



POLSKI INSTYTUT PRAW CZŁOWIEKA I BIZNESU
REPORT SERIES 1/2024

**BARTOSZ KWIATKOWSKI, DOMINIKA BOBEK, BEATA FARACIK, JOANNA UNTERSCHUETZ,
MARIA WŁOSKOWICZ, GRZEGORZ MAKOWSKI, WITOLD JAKIMKO**

PODSTAWOWA ANALIZA OBECNEJ SYTUACJI W POLSCE DOTYCZĄCEJ DOSTĘPU DO ŚRODKÓW ZARADCZYCH W SPRAWACH NADUŻYĆ ZWIĄZANYCH Z DZIAŁALNOŚCIĄ PRZEDSIĘBIORSTW

REDAKCJA: BARTOSZ KWIATKOWSKI, BEATA FARACIK





Niniejsza publikacja powstała dzięki grantowi Sigrid Rausing Trust na działania statutowe Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu oraz wsparciu finansowemu European Coalition for Corporate Justice.

Treści zawarte w niniejszej publikacji stanowią wyłączną odpowiedzialność autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy grantodawców.

© Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, 2024

Redakcja: Bartosz Kwiatkowski, Beata Faracik

Konsultacja merytoryczna: Piotr Kowalik (rozdz. 3.5.3.5 i 3.5.3.6.), Anna Mazurczak (rozdz. 3.1.3.),

dr Adam Płoszka (rozdz. 3.1.3)

Korekta: Wiesław Paszkowski

Opracowanie graficzne: Leszek Jerzy Paszkowski



Niniejsza publikacja jest dostępna na warunkach licencji Creative Common Uznanie autorstwa – użycie niekomercyjne – bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowa Licencja Publiczna (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.pl>)

Publikacja dostępna bezpłatnie w wersji elektronicznej na stronie www.pihrb.org

ISBN: 978-83-974134-1-2

Wydawca: Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu

ul. Mireckiego 25/36,

42–200 Częstochowa

www.pihrb.org

Częstochowa, listopad 2024 r.

Stan prawny na 31 października 2024 r.

SPIS TREŚCI

Wykaz Skrótów.....	5
Wykaz aktów prawnych.....	6
1. Wstęp.....	10
2. Przegląd najważniejszych nadużyć związanych z działalnością przedsiębiorstw.....	14
2.1. Naruszenie prawa pracy, dyskryminacja, sytuacja migrantów i rolników na rynku pracy, praca przymusowa.....	14
2.2. Szkody w środowisku – skażenie, naruszenie prawa ochrony środowiska.....	16
2.3. Praktyki naruszające prawa konsumentów.....	17
2.4. Planowanie przestrzenne.....	18
2.5. Przepięczość gospodarcza.....	21
2.6. Korupcja.....	22
2.7. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych.....	25
3. Środki zaradcze.....	29
3.1. Prawo pracy.....	29
3.1.1. Bariery i trudności.....	29
3.1.2. Dodatkowe informacje dotyczące prawa pracy i prawa antydyskryminacyjnego.....	31
3.1.2.1. Naruszenia prawa pracy w aspekcie formy zatrudnienia.....	31
3.1.2.2. Pozew do sądu pracy.....	32
3.1.2.3. Ochrona sygnalistów.....	32
3.1.2.4. Trudna sytuacja pracowników z Ukrainy.....	38
3.1.3. Nieskuteczne przepisy antydyskryminacyjne.....	40
3.2. Prawo cywilne.....	45
3.2.1. Bariery i trudności.....	45
3.2.1.1. Wysokie koszty postępowania.....	45
3.2.1.2. Ciężar dowodu i dostęp do dowodów w posiadaniu przeciwnika.....	46
3.2.1.3. Dostęp do pozwu zbiorowego.....	48
3.2.1.4. SLAPP-y (strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej) wytaczone przez przedsiębiorstwa.....	52
3.2.1.5. Dodatkowe informacje dotyczące zmiany kodeksu postępowania cywilnego.....	53
3.2.2. Dodatkowe informacje dotyczące spraw środowiskowych.....	55
3.2.2.1. Immisje.....	55
3.2.2.2. Dobra osobiste.....	59
3.2.3. Dodatkowe informacje dotyczące prawa konsumenckiego.....	62
3.3. Prawo karne.....	64
3.3.1. Bariery w dostępie do sądu.....	65
3.3.2. Ograniczone uprawnienia pokrzywdzonych i podmiotów zawiadamiających o przestępstwie.....	67
3.3.3. Konflikt interesów w sprawach korupcyjnych i karnych gospodarczych.....	69
3.3.4. Problemy w postępowaniach dotyczących prania pieniędzy.....	70

3.3.5. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych	71
3.3.6. Przepęczność środowiskowa	72
3.3.7. Ograniczona ochrona pracowników i ofiar pracy przymusowej	75
3.4. Prawo administracyjne	79
3.4.1. Koszty postępowania	79
3.4.2. Legitymacja procesowa	80
3.4.2.1. Legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym – zasady ogólne, interes prawny	80
3.4.2.2. Ograniczenie legitymacji procesowej w przepisach szczególnych	81
3.4.2.3. <i>Actio popularis</i> , legitymacja w postępowaniu szkodowym, skargi i wnioski	84
3.4.2.4. Legitymacja procesowa a prawo składania uwag i wniosków	84
3.4.2.5. Legitymacja organizacji społecznych i ekologicznych	85
3.4.2.6. Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym	87
3.4.3. Terminy wnoszenia środków zaskarżenia	88
3.4.3.1. Terminy w postępowaniu administracyjnym	88
3.4.3.2. Terminy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi	88
3.4.3.3. Wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku	88
3.4.4. Dostęp do dowodów	89
3.4.4.1. Dostęp do dowodów w postępowaniu administracyjnym; szczególna moc dowodowa raportu o oddziaływaniu na środowisko	89
3.4.4.2. Dostęp do dowodów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi	90
3.4.5. Pozostałe problemy i rekomendacje	90
3.4.5.1. Zaskarżenie decyzji administracyjnej a jej wykonalność i ostateczność	90
3.4.5.2. Bezczynność organów administracji oraz nieskuteczność działań podejmowanych przez inspekcję ochrony środowiska	92
3.4.5.3. Nieskuteczna ochrona wód przed zanieczyszczeniami przemysłowymi	93
3.4.5.4. Ochrona złóż strategicznych	94
3.5. Łańcuch dostaw, raportowanie niefinansowe oraz taksonomia UE	96
3.5.1. Informacje ogólne	96
3.5.2. Odpowiedzialność przebijająca w spółkach kapitałowych	99
3.5.3. Wybrane regulacje związane z Zielonym Ładem	101
3.5.3.1. Raportowanie zagadnień zrównoważonego rozwoju (ESG)	102
3.5.3.2. Ujawnianie informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych	106
3.5.3.3. Taksonomia	108
3.5.3.4. Należyta staranność w obszarze praw człowieka i ochrony środowiska	111
3.5.3.5. Uwagi dodatkowe o ustawie o ofercie publicznej	114
3.5.3.6. Zintegrowane wsparcie i nadzór w zakresie zrównoważonego rozwoju	114
3.6. Krajowy Punkt Kontaktowy OECD	116
3.6.1. Wprowadzenie	116
3.6.2. Podstawowe informacje o postępowaniu przed KPK OECD	118
3.6.3. Procedura postępowania przed KPK OECD	120
3.6.4. Postępowania prowadzone przez KPK OECD w latach 2018–2024	121
3.6.5. Wzrost znaczenia KPK OECD w związku z Taksonomią UE	123
3.6.6. Funkcjonowanie KPK OECD	125
4. Podsumowanie i najważniejsze rekomendacje	132

WYKAZ SKRÓTÓW

ADR	Alternative Dispute Resolution (alternatywne metody rozstrzygania sporów)	p.p.s.a.	Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne	p.w.	Prawo wodne
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive (Dyrektywa w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju)	PAIiIZ	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych
CSR	Corporate Social Responsibility (społeczna odpowiedzialność biznesu)	PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive (Dyrektywa w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju)	PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
ESRS	European Sustainability Reporting Standards (europejskie standardy sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju)	p.o.ś.	Prawo ochrony środowiska
GIP	Główny Inspektorat Pracy	RBC	Responsible Business Conduct (odpowiedzialne prowadzenie działalności biznesowej)
k.c.	Kodeks cywilny	RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
k.k.	Kodeks karny	SFDR	Rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych
k.p.	Kodeks pracy	SN	Sąd Najwyższy
k.p.a.	Kodeks postępowania administracyjnego	Studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
k.p.c.	Kodeks postępowania cywilnego	Taksonomia	Rozporządzenie w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje
k.p.k.	Kodeks postępowania karnego	TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
KPD	Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytucznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka	u.o.k.k.	Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów
KPK OECD	Krajowy Punkt Kontaktowy OECD ds. odpowiedzialnego biznesu	u.o.o.ś.	Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko
MPZP	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	u.o.p.z.	Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary
NFRD	Non-Financial Reporting Directive (Dyrektywa w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy)	u.o.r.	Ustawa o rachunkowości
NIK	Najwyższa Izba Kontroli	u.o.z.	Ustawa o ochronie zwierząt
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny	u.p.k.	Ustawa o prawach konsumenta
ODR	Online Dispute Resolution (internetowe rozstrzygnięcie sporów)	u.p.z.p.	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)	u.z.z.	Ustawa o związkach zawodowych
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych	UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
		Wytyczne OECD	Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczące odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej
		Wytyczne ONZ	Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka: Wdrażanie Dokumentu Ramowego ONZ „Chronić, szanować i naprawiać”

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji (Dz.U. 2004, nr 244, poz. 2443).
2. Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.U.UE. L. z 2022 r. nr 322, s. 15).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859 Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.U.UE. L. z 2024 r. poz. 1760).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz.U.UE L 330 z 15.11.2014, s. 1, z późn. zm.).
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
8. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (OJ L 124, 17.5.2005, s. 4–20).
9. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
10. Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Dz.U. 2007, nr 84, poz. 563).
11. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.U.UE. L. 2023, poz. 2772 z późn. zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1225 z późn. zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 lipca 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, bazy i stacje gazu płynnego, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. 2023, poz. 1707).
14. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. 2019, poz. 1845 t.j.).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. 2023, poz. 297).

16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. 2010, nr 16, poz. 87).
17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U.UE L 60 I z 2.03.2018, s. 1 oraz Dz.U.UE L 66 z 8.03.2018, s. 1).
18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz.U.UE. L. 2019, nr 317, s. 1 z późn. zm.).
19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U.UE. L. 2020, nr 198, s. 13 z późn. zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2021, poz. 535).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz.U. 2023, poz. 244).
22. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana (OJ C 326, 26/10/2012, s. 1–390).
23. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. 2024, poz. 105 t.j.).
24. Ustawa z dnia 11 marca 2016 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 437).
25. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. 2024, poz. 167 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2024, poz. 97 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2187).
28. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 858).
29. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023, poz. 1963).
30. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572).
31. Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. 2024, poz. 928).
32. Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2054 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz.U. 2024, poz. 834).
34. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 465).
35. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 18 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 2029).
37. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2024, poz. 1616 t.j.).
38. Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 2217 z późn. zm.).

39. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. 2024, poz. 1485 t.j.).
40. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 568 ze zm.).
42. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2024, poz. 475 t.j. z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. 2024, poz. 475 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1087 z późn. zm.)
45. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1580 z późn. zm.)
46. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2024, poz. 1061 z późn. zm.).
47. Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych (Dz.U. 2021, poz. 1623).
48. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 854).
49. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2023, poz. 845 t.j.).
50. Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. 2016, poz. 1823).
51. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. 2016, poz. 1812 t.j.).
52. Ustawa z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024, poz. 1237).
53. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1220).
54. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2023, poz. 1465 z późn. zm.).
55. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2024, poz. 54 z późn. zm.).
56. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1130).
57. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2024, poz. 959 t.j.)
58. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2023, poz. 659 t.j. z późn. zm.).
59. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 620).
60. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. 2023, poz. 120 z późn. zm.).
61. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2024, poz. 1175 t.j.).
62. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1112)
63. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. 2023, poz. 2759 t.j. z późn. zm.).
64. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024, poz. 935).

65. Ustawa z dnia 31 lipca 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. 2019, poz. 1495 z późn. zm.)
66. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2019, poz. 1469).
67. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2024, poz. 17 t.j. z późn. zm.).
68. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2024, poz. 37 t.j. z późn. zm.).
69. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2024, poz. 725 z późn. zm.).
70. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1290).
71. Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 807).
72. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (t.j. Dz.U. 2019, poz. 178 z późn. zm.).
73. Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 614).
74. Zarządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Rady Doradczej Krajowego Punktu Kontaktowego OECD do spraw odpowiedzialnego biznesu, Dziennik Urzędowy MFiPR z dnia 17 czerwca 2024 r., poz. 25.

1. WSTĘP

Temat działalności gospodarczej i jej wpływu na prawa człowieka jest od lat 90. XX w. coraz istotniejszym zagadnieniem podnoszonym w ramach działalności organizacji międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Unii Europejskiej, Rady Europy czy też Międzynarodowej Organizacji Pracy. W konsekwencji temat ten staje się również ważny dla rządów, działających w ramach wymienionych struktur, jak również społeczeństwa obywatelskiego i istniejących w jego ramach organizacji pozarządowych.

Za szczególnie istotne w tym kontekście należy uznać Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka: Wdrażanie Dokumentu Ramowego ONZ „Chronić, szanować i naprawiać”¹ przyjęte w roku 2011, które opierają się na trzech filarach:

1. obowiązku państw do zapewnienia ochrony praw człowieka (*state duty to protect*), przy „uznaniu istniejących zobowiązań państw w zakresie poszanowania, ochrony oraz realizacji praw człowieka i podstawowych wolności”²;
2. odpowiedzialności przedsiębiorstw – „jako wyspecjalizowanych organów społecznych, pełniących szczególne funkcje, od których wymaga się przestrzegania obowiązującego prawa”³ – za przestrzeganie praw człowieka (*corporate responsibility to respect*);
3. dostępie do środków zaradczych, przez „zapewnienie sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwowych i pozapaństwowych, sądowych i pozasądowych mechanizmów rozpatrywania skarg i dochodzenia zadośćuczynienia lub odszkodowania w przypadku naruszeń praw człowieka przez przedsiębiorstwa”⁴ (*access to remedy*).

Polska ze względu na zobowiązania międzynarodowe⁵ od 2017 roku przyjmuje Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka. Niestety, jakość obu przyjętych dotychczas planów – na lata 2017–2020⁶ oraz 2021–2024⁷ – pozostawia spory niedosyt, na co od początku zwracali uwagę eksperci, związki zawodowe i organizacje pozarządowe.⁸

1 Oryg.: UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Dalej jako: Wytyczne ONZ. Z polskim tekstem Wytycznych ONZ można zapoznać się tutaj: http://pihrb.org/wp-content/uploads/2014/10/Wytyczne-ONZ-UNGPs-BHR-PL_web_PiHRB.pdf.

2 Wytyczne ONZ, s. 16.

3 Tamże.

4 Tamże.

5 Wynikające z Planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji. Ostatnia jego wersja obejmuje lata 2020–2024 i jest dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0005>.

6 Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017–2020, <https://www.gov.pl/attachment/a2fa7af9-fc17-44b3-8f4b-1a3d2ba2f2cd>.

7 Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2021–2024, <https://www.gov.pl/attachment/bdb8c29b-36a2-4f8a-b9e6-f045a57f3f77>.

8 M. Kilanowski, *Evaluating the Polish NAPs: Lessons for the Future Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, „Business and Human Rights Journal”, Volume 9, Special Issue 1: Business and Human Rights in Central and Eastern Europe. Region in Transition, 2024, s. 163–168, DOI: <https://doi.org/10.1017/bhj.2023.4>.

Słaby KPD to stracona szansa na zaplanowanie na okres czterech lat prac legislacyjnych i miękkich narzędzi wspierających realizację określonych polityk i kształtowanie odpowiednich postaw w taki sposób, by zwiększyć szanse na ich sprawne, kompleksowe i wzajemnie się uzupełniające wdrożenie, i uniknąć wielokrotnego modyfikowania dopiero co przyjętych ustaw. To stracona szansa na zaangażowanie w ów proces i przygotowanie do korzystania z nowych rozwiązań w skuteczny sposób interesariuszy. To wreszcie stracona szansa na to, by ułatwić polskim przedsiębiorstwom przygotowanie się do nowych regulacji i je w tym procesie wesprzeć, jednocześnie obniżając poziom kosztów z tym procesem związanych oraz stresu.

Niniejsza analiza jest kolejnym działaniem podejmowanym przez Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB), po m.in. konferencji nt. wdrażania CSDDD⁹ (styczeń 2024 r.) z udziałem przedstawicieli administracji publicznej, w tym wiceminister sprawiedliwości, szeregu publikacji, aktywnym udziale w pracach grupy roboczej ds. należytej staranności¹⁰ i Rady Doradczej KPK OECD oraz koordynacji apelu różnych środowisk do Premiera w sprawie ustanowienia zintegrowanego nadzoru nad i wsparcia dla przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju. Wszystkie one mają na celu zwrócić uwagę administracji publicznej na potrzebę podejścia do wdrożenia regulacji o znaczeniu dla poszanowania praw człowieka przez biznes (CSDDD, CSRD, SFDR itd.) w bardziej inkluzywny, otwarty i strategicznie przemyślany sposób. A także na możliwość wykorzystania odpowiednio zaprojektowanego procesu i zaangażowania interesariuszy do przemyślenia od podstaw różnych instytucji już znanych polskiemu prawu, oraz – tam gdzie to jest zasadne – do wypełnienia luk w systemie prawnym, wpływających negatywnie na możliwość skorzystania ze środków zaradczych. Luk i obszarów wymagających usprawnienia, które staraliśmy się zebrać w niniejszej publikacji.

Celem analizy jest bowiem przedstawienie obszarów, w których istnieje w Polsce poważne ryzyko naruszenia praw człowieka w związku z działalnością korporacji, wskazanie barier skutecznych środków zaradczych w rozumieniu trzeciego filaru Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka¹¹, oraz zaproponowanie rekomendacji służących rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów prawnych.

B. Faracik, M. Szlendak, *Drugi Krajowy Plan Działań na rzecz wdrożenia Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka*, [w:] *Biznes i prawa człowieka – 10 lat wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka*, red. M. Kilanowski, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport_Biznes_i_prawa_czlowieka.pdf, grudzień 2021. B. Faracik, *Krajowy Plan Wdrażania Wytycznych ONZ ds. Biznesu i Praw Człowieka – rekomendacje*, [w:] *Biznes a prawa człowieka*, The Global Compact Network Poland, 2015, <https://pihrb.org/wp-content/uploads/2021/09/WytyczneONZ-pos-conf.extract-small.pdf>, s. 46–51.

Kompleksowe informacje na temat polskich KPD, a także działań organizacji pozarządowych i ich rekomendacji dot. kwestii, jakie kolejne KPD powinny być zawierać, zostały zebrane na stronie tematycznej Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu poświęconej polskim KPD: <https://pihrb.org/krajowy-plan-dzialan/>.

- 9 Międzynarodowa konferencja „Od *soft law* do wiążących regulacji. Jak wdrażać i egzekwować CSDDD. Wnioski z funkcjonowania niemieckich i francuskich regulacji w sprawie należytej staranności dot. praw człowieka”, 26 stycznia 2024 r., zorganizowana przez Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Naczelną Radę Adwokacką. Program konferencji oraz nagrania i prezentacje są dostępne na stronie https://pihrb.org/cs3d_conference_warsaw/.
- 10 MFiPR, strona internetowa grupy roboczej ds. należytej staranności, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/grupa-robocza-do-spraw-nalezYTEj-starannosci2>.
- 11 Zgodnie z Wytycznymi ONZ środki zaradcze (ang. *access to remedy*) to odpowiednie środki i mechanizmy sądowe, administracyjne, legislacyjne i inne (np. pozasądowe, jak mediacja czy arbitraż), które mają na celu przeciwdziałanie lub naprawienie szkód wynikających z naruszenia przez korporacje praw człowieka.

Niniejsze wydanie analizy stanowi jej czwartą wersję, zaktualizowaną według stanu prawnego na dzień 31 października 2024 r. Mimo że od pierwszego wydania analizy upłynęło siedem lat, większość zarysowanych w niej problemów pozostało aktualnych.

Analiza koncentruje się na obszarach, gdzie ryzyko szkodliwego działania korporacji jest najbardziej oczywiste. Należą do nich regulacje dotyczące stosunku pracy, ochrony konsumentów, ochrony środowiska, szeroko rozumianej przestępczości gospodarczej oraz korupcji. Poszczególne obszary są krótko opisane w rozdziale drugim. Kolejne rozdziały definiują najistotniejsze problemy, ograniczające możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku, gdy dochodzi do naruszenia prawa. Problemy i rekomendacje zostały podzielone według dziedzin prawa, których dotyczą: prawa pracy, prawa cywilnego, prawa karnego oraz prawa administracyjnego. Każda z tych dziedzin prawa reguluje inne obszary stosunków społecznych; prawo cywilne i prawo pracy są obszarami prawa prywatnego, natomiast prawo administracyjne i karne – prawa publicznego. Dodatkowo zarysowano problemy w obszarze łańcucha dostaw, w którym wspomniano również o odpowiedzialności przebijającej spółek kapitałowych oraz obowiązku publikowania przez niektóre podmioty sprawozdań zrównoważonego rozwoju. Ważnym tematem opisanym w najnowszym wydaniu analizy są regulacje europejskie przyjmowane wokół Europejskiego Zielonego Ładu, których celem jest wzmocnienie odpowiedzialności przedsiębiorstw za prowadzoną przez nie działalność gospodarczą oraz „przekształcenie Unii Europejskiej w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę o zerowym poziomie emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r.”¹² Wśród tych regulacji znalazły się akty prawne dot. sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju (ESG), ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, taksonomii środowiskowej czy też należytej staranności w obszarze praw człowieka i ochrony środowiska.

Prawo cywilne obejmuje normy prawne regulujące prawa i obowiązki stron względem siebie, które dotyczą codziennych sytuacji. Dostarcza praktycznej ochrony podstawowych praw człowieka, w tym ochrony życia, zdrowia i mienia. Jeśli wymaga tego sytuacja, każdy może dochodzić bezpośrednio od innej osoby poszanowania tych praw w postępowaniu cywilnym, na zasadach określonych przede wszystkim w Kodeksie cywilnym. Możliwe jest zatem, aby dochodzić np. zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, odszkodowania za wyrządzone straty materialne czy żądania zaprzestania dalszego naruszania praw.

Prawo pracy reguluje stosunki między pracownikiem a pracodawcą, służąc – w kontekście praw człowieka – przede wszystkim zagwarantowaniu poszanowania praw i godności znajdującego się w potencjalnie słabszej sytuacji pracownika.

Podstawową funkcją prawa administracyjnego jest regulowanie stosunków społecznych, które pojawiają się w działalności administracji publicznej, ze szczególnym naciskiem na ochronę interesu publicznego. Jeśli są one niezgodne z normami prawa administracyjnego, możliwe jest odwołanie od danej decyzji w ramach postępowania administracyjnego, regulowanego przede wszystkim przez Kodeks postępowania administracyjnego, a następnie zaskarżenia – na podstawie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – do sądu administracyjnego. W ten sposób możliwe jest m.in. żądanie wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnej, naruszającej normy prawne.

Szeroko rozumiane prawo karne określa katalog czynów zabronionych (w sytuacji gdy regulacje prawa cywilnego czy administracyjnego są niewystarczające), zasady pociągania sprawców tych

12 Projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE, dyrektywę 2004/109/WE, dyrektywę 2006/43/WE oraz rozporządzenie (UE) nr 537/2014 w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (CSRD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0189&from=EN>.

czynów do odpowiedzialności karnej oraz katalog możliwych do wymierzenia im kar czy innych środków, których stosowanie ma z jednej strony odpłacić sprawcy za wyrządzone zło, z drugiej naprawić szkodę i krzywdę pokrzywdzonego, a także zabezpieczyć społeczeństwo przed podobnymi zachowaniami tego czy innych ewentualnych sprawców w przyszłości. Zasady rządzące prawem karnym oraz postępowaniem karnym regulują przede wszystkim Kodeks karny oraz Kodeks postępowania karnego. Co istotne postępowanie karne prowadzone jest – w przeciwieństwie do postępowania cywilnego – z reguły w oparciu o zasadę oficjalności, co oznacza, że najważniejszą w nim rolę odgrywa prokurator i sąd, a zmarginalizowane jest znaczenie pokrzywdzonego, przede wszystkim w kwestiach związanych z inicjowaniem i kończeniem postępowania karnego. Obok odpowiedzialności karnej w Polsce istnieje regulacja dotycząca odpowiedzialności quasi-karnej podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Dodatkowo analiza obejmuje swym zakresem również zagadnienia i rekomendacje związane z funkcjonowaniem w Polsce Krajowego Punktu Kontaktowego OECD, który działa w strukturze administracji rządowej od 1 lipca 2016 r., obecnie przy Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

2. PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH NADUŻYĆ ZWIĄZANYCH Z DZIAŁALNOŚCIĄ PRZEDSIĘBIORSTW

2.1. NARUSZENIE PRAWA PRACY, DYSKRYMINACJA, SYTUACJA MIGRANTÓW I ROLNIKÓW NA RYNKU PRACY, PRACA PRZYMUSOWA

Sytuacja pracowników na polskim rynku pracy jest determinowana rodzajem umowy, w oparciu o którą świadczą pracę. Od wielu lat często podnoszonym problemem jest zastępowanie umowy o pracę umowami prawa cywilnego, jak umowa zlecenia¹³, a nawet umowa o dzieło¹⁴ oraz współpraca w ramach prowadzonej jednoosobowej działalności gospodarczej¹⁵, jak też wywieranie presji na pracowników, aby rozpoczęli prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, pomimo istnienia zakazu takich praktyk¹⁶. Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy celowe byłoby wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa instrumentów, które pozwalałyby na skuteczne egzekwowanie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi (w tym np. ustanowienie wyraźnego domniemania istnienia stosunku pracy dla osób wykonujących pracę najemną w warunkach przeważających cech charakterystycznych dla stosunku pracy).

Mimo upływu lat obserwuje się zjawisko nielegalnego zatrudnienia, w szczególności w postaci zatrudnienia bez umowy w formie pisemnej, niezgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego. Zarzuty w tym zakresie PIP uznało w roku 2023 za zasadne w 32% przypadków. Inspekcja w tym okresie skontrolowała legalność zatrudnienia ponad 120 tys. osób, a w stosunku do 15,7 tys. z nich stwierdziła nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową¹⁷.

Zjawiska te są szczególnie niepokojące ze względu na rosnące zapotrzebowanie i rosnący udział w rynku pracy pracowników z krajów spoza UE, w tym zwłaszcza – w szczególności po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na Ukrainę – narodowości ukraińskiej¹⁸. Eliminowanie nieprawidłowości związanych z brakiem zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego jest w obowiązującym stanie prawnym praktycznie niemożliwe, ze względu na nadal wymagany 7-dniowy termin na dokonanie zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego.

13 Takie umowy zastępują często umowy na okres próbny.

14 Umowa taka nie podlega ubezpieczeniu społecznemu poza przypadkami wykonywania dzieła dla własnego pracodawcy.

15 *PIP: Najczęściej umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę stosuje się w budownictwie*, „Gazeta Prawna”, 22 czerwca 2018 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1145918,umowy-cywilnoprawne-najczesciej-w-budownictwie.html> oraz PIP, Sprawozdanie za 2018 r., <https://www.pip.gov.pl/files/134/Archiwum/452/Sprawozdanie-PIP-2018.pdf>, *Zlecenie zamiast umowy o pracę. Czas na kolejną zmianę przepisów?*, portal podatki.biz, 18 września 2019 r., https://www.podatki.biz/artykuly/zlecenie-zamiast-umowy-o-prace--czas-na-kolejna-zmiane-przepisow_10_42185.htm.

16 Zob. art. 22 §1 (1) i art. 22 §1 (2 k.p.) oraz art. 181 pkt 1 k.p. ustanawiający wykroczenie obejmujące takie zachowania.

17 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 r., Warszawa 2024, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki-10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/%24File/482.pdf>.

18 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 r.

Krytycznie należy się odnieść także do wprowadzenia przez ustawodawcę w Ustawie o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw¹⁹ nowego typu umowy: umowy o pomocy przy zbiorach. Jej *ratio legis* było stworzenie nowego typu umowy, dostosowanej do specyfiki pracy sezonowej, a więc pracy w rolnictwie²⁰. Ustawodawca jednoznacznie określił, że wykonywanie czynności objętych zakresem takiej umowy nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu pracy²¹, pomimo że umowa taka nosi wiele cech wspólnych z umową o pracę, jak np. wykonywanie pracy pod kierownictwem rolnika w czasie i miejscu przez niego wskazanym oraz obowiązek osobistego wykonywania pracy.

Zatrudnienie do pomocy przy zbiorach podlega obowiązkowi zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego rolników i to z punktu widzenia osoby zatrudnionej stanowi bodaj jedyną zaletę tej formy pracy.

Ustawodawca bowiem nie przewidział minimalnej stawki godzinowej dla tego rodzaju umów, co pozwala na zatrudnianie osób poniżej standardów przewidzianych dla umowy o pracę lub umowy zlecenia, pomimo że jest to ciężka fizyczna praca. Brak jest także jakichkolwiek ograniczeń dotyczących dobowego lub tygodniowego wymiaru czasu pracy, co także jest problematyczne wobec stosunkowo długiego dopuszczalnego czasu trwania takiej umowy: łączny czas świadczenia pomocy przy zbiorach zawartych przez jednego pomocnika rolnika nie może przekroczyć 180 dni w roku kalendarzowym, a pomocnik składa rolnikowi oświadczenie w tym przedmiocie. W ustawie nie przewidziano także żadnych obowiązków rolnika w zakresie bhp²². Tylko jeżeli rolnik spełnia definicję prowadzenia działalności gospodarczej z Kodeksu cywilnego, może być przedsiębiorcą i wówczas do omawianej umowy znajdują zastosowanie przepisy bhp. Umowa taka może być również rozwiązana bez zachowania okresu wypowiedzenia, w każdym czasie.

Innym kluczowym zagadnieniem związanym z prawami pracowniczymi jest regulacja dotycząca ochrony sygnalistów. Dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii²³ powinna zostać transponowana przez państwa członkowskie do dnia 17 grudnia 2021 roku. Polsce udało o się to zrobić dopiero w czerwcu 2024 r., wraz z uchwaleniem ustawy o ochronie sygnalistów²⁴ (zob. rozdział 3.1.2.3).

W obliczu rosnącego napływu pracowników zza wschodniej granicy, w tym zwłaszcza narodowości ukraińskiej, coraz bardziej istotny staje się także problem dotyczący sposobu i form zatrudniania tej grupy cudzoziemców.

Nie można równocześnie – wbrew oficjalnym statystykom, mówiącym o kilkuset przypadkach rocznie²⁵ – ignorować zjawiska pracy przymusowej, której skala w Polsce w ocenie ekspertów może być znaczna. Szacuje się, że w Polsce 209 000 osób jest dotkniętych zjawiskiem współczesnego niewolnictwa, na które m.in. składa się praca przymusowa²⁶.

19 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 858).

20 M. Szuba, *Umowa o pomoc przy zbiorach – dodatkowa ochrona czy zagrożenie dla praw osób zatrudnionych?*, MOPR 2019, nr 5.

21 Por. art. 91a ust. 4 Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2024, poz. 90 t.j. z późn. zm.).

22 M. Szuba, *Umowa o pomoc przy zbiorach – dodatkowa ochrona czy zagrożenie dla praw osób zatrudnionych?*

23 Tekst dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii dostępny na stronie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-REV-1/pl/pdf>.

24 Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. 2024, poz. 928).

25 Raport handel ludźmi 2019, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/attachment/5ab4d6c2-668f-45b3-a836-7f09205a1bc2>.

26 Global Slavery Index 2023, <https://cdn.walkfree.org/content/uploads/2023/05/17114737/Global-Slavery-Index-2023.pdf>, s. 94.

2.2. SZKODY W ŚRODOWISKU – SKAŻENIE, NARUSZENIE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Szkody w środowisku²⁷ powstają na skutek negatywnego oddziaływania na jego poszczególne elementy: powietrze, wodę, glebę i ziemię, klimat, organizmy żywe i ich siedliska. Szczególnym problemem w Polsce jest zanieczyszczenie powietrza, wywołane emisjami szkodliwych substancji powstających w procesach spalania. Ich głównym źródłem pozostaje sektor komunalny – spalanie paliw stałych w indywidualnych instalacjach grzewczych, w szczególności do celów grzewczych w okresie jesienno-zimowym²⁸. Odpowiedzialność biznesu przejawiała się w produkcji i sprzedaży niskiej jakości paliw oraz przestarzałych, wysokoemisyjnych kotłów. Sytuacja w tym obszarze zdecydowanie się jednak poprawiła wraz z wejściem w życie odpowiednich regulacji dot. wymagań jakościowych dla paliw stałych²⁹ oraz ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu niespełniających wymagań kotłów na paliwo stałe³⁰.

Istotnym problemem jest również negatywne oddziaływanie na wodę, w szczególności przez emisję zanieczyszczeń (włączając tzw. zanieczyszczenie termiczne) oraz pobór wody – w tym zakresie znacząca jest rola przemysłu węglowego, który odpowiada za 70% poboru wody w Polsce³¹.

Oddziaływanie na środowisko może być zgodne z prawem (wchodząc w zakres tzw. powszechnego lub zwykłego korzystania ze środowiska, jak również korzystania reglamentowanego, po uzyskaniu stosownych pozwoleń³²) lub wykraczać poza normy określone w przepisach prawa albo wydane na ich podstawie decyzje administracyjne.

Osobnym problemem jest działalność w granicach uzyskanych decyzji administracyjnych, które zostały wydane z naruszeniem prawa. Jest to często efekt świadomej polityki władz publicznych, które postrzegają rozwój gospodarczy jako wartość nadrzędną w stosunku do ochrony środowiska.

Latem 2022 r. w rzece Odrze miała miejsce katastrofa ekologiczna. Zgodnie z oficjalnymi danymi w wyniku katastrofy zmarło 249 ton ryb, w tym gatunki chronione, a także mięczaki³³. Katastrofa miała ogromny negatywny wpływ nie tylko na ekosystem Odry, ale także na życie mieszkańców nadodrzańskich miejscowości i na gospodarkę. Jej przyczyną był zakwit złotej algi (*Prymnesium parvum*). Jest to gatunek charakterystyczny dla wód słonych, który przed sierpniem 2022 r. nie występował w Odrze.

27 W rozdziale tym szkody w środowisku są rozumiane szerzej niż tylko szkoda w środowisku, o której mowa w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2187). Na gruncie tej ustawy przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach oraz w powierzchni ziemi.

28 Aktualizacja Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2025 r. (z perspektywą do 2030 r. oraz do 2040 r.), <https://www.gov.pl/attachment/0b3ae532-2987-4656-938f-b2bf39730e69>.

29 Rozporządzeniu Ministra Przemysłu oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. 2024, poz. 1618).

30 Zob. art. 321k ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2024, poz. 54 z późn. zm.), dalej jako: p.o.ś.

31 Por. Raport Greenpeace Poland, „Wielki skok na wodę. Jak przemysł węglowy pogłębia światowy kryzys wodny”, 6.07.2016, <https://www.greenpeace.org/poland/raporty/2157/raport-wielki-skok-na-wode-jak-przemysl-weglowy-poglebia-swiate-wy-kryzys-wodny/>.

32 Art. 4 p.o.ś.

33 IOŚ-PIB, Wstępny raport rządowy Zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze, wrzesień 2022, s. 40.

Choć do zakwitu złotej algi przyczyniają się różne czynniki, takie jak np. duże stężenia związków azotu i fosforu czy niskie przepływy, to wysokie zasolenie jest warunkiem koniecznym zakwitu.

Za wysokie zasolenie w Odrze odpowiadają przede wszystkim kopalnie węgla kamiennego. Zgodnie z raportem przygotowanym przez Komisję Europejską: „Kluczowym czynnikiem, który umożliwił namnażanie się tego gatunku, było wysokie zasolenie Odry w tym czasie, prawdopodobnie spowodowane, przynajmniej częściowo, zrzutami ścieków przemysłowych o dużej zawartości soli, np. z działalności górniczej”³⁴. Jak wynika z Raportu kończącego prace Zespołu ds. sytuacji w Odrze sektorem wprowadzającym do rzek wody o największym stężeniu chlorków i siarczanów jest górnictwo, które „odprowadza 11% ilości całkowitej ścieków, ale udział tego sektora w ilości odprowadzanych chlorków i siarczanów sięga 72%”³⁵. W tej sprawie kontrolę przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK). Na zlecenie NIK opracowana została ekspertyza, zgodnie z którą obecnie obowiązujące pozwolenia wodnoprawne dopuszczają zrzut chlorków i siarczanów w takich wielkościach, które mogą powodować zanieczyszczenie nawet 300 razy przekraczające cele środowiskowe³⁶. NIK wskazuje, że w wydawaniu pozwoleń brany jest przede wszystkim pod uwagę interes przedsiębiorcy, a nie stan wody. Zdaniem NIK konieczne jest niezwłoczne ograniczenie zrzutów zasolonych wód kopalnianych i dostosowanie ich do warunków hydrometeorologicznych oraz możliwości ekologicznych odbiornika.

Kwestie środowiskowe zyskują obecnie na znaczeniu z uwagi na znaczący wzrost świadomości społeczeństwa, a także postępujące zmiany klimatu, na które – czy to w sposób bezpośredni, czy pośredni (choćby w zakresie łańcucha dostaw) – wpływ mają przedsiębiorstwa. Mimo nałożenia na nie dodatkowych obowiązków w zakresie raportowania informacji dot. wpływu zmian klimatu na ich funkcjonowanie, a także przede wszystkim ich wpływu na te zmiany³⁷, niektóre przedsiębiorstwa w dalszym ciągu negują swoją rolę w postępującym kryzysie klimatycznym³⁸, próbując podważać konsensus naukowy dotyczący jego antropogenicznego charakteru³⁹.

2.3. PRAKTYKI NARUSZAJĄCE PRAWA KONSUMENTÓW

Regulacje chroniące prawa konsumentów są rozbite na wiele niezależnych aktów prawnych, co niekorzystnie wpływa na ich przejrzystość. Choć trzeba przyznać, że prawa konsumentów są coraz bardziej kompleksowo chronione w polskim ustawodawstwie, to wciąż pozostają sfery wymagające zmian.

34 Free, G., Van De Bund, W., Gawlik, B., Van Wijk, L., Wood, M., Guagnini, E., Koutelos, K., Annunziato, A., Grizzetti, B., Vigiak, O., Gnechchi, M., Poikane, S., Christiansen, T., Whalley, C., Antognazza, F., Zerger, B., Hoeve, R. and Stielstra, H., Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r., Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2023, doi:10.2760/536489, JRC132271, s. 2.

35 IOŚ-PIB, Raport kończący prace Zespołu ds. sytuacji w Odrze, marzec 2023.

36 Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, Informacja o wynikach kontroli „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze, nr ewid. 97/2023/D/22/505/LOP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28435,vp,31265.pdf>, s. 15.

37 Zob. więcej w rozdziale 3.5.3.

38 Briefing dotyczący odpowiedzi PGE GiEK na pozew Greenpeace, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-poland-stateless/2020/09/1fa4b69c-briefing-dotycz%C4%85cy-odpowiedzi-pge-giek-na-pozew-greenpeace.pdf>.

39 IPCC, 2023: Sections. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35–115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-978929169164.

W wyniku implementacji unijnych dyrektyw w 2023 r. wprowadzonych zostało wiele nowych mechanizmów mających na celu polepszenie sytuacji konsumentów. Kolejne mechanizmy związane np. z dyrektywą dot. *greenwashingu* (łgarstwa, przekazywania w oczywisty sposób nieprawdziwych informacji) oczekują na wprowadzenie. Po odpowiednim okresie funkcjonowania tych mechanizmów konieczna będzie analiza, czy spełniają one swoje funkcje w adekwatny sposób.

2.4. PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Planowanie przestrzenne od lat było źródłem wielu problemów i sporów między mieszkańcami a przedsiębiorcą realizującym inwestycję w bliskiej odległości. Problemy te wynikały często z braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, realizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, braku możliwości skarżenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, niedostatecznego informowania społeczności lokalnej o trwającej procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odpowiedzią m.in. na te problemy ma być rewolucja w zakresie planowania przestrzennego, która została wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁴⁰.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest pierwszym krokiem, od którego rozpoczyna się proces realizacji określonej inwestycji. Dotychczas na system planowania i zagospodarowania przestrzennego składały się przede wszystkim dwa dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku tego ostatniego możliwa była, co do zasady, realizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Tak ukształtowany system, jak już było wspomniane, nie funkcjonował prawidłowo i generował liczne problemy. Dlatego też przyjęta w lipcu 2023 r. ustawa wprowadziła diametralne zmiany. Dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zastąpione zostało przez plan ogólny. W porównaniu do studium będzie on bardziej konkretny i przede wszystkim będzie aktem prawa miejscowego. W poprzednim stanie prawnym studium nie było uznawane za akt prawa miejscowego, w związku z tym, choć jego ustalenia były wiążące dla organów gmin przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, właściciele nieruchomości objętych studium w praktyce nie mogli go w sposób skuteczny zaskarżyć do sądu. W przypadku planu ogólnego taka sytuacja nie będzie już występować – plan ten będzie mógł zostać skontrolowany przez sąd administracyjny. Plan ogólny będzie obligatoryjny i powinien zostać przyjęty w każdej gminie do końca 2025 r. Dochowanie tego terminu będzie dużym wyzwaniem dla wielu gmin w Polsce. Dlatego też w przestrzeni publicznej pojawiają się co jakiś czas głosy wskazujące na konieczność wydłużenia tego terminu lub wręcz zapowiedzi takiego działania⁴¹. Plan ogólny będzie podstawą do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który musi być zgodny z planem ogólnym.

⁴⁰ Dz.U. 2023, poz. 1506.

⁴¹ MRiT planuje wydłużyć termin uchwalenia przez gminy planów ogólnych, Serwis Samorządowy PAP, 23 lipca 2024 r., <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/mrit-planuje-wydluzyc-termin-uchwalenia-przez-gminy-planow-ogolnych>.

Wprowadzona nowelizacja w istotny sposób ograniczyła możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i ich znaczenie. Do tej pory w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inwestor mógł uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Decyzja ta nie musiała być zgodna ze studium i wydawana była bezterminowo. W związku z tym, że niewiele ponad 32% powierzchni kraju pokryte jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁴², ogromna ilość inwestycji realizowana była właśnie w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy, wydawane niezależnie dla poszczególnych inwestycji. Przyczyniły się one do ogromnego chaosu przestrzennego i dewastacji krajobrazu, właśnie m.in. z powodu, że nie musiały być zgodne ze studium, a ich okres obowiązywania był bezterminowy. Dodatkowo często na podstawie decyzji o warunkach zabudowy powstawały zakłady produkcyjne, których umiejscowienie w sąsiedztwie zabudowy mieszkalnej w połączeniu z inwazyjną działalnością było i w dalszym ciągu jest źródłem wielu uciążliwości dla społeczności lokalnej. W wyniku wprowadzonej nowelizacji decyzje o warunkach zabudowy będą musiały być zgodne z planem ogólnym. Decyzja taka będzie mogła zostać wydana tylko wtedy, gdy plan ogólny będzie uchwalony. Powoduje to, że w praktyce brak uchwalenia planu ogólnego do końca 2025 r. może wstrzymać jakiegokolwiek nowe inwestycje na terenie gminy. Decyzja o warunkach zabudowy przestała być bezterminowa, wygaśnie po upływie 5 lat od dnia, kiedy stała się prawomocna.

Zmieniła się również istotnie procedura przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzono m.in. uproszczoną procedurę oraz zintegrowany plan inwestycyjny, zwany ZPI. Będzie on narzędziem dla przedsiębiorców, którzy dzięki temu będą mogli uzyskać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący planowaną przez przedsiębiorcę inwestycję główną oraz inwestycję uzupełniającą realizowaną na rzecz społeczności lokalnej, taką jak np. budowa drogi, przedszkola czy szkoły. ZPI będzie towarzyszyć umowa urbanistyczna, która będzie zawierana między inwestorem a gminą, w której to inwestor będzie zobowiązywał się do realizacji inwestycji uzupełniającej. Treść ZPI i umowy urbanistycznej będzie przedmiotem negocjacji między wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta a inwestorem. ZPI będzie szansą dla przedsiębiorców, jak i dla gmin, ale będzie stanowić również dla tych drugich duże wyzwanie. Już obecnie rozpoczyna się w gminach dyskusja, w jaki sposób prowadzić z inwestorami negocjacje⁴³, jak ustalić kryteria dot. inwestycji uzupełniających, np. jako % wartości inwestycji głównej.

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2023 r. wprowadziła również ogromne zmiany w zakresie udziału społeczeństwa w procedurze przyjmowania planu. W porównaniu do poprzednio obowiązujących przepisów udział społeczeństwa w procedurach planistycznych został znacząco rozbudowany. Udział ten określony został mianem partycypacji społecznej i został uregulowany w kompleksowy sposób w osobnym rozdziale. Pokazuje to, że ustawodawca położył duży nacisk, aby jak najszersze grono podmiotów zaangażowane było w proces tworzenia dokumentów planistycznych dot. zagospodarowania przestrzennego. Partycypacja społeczna obejmować będzie m.in. wiele nowych form prowadzenia konsultacji społecznych takich, jak np. spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety lub geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta.

42 Szczepan Sołtysik, Pokrycie MPZP, jaki obszar Polski ma plan zagospodarowania, 28 marca 2022 r., zaktualizowany 25 marca 2024 r., <https://blog.ongeo.pl/pokrycie-mpzp>.

43 Kraków w obliczu zmian. Zintegrowane Plany Inwestycyjne a nowa wizja miejskiego rozwoju, 23 września 2024 r., KRKnews.pl, <https://krknews.pl/krakow-w-obliczu-zmian-zintegrowane-plany-inwestycyjne-a-nowa-wizja-miejskiego-rozwoju>.

Problemy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ograniczają się wyłącznie do poziomu prawa miejscowego. W roku 2021 przyjęto ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych (tzw. lex Izera)⁴⁴, która zakłada możliwość zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych na inne nieruchomości w sytuacjach „uzasadnionych potrzebami i celami:

1. polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza, albo
2. strategicznej produkcji dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzyw sztucznych”.

Zamiana dotyczyła nieruchomości określonych w załączniku do ustawy, który stanowi jej integralną część i obejmuje 80 działek (25 w Jaworznie oraz 55 w Stalowej Woli) o łącznej powierzchni ok. 1250 ha, z których większość stanowi lasy ochronne. Ustawa została przyjęta w pośpiechu, z pominięciem wielu etapów procesu legislacyjnego (w tym konsultacji społecznych), bez odpowiedniej oceny jej wpływu na środowisko oraz wbrew stanowisku organizacji ekologicznych⁴⁵. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano m.in., że „w obecnym stanie prawnym, biorąc pod uwagę całość uwarunkowań: powierzchniowych, przestrzennych, infrastrukturalnych, komunikacyjnych i środowiskowych, jakie niekiedy muszą zostać spełnione w celu ustalenia lokalizacji pod daną inwestycję, często zdarza się, że samo wyłonienie tej lokalizacji jest dość utrudnione lub wręcz niemożliwe”. Równocześnie jednak nie wskazano żadnych danych czy innych dowodów na poparcie tej tezy. W uzasadnieniu brakuje również omówienia innych możliwości pozyskiwania gruntów pod inwestycje, szczególnie w drodze zakupu nieruchomości od Lasów Państwowych. Dodatkowo przekazanie przedsiębiorcom gruntów objętych ustawą wraz ze zwolnieniem z opłat związanych ze zmianą ich przeznaczenia (które może przekroczyć 400 milionów złotych) może stanowić niedozwoloną pomoc publiczną⁴⁶. Ustawę przyjęto mimo istnienia w Polsce licznych obszarów poprzemysłowych, a także niemal 7600 ha niezagospodarowanych terenów w specjalnych strefach ekonomicznych⁴⁷. W latach 2022–2023 sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydała 7 pozytywnych opinii dot. przeniesienia własności nieruchomości w Jaworznie i Stalowej Woli. 5 ostatnich opinii zostało przyjętych już po wyborach parlamentarnych z października 2023 r. W głosowaniach tych nie brali jednak udziału – na znak protestu przeciwko stosowaniu niekonstytucyjnej ustawy – posłowie reprezentujący ówczesną opozycję, którzy wcześniej głosowali przeciwko przyjęciu ustawy⁴⁸.

44 Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych, Dz.U. 2021, poz. 1623, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001623>.

45 A. Bełdowicz, *Lex Izera może zrujnować polskie lasy*, „Rzeczpospolita”, 3 sierpnia 2021, <https://klimat.rp.pl/planeta/art18469771-lex-izera-moze-zrujnowac-polskie-lasy>.

46 Szerzej o projekcie ustawy i problemach z nią związanych: Frank Bold, *Opinia i rekomendacja do druku sejmowego nr 1394, zawierającego rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych*, 2021, <https://frankbold.pl>.

47 Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2020 r., s. 10, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/98ACBF754CC17A8FC12586EA0047306E/%24File/1244.pdf>.

48 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 185) z dnia 26 października 2023 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrn=OSZ-185>.

W czerwcu 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁴⁹. Wprowadza ona znaczące zmiany dotyczące ochrony złóż, które mogą mieć wpływ na ograniczenia prawa własności (zob. rozdział 3.4.5.4).

2.5. PRZESTĘPCZOŚĆ GOSPODARCZA

Przestępstwa gospodarcze⁵⁰, opisane przede wszystkim w rozdziale XXXVI k.k. pt. Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, popełniane są zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Przestępczość gospodarcza ma duży wpływ na funkcjonowanie gospodarki państwa, stabilność instytucji finansowych i kredytowych, a także na zaufanie do całego systemu finansowego. Może też być powiązana z finansowaniem terroryzmu⁵¹.

Do przestępczości gospodarczej zalicza się również przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi (rozdział XXXVII Kodeksu karnego) oraz wszystkie inne przestępstwa powiązane z działalnością i obrotem gospodarczym. Takich typów czynów zabronionych polski ustawodawca stworzył już ponad 300 w przeszło 50 ustawach⁵². W szerokim ujęciu przestępczość gospodarcza obejmuje także przestępstwa przeciwko środowisku (stypizowane w rozdziale XXII Kodeksu karnego) i przestępstwa przeciwko prawom pracowniczym (określone w rozdziale XXVII Kodeksu karnego pt. Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową)⁵³.

W roku 2021 w Polsce stwierdzono popełnienie prawie 225 000 przestępstw gospodarczych, co stanowi kolejny już z rządu wzrost ujawniania tego rodzaju przestępczości⁵⁴. W roku 2020 skazano prawomocnie niemal 12 000 osób za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, co tym razem stanowi spadek względem roku 2019 i 2018, gdzie takich skazań było ok. 15 000 rocznie⁵⁵.

49 Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 2029), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230002029>.

50 Tradycyjnie przestępczość gospodarczą utożsamiało się z czynami popełnianymi przez tzw. białe kołnierzyki (ang. *white collar crimes*), czyli osoby o wyższym statusie społecznym i zawodowym, charakteryzujące się co do zasady brakiem przemocy, pozorami legalności i znacznym stopniem skomplikowania (np. czyny związane z czynnościami pralniczymi) oraz nadużywaniem instytucji życia gospodarczego. W podmiotowym ujęciu przestępczości gospodarczej zalicza się do niej również działalność „niebieskich kołnierzyków” (ang. *blue collar crimes*), czyli sprawców o niższym statusie, których czyny realizują przede wszystkim znamiona typów czynów zabronionych przeciwko mieniu. Obecnie odchodzi się od definicji podmiotowych na korzyść definicji przedmiotowej, utożsamiającej przestępczość gospodarczą z przestępstwami popełnianymi w ramach lub w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

51 Dotyczy to w szczególności prania pieniędzy. Zob. Ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1124 z późn. zm.) oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 oraz zmieniająca i uchylająca dyrektywę (UE) 2015/849.

52 Por. *Prawo karne gospodarcze*, red. R. Zawłocki, System Prawa Handlowego, t. 10, Warszawa 2012.

53 Por. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009.

54 <https://statystyka.policja.pl/download/20/232265/przestepstwa-gospodarcze-do-2021.xlsx>.

55 Por. Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l. 2008–2020, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

2.6. KORUPCJA

Zgodnie z badaniami z 2021 r. 72% badanych Polaków uważa, że korupcja stanowi poważny problem społeczny. 10% badanych deklaruje, że zna osobiście kogoś biorącego łapówki, 5% badanych potwierdziło, że przynajmniej raz w życiu próbowano im wręczyć łapówkę, natomiast 6% badanych deklaroowało danie łapówki. W opinii 20% respondentów korupcja występuje najczęściej w firmach państwowych. W przypadku firm prywatnych i banków ten odsetek wynosi odpowiednio 7% i 4%⁵⁶. W 2017 r. większość, bo 66% badanych uważało, że dawanie łapówek jest zakorzenione w mentalności Polaków i wynika z przekonania, że wówczas określona sprawa zostanie załatwiona szybciej czy lepiej⁵⁷.

Korupcja powinna być również postrzegana jako istotny problem przez rząd. Zgodnie z umową koalicyjną z listopada 2023 r. obecny rząd zamierzał podejmować kroki w celu wzmocnienia walki z korupcją, która miała być „całkowicie porzucona przez poprzednią władzę”⁵⁸. Mimo to do października 2024 r. rząd nie przyjął nowej strategii antykorupcyjnej, co oznacza, że w Polsce brakuje takiego dokumentu od 2021 r. Poprzednia strategia, w postaci Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, której celem było „realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym”⁵⁹, była wdrażana z opóźnieniem i nie została w pełni zrealizowana, w szczególności w zakresie zaplanowanych w niej zmian legislacyjnych⁶⁰. Najważniejsze punkty dotyczące m.in. zmian w obszarze regulacji lobbingu, przejrzystości oświadczeń majątkowych, wprowadzenia rejestru umów, zaostreżenia odpowiedzialności karnej za przestępstwa urzędnicze czy wprowadzenia nowych zasad odpowiedzialności podmiotów zbiorowych nie zostały zrealizowane⁶¹.

Obecny rząd w obszarze szeroko rozumianej korupcji przygotował do tej pory dwie istotne ustawy. Pierwsza z nich – o ochronie sygnalistów – weszła w życie 25 września 2024 r.⁶² Jednak jeszcze na etapie rządowego procesu legislacyjnego istniało ryzyko, że ustawa – zgodnie z propozycją Ministra Sprawiedliwości – nie obejmie ochroną sygnalistów informujących o przestępstwach korupcji i handlu ludźmi⁶³. Szerzej o tej ustawie można przeczytać w rozdziale 3.1.2.3.

Druga z przedstawionych przez rząd ustaw to ustawa o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁶⁴, której głównym celem jest likwidacja

56 *Różne barwy korupcji w Polsce*, CBOS, „Komunikat z Badań” 2021, nr 151, grudzień 2021, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_151_21.PDF.

57 *CBOS na temat doświadczeń Polaków z korupcją*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii/12639,CBOS-nt-korupcyjnych-doswiadczen-Polakow.html>.

58 Umowa koalicyjna, podpisana przez przedstawicieli Koalicji Obywatelskiej, PSL, PL 2050 oraz Nowej Lewicy, s. 8–9 i 11.

59 Zob. Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, s. 22, <http://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/15655/Uchwalanr207RadyMinistrowzdnia19grudnia2017rwsprawieRzadowegoProgramuPrzeciwdzia.pdf>.

60 Zob. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Informacja o wynikach kontroli, NIK, 2022, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27014,vp,29814.pdf>.

61 Sprawozdanie końcowe z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, <http://cba.gov.pl/download/1/6735/SprawozdaniezrealizacjiRPPKnalata2018-2020.pdf>.

62 Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów, Dz.U. 2024, poz. 928, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2024/pozycja/928>.

63 Stanowisko organizacji społecznych w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów z 26 lutego 2024 r. oraz dalszych zmian proponowanych w ramach prac legislacyjnych, 22 marca 2024, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-organizacji-spoecznych-w-sprawie-rzadowego-projektu-ustawy-o-ochronie-sygnalistow-z-26-lutego-2024-r-oraz-dalszych-zmian-proponowanych-w-ramach-prac-legislacyjnych>.

64 RCL, Ustawa o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385657/katalog/13061322#13061322>.

Centralnego Biura Antykorupcyjnego i przeniesienie jego kompetencji do innych instytucji – Policji, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wobec braku ogólnokrajowej strategii antykorupcyjnej, braku poparcia danymi potrzeby likwidacji CBA, określania zależnych od rządu instytucji, które mają przejąć kompetencje CBA, mianem „neutralnych politycznie”, czy w końcu wskazywania, że jednym z głównych oczekiwanych efektów wprowadzenia ustawy jest pozytywny wpływ na indeks poziomu korupcji Transparency International, należy poddać w wątpliwość, na ile proponowany kierunek zmian jest przemyślany i będzie korzystnie wpływał na walkę z korupcją. Tak daleko idące zmiany powinny być przeprowadzane po głębokiej analizie problemu i przygotowaniu odpowiedniej, wieloletniej strategii antykorupcyjnej. Pewną nadzieję w tym zakresie daje fakt, że prace nad ustawą się przedłużają i najpewniej nie zakończą się w 2024 r.⁶⁵

Z uwagi na złożoność problemu korupcji oficjalne statystyki nie oddają w pełni jej rozmiarów⁶⁶, warto jednak przyjrzeć się, jak w ostatnich latach kształtowała się liczba skazań za przestępstwa korupcyjne⁶⁷, a także liczba wszczętych w ich przedmiocie postępowań oraz stwierdzonych przestępstw. W roku 2023 Policja wszczęła postępowania w 2084 sprawach korupcyjnych (wskaźnik ten spada niemal nieprzerwanie od 2010 r., gdy przekraczał liczbę 6000)⁶⁸, a jednocześnie stwierdziła popełnienie 3669 takich przestępstw⁶⁹, co oznacza istotny spadek względem poprzednich lat (w roku 2020 było to 8038, a w roku 2022 – 5888). Centralne Biuro Antykorupcyjne, powołane do ściągania przede wszystkim przestępczości korupcyjnej, prowadziło w 2023 r. 751 spraw operacyjnych, z czego wszczęło w tym czasie 162 postępowania przygotowawcze. Jednocześnie CBA prowadziło 643 postępowania przygotowawcze, w których zabezpieczyło ponad 338 mln zł, stawiając 634 osobom łącznie 1901 zarzutów. 26% spraw prowadzonych przez CBA dotyczyło sektora przedsiębiorstw⁷⁰. Dla porównania: w 2020 roku CBA prowadziło 552 sprawy operacyjne, z czego wszczęte zostały w tym czasie 182 sprawy. W 2020 r. liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych wynosiła 606, w wyniku których 680 podejrzanym postawiono 2088 zarzutów⁷¹.

Polska konsekwentnie od kilku lat wypada coraz gorzej w międzynarodowych badaniach poziomu korupcji. W najnowszym Indeksie Percepcji Korupcji 2023, przygotowanym przez Transparency International, Polska z wynikiem 54 punktów zajęła 19 miejsce w Unii Europejskiej i 47 miejsce na świecie⁷². Wskaźnik ten pogorszył się po raz 5 z rzędu⁷³. Jest to związane m.in. ze zdiagnozowanym przez socjologów wzrostem w latach 2015–2023 zjawiska tzw. wielkiej korupcji, dotyczącej ogólnego

65 *Ustawa likwidująca CBA przesunięta. Projekt czeka na opinię*, PAP, 13 października 2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ustawa-likwidujaca-cba-przesunieta-projekt-czeka-na-opinie>.

66 Por. G. Makowski, M. Dudkiewicz, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. II, J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, CBA, Warszawa 2012, s. 217–284.

67 Mowa tu wyłącznie o typach czynów zabronionych opisanych w art. 228–230a Kodeksu karnego, a więc kryminalizujących sprzedajność, przekupstwo oraz płatną protekcję (bierną i czynną).

68 <https://statystyka.policja.pl/download/20/232270/postepowania-wszczete-przestepstwa-korupcja-do-2023.xlsx>.

69 <https://statystyka.policja.pl/download/20/232268/przestepstwa-korupcja-do-2023.xlsx>.

70 Por. Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2023 r., Warszawa 2024.

71 Por. Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., Warszawa 2021.

72 Pierwsze miejsce zajęła Dania, która otrzymała 90 punktów. Ze wszystkimi wynikami można zapoznać się na stronie Corruption Perceptions Index 2023: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/>.

73 Zaznaczyć jednak należy, że porównania takie mogą być zawodne, gdyż nie uwzględniają złożoności rankingów, a także powodów, dla których miejsca zmieniają inne kraje.

rozkładu instytucji państwa prawa i przejmowania nad nimi kontroli przez określoną, wąską grupę ludzi, a którą należy odróżnić od wąskiego, karnoprawnego, rozumienia korupcji⁷⁴.

W 2021 r. uchwalono – na podstawie projektu poselskiego – ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁷⁵, która zdaniem projektodawców „przyczyni się do zwiększenia zaufania społecznego do instytucji publicznych, podmiotów wykorzystujących publiczne pieniądze i osób sprawujących funkcje publiczne”. Autorzy projektu wskazywali jednocześnie, że „pożądana i społecznie potrzebna wydaje się zmiana obowiązujących przepisów prawa polegająca nie tylko na zaostrzeniu konsekwencji karnych popełnienia przestępstw korupcyjnych, ale także na wyeliminowaniu potencjalnych obszarów konfliktów interesów dotyczących osób publicznych”. Ich zdaniem „najlepszym środkiem przeciwdziałania korupcji jest jawność życia publicznego oraz nieustanne podnoszenie standardów stawianych osobom pełniącym funkcje publiczne. W obecnym stanie prawnym wydatki wielu instytucji gospodarujących publicznymi pieniędzmi są mało transparentne”. Ustawa m.in. zaostrzyła sankcje karne za wybrane przestępstwa korupcyjne, wprowadziła ograniczenia w zatrudnianiu posłów, senatorów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów, wprowadziła obowiązek prowadzenia przez partie polityczne elektronicznego i publicznie dostępnego rejestru wpłat, przekraczających od jednej osoby w jednym roku kwotę 10 000 zł oraz elektronicznego i publicznie dostępnego rejestru umów, a także wprowadziła obowiązek prowadzenia przez Ministra Finansów centralnego, elektronicznego i publicznie dostępnego rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, obejmującego umowy, których wartość przedmiotu przekracza 500 zł (wejście w życie przepisów dot. rejestru umów przesunięto do 1 stycznia 2026 r.)

Ustawa z jednej strony zawiera bardzo pożądane regulacje w obszarze rejestrów umów, o które eksperci apelowali od wielu lat⁷⁶. Z drugiej spotkała się z krytyką ekspertów zajmujących się fenomenem korupcji z perspektywy socjologicznej⁷⁷. Jednocześnie podnoszono, że regulacja zawiera nieproporcjonalne i wątpliwe konstytucyjnie rozwiązania w zakresie konsekwencji prawno-karnych za przestępstwa korupcyjne, przede wszystkim w zakresie środka karnego pozbawienia praw publicznych⁷⁸, czy też obowiązku publikowania przez partie polityczne danych osobowych darczyńców, co może naruszać unijne rozporządzenie o ochronie danych osobowych⁷⁹. Publikacja danych darczyńców umożliwiła jednak ujawnienie mechanizmu finansowania partii politycznych przez członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, którzy trafiali na swoje stanowiska z nadania politycznego⁸⁰.

74 G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf.

75 Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/2021/2054>.

76 B. Kwiatkowski, *Centralny rejestr umów – jak to robią inni*, 13 października 2015, <https://frankbold.pl/centralny-rejestr-umow-jak-to-robia-inni/>.

77 G. Makowski, *Ustawa antykorupcyjna Kukiza: fikcja i populizm. Korupcję PiS wpisał już w system polityczny*, 4 października 2021, <https://oko.press/ustawa-antykorypcyjna-kukiza-fikcja-i-populizm-korupcje-pis-wpisal-juz-w-system-polityczny/>.

78 Uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/604ACFC9E3D42306C1258726002B4414/%24File/1252-003.pdf>.

79 Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6F8356DE99FA7B-BFC-125870600495C33/%24File/1252-002.pdf>.

80 Zob. B. Godusławski, *Tak prezesi państwowych spółek płacą na PiS. Kwoty idą już w miliony*, Business Insider, 25 września 2023, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/miliony-ze-spolek-na-partyjne-konta-pis-tak-placa-prezesa-panstwowych-firm/h4td31b>.

2.7. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW ZBIOROWYCH

Obok odpowiedzialności karnej poszczególnych osób popełniających przestępstwa, czy szerzej czy-ny zabronione, istnieje w Polsce od 2002 r. odpowiedzialność quasi-karna⁸¹ podmiotów zbiorowych, której podstawy zostały uregulowane w Ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁸². Jest to dodatkowy – niezależny od odpowiedzialności cywilnej czy administracyjnej⁸³ – reżim odpowiedzialności, jakiemu może podlegać podmiot zbiorowy⁸⁴.

Odpowiedzialność ta nie ma charakteru pierwotnego i samoistnego, a jedynie wtórny i pochodny, wobec odpowiedzialności karnej określonej grupy osób fizycznych⁸⁵. Żeby w ogóle zastanawiać się nad przypisaniem podmiotowi zbiorowemu odpowiedzialności, muszą zostać zrealizowane trzy przesłanki:

1. istnienie związku między sprawcą czynu zabronionego a podmiotem zbiorowym⁸⁶,
2. wydanie prawomocnego wyroku przełamującego domniemanie niewinności sprawcy czynu zabronionego⁸⁷,

81 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, w którym Trybunał stwierdził, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych (co wynika m.in. ze zmiany tytułu ustawy w trakcie prac legislacyjnych i wykreślenia z niego zwrotu „odpowiedzialność karna”) nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, co jednak nie oznacza, że nie jest to odpowiedzialność represyjna, o wielu cechach odpowiedzialności karnej, do której stosuje się regulacje Kodeksu postępowania karnego, a przede wszystkim gwarancje zawarte w art. 42 Konstytucji RP.

82 Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 659 t.j. z późn. zm., dalej jako: u.o.p.z.

83 Por. art. 6 u.o.p.z.

84 Przez podmiot zbiorowy na gruncie u.o.p.z. należy rozumieć osobę prawną oraz jednostkę organizacyjnie niemającą osobowości prawnej, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków; a także spółkę handlową z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółkę kapitałową w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorcę niebędącego osobą fizyczną, a także zagraniczną jednostkę organizacyjną (por. art. 2 u.o.p.z.).

85 Od opisanej zasady istnieje jeden wyjątek dot. przestępstw przeciwko środowisku, który został dodany do art. 4a u.o.p.z. ustawą z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz.U. 2022, poz. 1726). Zgodnie z tym przepisem do pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w związku z niektórymi czynami zabronionymi przeciwko środowisku nie jest wymagane uprzednie wydanie wyroku lub orzeczenia przeciwko bezpośredniemu sprawcy tego czynu zabronionego.

86 Podmiot zbiorowy może odpowiadać wyłącznie za czyny zabronione (jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową) osób fizycznych, które:

1. działały w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku;
2. były dopuszczone do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1;
3. działały w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1;
4. były przedsiębiorcami, którzy bezpośrednio współdziałali z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego (por. art. 3 u.o.p.z.).

87 Chodzi tu nie tylko o prawomocny wyrok skazujący, ale również o wyrok warunkowo umarzający wobec takiej osoby postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczenie o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczenie sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy (por. art. 4 u.o.p.z.).

3. przypisanie swoistego zawinienia podmiotowi zbiorowemu⁸⁸.

Co więcej podmiot zbiorowy może ponosić odpowiedzialność wyłącznie w sytuacji popełnienia przez osobę fizyczną jednego z czynów zabronionych zawartego w katalogu, znajdującym się w art. 16 u.o.p.z. Są to m.in. wybrane przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, przestępstwa korupcyjne, przestępstwa przeciwko ludzkości, przestępstwa przeciwko wolności i porządkowi publicznemu, przestępstwa przeciwko ochronie informacji, wiarygodności informacji, mieniu, wolności seksualnej i obyczajności, środowisku, własności intelektualnej, czy też wybrane przestępstwa skarbowe, a także handel ludźmi.

Ustawodawca uregulował również odmiennie (względem „klasycznej” odpowiedzialności karnej) w u.o.p.z. sankcje⁸⁹, grożące podmiotom zbiorowym.

Omawiana odpowiedzialność podmiotom zbiorowym jest przypisywana niezwykle rzadko, co zostało szerzej omówione w rozdziale 3.3.5. W 2023 r. do sądów wpłynęło 19 spraw prowadzonych wobec podmiotów zbiorowych, zaś w 2022 r. – 21. W latach tych załatwiono odpowiednio 22 i 12 takich spraw. W roku 2023 pozostało do załatwienia 13 spraw.⁹⁰ Tendencja ta utrzymuje się od lat⁹¹. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać m.in. w charakterze odpowiedzialności podmiotów zbiorowych,

88 Zawinienie to może polegać na:

- braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej,
- braku należytego nadzoru nad osobą fizyczną ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego,
- organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną, podczas gdy mogło je zapewnić zachowanie należytej staranności, wymaganej w danych okolicznościach, przez organ lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego (por. art. 5 u.o.p.z.).

Oznacza to, że zawinienie to może przybrać postać winy w wyborze (*culpa in eligendo*), winy w nadzorze (*culpa in custodiendo*) albo winy organizacyjnej. Warto podkreślić, że polski ustawodawca odszedł na gruncie u.o.p.z. od modelu winy znanego prawu karnemu i odwołał się w art. 5 u.o.p.z. do konstrukcji cywilnoprawnych, co z jednej strony jest posunięciem asekuracyjnym, a z drugiej utrudniającym przyjęcie karnego charakteru tej regulacji (por. D. Habrat, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, LexisNexis, 2014).

89 Wśród możliwych do orzeczenia w sprawach dot. odpowiedzialności podmiotów zbiorowych sankcji znalazły się:

- Kara pieniężna w wymiarze od 1000 zł do 5 000 000 zł, która jednak nie może przekraczać 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Zasada ta nie dotyczy przestępstw przeciwko środowisku, gdzie kara wymierzana jest w granicach od 10 000 zł do 5 000 000 zł i nie jest ograniczona wysokością uzyskanego przychodu.
- Przepadek, który może objąć przedmioty pochodzące chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego, korzyści majątkowej pochodzącej chociażby pośrednio z czynu zabronionego albo równowartości wspomnianych przedmiotów lub korzyści majątkowej.
- Zakazy promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń; korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi; dostępu do środków z niektórych funduszy europejskich; korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem; ubiegania się o zamówienia publiczne; zakazy te mogą być orzekane w wymiarze od roku do lat 5.

Dodatkowo wyrok wobec podmiotu zbiorowego może zostać podany do publicznej wiadomości, co może być szczególnie dotkliwe dla firmy działającej na rynku konsumenckim. Zob. art. 7 – 9 u.o.p.z.

90 *Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instancyjności w roku 2022 i 2023*, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Ministerstwo Sprawiedliwości, 2024, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne-w-tym-pliki-dostepne-cyfrowo/rok-2023/download,3858,0.html>.

91 Por. uzasadnienie projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (dalej w tym rozdziale jako: „uzasadnienie”), [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/\\$file/8-020-1211-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/$file/8-020-1211-2019.pdf), s. 1.

która – jak wynika z samej ustawy, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁹² – jest wtórna i pochodna wobec odpowiedzialności karnej osób fizycznych.

Warto nadmienić, że w 2018 r. opublikowano nowy rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw⁹³, który co prawda został skierowany do Sejmu, a następnie do konsultacji w styczniu 2019 r., jednakże wobec przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i zgodnie z zasadą dyskontynuacji dalsze prace nad projektem przerwano. Co interesujące, mimo bardzo dynamicznych prac nad projektem na etapie rządowego procesu legislacyjnego, które wskazywały na determinację rządzących jak najszybszego wprowadzenia ustawy w życie, proces legislacyjny zatrzymał się na etapie parlamentarnym – do tego stopnia, że projektowi ustawy nie nadano w Sejmie nawet numeru druku. Stąd też jedynie pokrótce należy wskazać, że celem regulacji w ocenie projektodawców miało być „zwiększenie efektywności narzędzi służących do wymierzenia sankcji podmiotom zbiorowym, zwłaszcza w przypadku zwalczania poważnej przestępczości gospodarczej i skarbowej”⁹⁴. Wśród podstawowych założeń wskazano:

1. poszerzenie podstaw odpowiedzialności podmiotów zbiorowych – objęcia nią zachowań uznanych za zachowania własne podmiotów zbiorowych wyczerpujące znamiona czynu zabronionego,
2. odpowiedzialność podmiotu zbiorowego za wszystkie czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw z prywatnego oskarżenia,
3. rezygnację z wymogu uprzedniego uzyskiwania prejudykatu (wyroku skazującego osobę fizyczną)⁹⁵.

Usunięty zostałby także katalog przestępstw; wprowadzona miała zostać definicja czynu zabronionego, za który odpowiedzialny byłby podmiot zbiorowy, a za co można by orzec karę bądź środek. Wśród kar znalazłaby się kara pieniężna do 30 000 000 zł (obecnie maksymalna to 5 000 000 zł), ale także kara rozwiązania podmiotu zbiorowego z równoczesnym przeniesieniem własności składników lub praw majątkowych podmiotu zbiorowego na rzecz Skarbu Państwa, chyba że podlegałyby one zwrotowi pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi. W projekcie ustawy uwzględniono także kwestię sygnalistów zgłaszających nieprawidłowości: władze przedsiębiorstwa miały być zobowiązane do podjęcia czynności mających na celu wyjaśnienie ujawnionych okoliczności oraz do zapewnienia sygnalistom ochrony przed dyskryminacją oraz innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania. Jeżeli projektowana ustawa weszłaby w życie, ochrona miałaby znacznie szerszy zakres niż ta przyznana innym przedstawicielom pracowników.

Powyższy projekt został poddany rozległej krytyce. Wskazywano, że projektodawca proponował, by podmiot zbiorowy odpowiadał za czyny popełnione przez osoby wskazane w art. 6 planowanego aktu na zasadzie winy w wyborze, winy w nadzorze lub tzw. winy organizacyjnej – pomimo że k.k. nie zawiera takich uregulowań. Posługiwano się także pojęciami typowymi dla prawa cywilnego⁹⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich z kolei wypunktował liczne mankamenty projektu, apelując o wprowadzenie w nim zmian,

92 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03.

93 Por. RCL, projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw, 2018, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062>.

94 Por. Rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, 2019, Archiwum Sejmu VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-190-18>.

95 Por. s. 4 uzasadnienia.

96 Por. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, <https://www.russellbedford.pl/onas/rb-biuletyn/item/1154-odpowiedzialnosc-podmiotow-zbiorowych-za-czyny-zabronione-pod-grozba-kary.html>.

„które zapewniłyby jego zgodność z konstytucyjnymi standardami tworzenia prawa, zwłaszcza z zasadą rzetelnego procesu i proporcjonalności”⁹⁷. RPO wskazał, że przedstawione rozwiązania mogą prowadzić do nieproporcjonalności wymierzonej kary w stosunku do wagi czynu zabronionego; ponadto projektowane przepisy „stanowią, że przesłanką wszczęcia postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu jest istnienie interesu społecznego, zaś jedynym organem uprawnionym do przeprowadzenia oceny zaistnienia tej przesłanki jest prokurator. W efekcie prowadzenie postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu uzależnione jest w całości od prokuratora. Stanowi to zerwanie z obowiązującą w prawie karnym zasadą legalizmu oraz powoduje poważne zagrożenie, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych będzie stosowana wybiórczo i instrumentalnie”⁹⁸. Zastrzeżenia RPO budziło także uregulowanie, które „nie przewiduje w stosunku do przedstawiciela przesłuchiwanego w charakterze świadka – inaczej niż na gruncie obecnie obowiązującej regulacji – możliwości odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania. Zniesienie tak istotnej gwarancji procesowej w stosunku do świadka w sposób nieunikniony prowadzi do pogwałcenia konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP)”⁹⁹.

Alarmowano także, że „jedną z najbardziej kontrowersyjnych zasad wprowadzonych w projekcie jest retroaktywne (wsteczne) stosowanie nowych przepisów w stosunku do przestępstw, które zostały popełnione przed wejściem w życie nowej ustawy”¹⁰⁰.

„Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych” było jednym z działań w ramach zadania 1 „Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego” Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Zgodnie z raportem końcowym z realizacji tego programu działanie to zostało uznane za zrealizowane, mimo że nie nastąpiła żadna zmiana legislacyjna w Ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, a prace nad projektem zostały przerwane na etapie Sejmu¹⁰¹.

W roku 2022 powrócono do prac legislacyjnych, zmierzających do zmiany ustawy¹⁰². Tym razem jednak prace zostały przerwane jeszcze na etapie rządowym¹⁰³. Po zmianie rządu w grudniu 2023 r. pojawiła się zapowiedź „kontynuowania prac nad nowelizacją ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary”¹⁰⁴. Mimo to do października 2024 r. nie upubliczniono żadnego projektu nowelizacji ani nawet nie dodano odpowiedniej pozycji do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

97 Rzecznik Praw Obywatelskich, 9 października 2018 roku, znak: II.510.1126.2018 MH.VV; dostęp: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliw%C5%9Bci%20w%20sprawie%20odpowiedzialno%C5%9Bci%20podmiot%C3%B3w%20zbiorowych.pdf>.

98 Tamże.

99 Rzecznik Praw Obywatelskich, 9 października 2018, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych

100 K. Galwas, Nowy projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, a zasady *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*, <https://prawowobrocie.pl/prawo-administracyjne-i-publiczne/nowy--projekt-ustawy-o-odpowiedzialnosc-podmiotow-zbiorowych-za-czyny-zabronione-pod-grozba-kary-a-zasady-nullum--crimen-sine-lege-i-nulla-poena-sine-lege/379/>.

101 Sprawozdanie końcowe z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”, s. 3.

102 Servis gov.pl – KPRM, Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odpowiedzialnosc-podmiotow-zbiorowych-za-czyny-zabronione-pod-grozba-kary>.

103 RCL, Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, 2022, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700>.

104 Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce [w:] Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r., 24 lipca 2024 r., s. 20.

3. ŚRODKI ZARADCZE

3.1. PRAWO PRACY

3.1.1. BARIERY I TRUDNOŚCI

W obszarze indywidualnego prawa pracy jednym z istotniejszych problemów pozostaje od wielu lat segmentacja rynku pracy związana z wykorzystywaniem w zatrudnieniu umów prawa cywilnego, nawet gdy warunki pracy odpowiadają umowie o pracę. Jest to zjawisko, którego zwalczanie jest trudne przy pomocy nakazów czy zakazów, które mogą jedynie dodatkowo przyczyniać się do powstawania tzw. szarej strefy, a raczej wymaga instrumentów prawnych, które tworzyłyby zachęty dla pracodawców i zapewniały opłacalność zatrudniania osób w oparciu o umowę o pracę z innymi formami zatrudnienia¹⁰⁵. Zmiany w tym zakresie może przynieść uchwalenie, a następnie implementacja Dyrektywy o poprawie warunków zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform cyfrowych¹⁰⁶, która zawierać ma domniemanie istnienia stosunku pracy. Choć sama dyrektywa dotyczy jednej specyficznej formy zatrudnienia, możliwe iż wprowadzenie takiego domniemania objęłoby znacznie szerszą grupę zatrudnionych.

Po długim okresie oczekiwania w Kodeksie pracy znalazły się nowe regulacje dotyczące pracy zdalnej. Przepisy te, choć nie pozbawione wad¹⁰⁷, przyniosły jednak rozwiązanie znacznej części problemów wynikających z połączenia wcześniejszych regulacji w zakresie telepracy i zawartych w tzw. ustawie covidowej¹⁰⁸. Na przykład w sposób bardziej szczegółowy uregulowano obowiązki pracodawcy w zakresie bhp, usuwając te, których realizacja nie jest w praktyce możliwa przy pracy zdalnej, jak obowiązek udzielenia pierwszej pomocy w razie wypadku przy pracy. Ustalono także zagadnienia dotyczące wyposażenia stanowiska pracy i kosztów związanych z tą formą pracy dla pracownika.

Nie uległa zmianie regulacja pracy przy zbiorach, która choć posiada cechy umowy prawa cywilnego i umowy o pracę, nie jest objęta regulacjami w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę, bhp czy czasu pracy. Problem ten jest tym bardziej ważny, że choć sam artykuł 91c ust 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁰⁹ pozwala na wykonywanie tego rodzaju pracy do 180 dni

105 Por. A. Rozwadowska, „*Nie ma sędziego bez oskarżyciela*” – jak Niemcy walcą ze śmieciówkami, 5.08.2015, <http://wyborcza.pl/1,155287,18487260,nie-ma-sedziego-bez-oskarzyciela-jak-niemcy-walczą-ze-smieciówkami.html>.

106 Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych (COM(2021)0762 – C9-0454/2021 – 2021/0414(COD)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0330_PL.html.

107 Na przykład tzw. okazjonalna praca zdalna ograniczona została tylko do 24 dni w roku; kontrola warunków wykonywania pracy zdalnej, a w szczególności ergonomii stanowiska pracy może być w praktyce iluzoryczna.

108 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 568 ze zm.).

109 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. 2024, poz. 90, 1243 ze zm.).

w roku, to w przypadku obywateli Ukrainy objętych ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym został przedłużony z mocy prawa na okres pobytu w Polsce¹¹⁰. Nawet pomijając naganny etycznie wymiar prawnego dopuszczenia płacenia wynagrodzenia na poziomie niższym niż wynagrodzenie minimalne, warto zwrócić uwagę na potencjalnie negatywne skutki dla polskich przedsiębiorstw rolnych wynikające z ryzyka bycia usuniętym z łańcuchów dostaw przedsiębiorstw prowadzących działalność w sposób odpowiedzialny, szczególnie w dobie regulacji dot. sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju czy dyrektywy dot. należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (patrz rozdział 3.5). Szczególnie, że standardy międzynarodowe z obszaru praw człowieka w biznesie podkreślają znaczenie *living wage* (wynagrodzenia wystarczającego na godne życie), a jednocześnie niskie płace (zwłaszcza poniżej poziomu wynagrodzenia minimalnego) są traktowane jako jeden ze wskaźników pracy przymusowej.

W ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych także wciąż brak mechanizmów pozwalających stronom sporu na ustalenie w szybki i sprawny sposób, uwzględniający dynamikę sporu zbiorowego, czy planowana lub prowadzona akcja strajkowa ma charakter legalny. W związku z tym orzecznictwo sądów powszechnych dostarcza przykładów powoływania się przez pracodawców na art. 189, 7301 i 755 § 1 k.p.c. w celu ustalenia nielegalności strajku oraz uzyskania zakazu organizowania takiego strajku. Pracodawca powołując się na art. 730¹ oraz 755 § 1 k.p.c. występuje do sądu z wnioskiem o udzielenie (przed wniesieniem pozwu przeciwko organizatorowi strajku) zabezpieczenia roszczenia niepieniężnego o ustalenie, że strajk ogłoszony oraz organizowany u pracodawcy jest niezgodny z przepisami Ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, przez zakazanie związkowi zawodowemu organizowania oraz prowadzenia strajku. Taka forma zabezpieczenia roszczenia jest jednak nie do pogodzenia z normami konstytucyjnymi odnoszącymi się do dopuszczalnych ograniczeń w zakresie praw człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a także prawa do strajku (art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji RP)¹¹¹.

Rekomendacje

1. Wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy, w szczególności gdy praca wykonywana jest w zakładzie pracy pracodawcy.
2. Wprowadzenie przy umowie o pracy przy zbiorach obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także wprowadzenie minimalnego wynagrodzenia za pomoc przy zbiorach oraz maksymalnego wymiaru czasu pracy.
3. Wprowadzenie do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych instrumentu pozwalającego na ustalenie legalności strajku, przy jednoznacznym zakazie stosowania zabezpieczenia procesowego w postaci zakazu strajku.

110 Art. 40 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583 ze zm.).

111 Pozytywnym przykładem uchylecia takiego zabezpieczenia jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 marca 2016 r. III APz 8/16 <https://www.saos.org.pl/judgments/220799>.

3.1.2. DODATKOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE PRAWA PRACY I PRAWA ANTYDYSKRYMINACYJNEGO

3.1.2.1. NARUSZENIA PRAWA PRACY W ASPEKcie FORMY ZATRUDNIENIA

Jak już zasygnalizowano w rozdziale 3.1.1, istotnym problemem na polskim rynku pracy jest zatrudnianie pracowników w oparciu o umowy cywilnoprawne (umowa zlecenia, umowa o świadczenie usług, umowa o dzieło), nazywane potocznie umowami śmieciowymi, w sytuacji gdy charakter relacji pomiędzy osobą wykonującą pracę a osobą mu ją powierzającą zawiera cechy wyczerpujące znamiona stosunku pracy. Szczególnie niepokoi powszechna akceptacja takich niezgodnych z prawem rozwiązań oraz niewykorzystywanie istniejących środków prawnych służących ich zapobieganiu. Zjawisko to znajduje odzwierciedlenie także w raportach z działalności Państwowej Inspekcji Pracy, gdzie w przeglądzie tematyki zgłaszanych skarg po najczęstszych, związanych z nieprawidłowościami w wypłacaniu wynagrodzenia, następnym jest niepotwierdzenie warunków pracy na piśmie (co w praktyce oznaczać może wykonywanie pracy bez umowy, a konsekwentnie bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego) oraz zastępowanie umowy o pracę innymi umowami¹¹². Z przywołanego sprawozdania wynika, iż zaledwie w 4,5% przypadków inspektorzy stwierdzają naruszenie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi¹¹³, jednocześnie jednak warto wskazać, że środki, którymi dysponują inspektorzy, są niewystarczające dla zwalczania tego zjawiska i postulowane jest przyznanie inspektorom pracy kompetencji do samodzielnego ustalania stosunku pracy¹¹⁴.

Drastycznym przejawem łamania prawa pracy w aspekcie zatrudnienia jest zatrudnianie pracowników „na czarno“, czyli bez jakiejkolwiek umowy i wynikających z niej uprawnień, które wciąż jest zjawiskiem częstym, zwłaszcza w niektórych sektorach gospodarki, np. przy remontach i naprawach budowlano-instalacyjnych¹¹⁵, gdzie jest to szczególnie niebezpieczne dla pracownika, z uwagi na zagrożenie wypadkiem przy pracy. Wydaje się, że konieczne w tym zakresie są zintensyfikowane kontrole Państwowej Inspekcji Pracy, ale też edukacja pracowników fizycznych na temat ich praw.

Rekomendacje

1. Poszerzenie kompetencji PIP w zakresie nadzoru i kontroli podmiotów zatrudniających na umowy cywilnoprawne.
2. Zintensyfikowanie kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy.
3. Wprowadzenie obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego przed podjęciem pracy przez zatrudnionego, analogicznie do obowiązku potwierdzenia warunków pracy na piśmie.
4. Wprowadzenie edukacji w zakresie najistotniejszych przepisów prawa pracy do podstaw programowych nauczania szkolnego.

112 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 r., s. 22 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/%24File/482.pdf>.

113 Tamże, s. 128.

114 Tamże, s. 129.

115 Główny Urząd Statystyczny, Praca nierejestrowana w Polsce w 2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2022-roku,22,6.html?contrast=black-white>.

3.1.2.2. POZEW DO SĄDU PRACY

Na gruncie prawa pracy istotnym instrumentem ochrony praw pracowniczych jest pozew do sądu pracy. Możliwość jego złożenia przysługuje przede wszystkim w przypadku bezpodstawnego rozwiązania umowy o pracę, jej wypowiedzenia czy wypowiedzenia warunków pracy lub płacy, a także w sytuacji odmowy przyjęcia do pracy.

Niestety zmiany wprowadzone jeszcze Ustawą z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w praktyce pogorszyły status pracownika jako strony procesowej. Co prawda zgodnie z treścią nowego art. 35 ust. 1 w związku z art. 96 ustawy o kosztach sądowych od pracownika pobiera się tylko opłatę podstawową w kwocie 30 zł i to wyłącznie od: apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jednakże w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50 000 zł, pracownik musi już uiszczać opłatę stosunkową w wysokości 5% od wszystkich podlegających opłacie pism procesowych¹¹⁶. Dotyczy to roszczeń pracowników o przywrócenie do pracy z powodu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę bądź roszczeń o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia umowy o pracę w przypadku pracowników otrzymujących nawet minimalne wynagrodzenie za pracę¹¹⁷. Przepisy te są nie tylko niekorzystne dla pracowników, ale także dla pracodawców, którzy w przypadku uwzględnienia przez sąd powództwa pracownika mają obowiązek zwrócić pracownikowi na jego żądanie koszty procesu. Należałoby więc zmienić reguły obliczania wartości przedmiotu sporu¹¹⁸.

Pozytywnie natomiast należy ocenić zmianę 477² § 2 k.p.c. pozwalającą na nałożenie w wyroku na wniosek pracownika na pracodawcę obowiązku dalszego zatrudnienia pracownika do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, zarówno (jak dotychczas) gdy sąd uzna wypowiedzenie za bezskuteczne, jak i w przypadku przywrócenia pracownika do pracy¹¹⁹. W dotychczasowym brzmieniu przepis ten odnosił się wyłącznie do uznania wypowiedzenia za bezskuteczne, nie był więc w praktyce stosowany, nie zdarzało się bowiem, aby postępowanie sądowe skończyło się przed upływem okresu wypowiedzenia umowy o pracę. Warto zaznaczyć, że takie dopuszczenie do pracy nie upoważnia jednak wniosku, że skutki poprzedniego rozwiązania umowy o pracę zostały zniweczone lub że została zawarta umowa o pracę na czas nieokreślony na takich samych warunkach jak poprzednia¹²⁰.

3.1.2.3. OCHRONA SYGNALISTÓW

Od wydania ostatniego raportu dotyczącego dostępu do środków zaradczych w sprawach nadużyć związanych z działalnością przedsiębiorstw, w którym omawiano kwestie ochrony sygnalistów, nie zmieniło się tylko jedno – socjologiczna definicja sygnalisty, czyli osoby, która działa w dobrej wierze

116 Utracił moc dawny art. 463 k.p.c., ustawowo znoszący bezwarunkowy obowiązek uiszczania opłat sądowych przez pracownika dochodzącego roszczeń ze stosunku pracy.

117 Zob. Uchwała SN z 6.12.2001 r. OSNP nr 15/2002, poz. 350, III ZP 28/01; I. Lipińska, *Wartość przedmiotu sporu w sprawach z zakresu prawa pracy – czy zawsze 5% rzeczywistej wartości roszczenia?*, MOPR 2007, nr 5, s. 247; *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Feliga, LEX/el. 2023, art. 35 (M. Uliasz) [dostęp 4.10.2024].

118 P. Prusinowski, *Rozstrzygnięcie indywidualnych sporów ze stosunku pracy*, Warszawa 2013, s. 244–245.

119 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2019, poz. 1469).

120 Zob. wyroki SN: z 6.02.1984 r., IV PRN 11/83, OSNCP 1984/9, poz. 164, oraz z 24.07.2001 r., I PKN 555/00, OSNP 2003/12, poz. 292; *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, art. 35 (M. Uliasz) [dostęp 4.10.2024].

ujawniając nieprawidłowości lub ryzyko ich wystąpienia w swoim miejscu pracy¹²¹. Poza tym doszło do swoistej rewolucji. Udało się uchwalić ustawę¹²² wdrażającą dyrektywę Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE.

W polskich warunkach, z punktu widzenia sytuacji prawnej sygnalistów, to zasadnicza zmiana (niezależnie od oceny jakości przyjętych przepisów). Dzięki temu w końcu system prawny zaczął „widzieć” sygnalistów. To przełom, zważywszy na sposób funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, w którym sądy mają w zwyczaju blisko trzymać się litery prawa i niechętnie dokonują jego kreatywnej wykładni. To dlatego w przeszłości sygnaliści, którzy nie uzyskali ochrony w swoich miejscach pracy, chcąc obronić się przed sądami musieli borykać się z wieloma trudnościami, wynikającymi tylko z tego, że status sygnalisty nie był znany sędziom¹²³. Fundacja im. Stefana Batorego wiele lat zabiegała o stworzenie ram prawnych, w których sygnaliści zostaną zdefiniowani na gruncie prawa. Te wysiłki długo nie przynosiły skutku, aż do przyjęcia dyrektywy UE o ochronie sygnalistów, która wymusiła uregulowanie statusu sygnalistów w prawie krajowym.

W poprzednim raporcie opisywano pierwszą wersję projektu ustawy wdrażającego dyrektywę. Wówczas nikt się nie spodziewał, że proces legislacyjny będzie trwać kolejne trzy lata, choć rząd prawicy zabrał się za wdrożenie dyrektywy tuż przed upływem czasu danego przez Komisję Europejską i wydawało się, że sprawy potoczą się już szybko – ze względu na kary grożące Polsce w związku z brakiem implementacji dyrektywy. Ostatecznie wielomilionowe kary zostały nałożone, po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 25 kwietnia 2024 roku. Pocieszeniem było to, że projekt ustawy pozostawiony przez rząd prawicy zawierał tyle wad, że dobrze, że nie został uchwalony. Następcy, pod presją organizacji społecznych, nieco go ulepszyli.

Po wyborach w październiku 2023 r. wydawało się, że powstanie zupełnie nowa propozycja legislacyjna. Tak się nie stało. Niespodziewanie w styczniu 2024 roku Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przesłało do prac legislacyjnych projekt poprzedników, tylko lekko poprawiony¹²⁴. Stary-nowy projekt miał być dodatkowo procedowany w tzw. trybie odrębnym, co oznaczało, że nie będzie już konsultacji publicznych i że ustawa może zostać przyjęta nawet w ciągu dwóch tygodni. Argumentem za takim tempem prac była chęć zminimalizowania kwoty kar, których kwota rosła z każdym dniem braku implementacji dyrektywy. Jednak po protestach organizacji skupionych wokół Fundacji Batorego i innych środowisk rząd zdecydował się przyrzeć postulatом strony społecznej i wprowadzić kolejne poprawki do projektu. Ostatecznie prace nad ustawą trwały do czerwca 2024 r. W dniu 24 czerwca ostatecznie uchwalił ją Sejm, a niedługo potem podpisał ją prezydent, z *vacatio legis* trwającym do 25 września 2024 r. (a dla niektórych przepisów do 24 grudnia). Nie ma tu miejsca, żeby szczegółowo omówić jej przepisy, stąd też skupimy się na charakterystyce jej podstawowych elementów.

Zasadniczo ustawa realizuje wymogi dyrektywy odchodząc nieco od ustanowionego w niej minimum. Ustawodawca nie skorzystał z okazji, żeby uregulować status sygnalistów bardziej kompleksowo, mimo że sama dyrektywa w art. 2 ust. 2 i art. 25 zachęca do takiego kreatywnego podejścia.

Przede wszystkim w art. 4 ust. 1 ustawa definiuje, kim jest sygnalista, określając szeroki katalog osób fizycznych objętych tym pojęciem – od pracownika etatowego, przez pracowników tymczasowych,

121 *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, red. G. Makowski, M. Waszak, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, s. 9.

122 Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. 2024, poz. 928).

123 A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011.

124 Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401>.

po osoby świadczące pracę także w innych formatach – w oparciu o umowy cywilnoprawne, kontrakty. Pojęciem sygnalistów są też objęci m.in. akcjonariusze, wspólnicy prokurenci, a także wolontariusze, stażyści i byli pracownicy. Jest to niewątpliwym plus ustawy i wyjście naprzeciw propozycjom zawartym w społecznym projekcie ustawy o ochronie sygnalistów, który Fundacja im. Stefana Batorego przedstawiła już w 2017 r., a później zaktualizowała w styczniu 2024 r.¹²⁵ licząc, że może to ten projekt stanie się punktem wyjścia dla wdrożenia dyrektywy. Pozytywna ocena tego rozwiązania wynika przede wszystkim stąd, że na polskim rynku pracy około jedna trzecia osób aktywnych zawodowo wykonuje pracę w oparciu o inne formuły niż umowa o pracę¹²⁶.

Jeśli chodzi o zakres podmiotów, które są zobowiązane do ochrony sygnalistów w ramach specjalnych procedur wewnętrznych, a także procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, to również w tym aspekcie polskie przepisy wychodzą nieco dalej, poza to, co jest zapisane w dyrektywie. Nie chodzi przy tym o podmioty, które mają obowiązek stworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania nadużyć. W tym aspekcie polskie przepisy trzymają się ściśle dyrektywy. Natomiast zbiór podmiotów (jak stanowi rozdział 4 ustawy, a w szczególności art. 33 i 34)), które mogą być adresatami, jest szerszy, niż można byłoby wywieść to z przepisów unijnych. Ustawodawca nie zaproponował zamkniętego katalogu organów publicznych zobowiązanych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, tak jak to zrobiły inne państwa. Przyjął, że każdy organ publiczny, który miałby obowiązek zareagowania na zewnętrzne zgłoszenie o nadużyciu, może być adresatem takiej informacji. To rozwiązanie jest elastyczne i tworzy szerokie pole dla sygnalistów chcących dokonać zgłoszenia zewnętrznego. Stwarza jednak problemy związane z ustaleniem, który organ publiczny jest właściwy.

Polski ustawodawca zdecydował się wyjść nieco poza minimum wynikające z dyrektywy także w przypadku zakresu przedmiotowego. Do katalogu naruszeń prawa (art. 3 ust. 1 ustawy), o których sygnalista będzie mógł poinformować licząc na ochronę, dodano korupcję i naruszenia konstytucyjnych wolności praw człowieka i obywatela – występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej, niezwiązane z innymi, wymienionymi w dyrektywie i ustawie naruszeniami. To rozszerzenie zakresu przedmiotowego nie dokonało się samoistnie. Zabiegała o to grupa organizacji skupiona wokół wspomnianego wcześniej społecznego projektu ustawy o ochronie sygnalistów¹²⁷. Trzeba przy tym odnotować, że ostateczna wersja zakresu przedmiotowego dalej nie obejmuje wszystkich naruszeń prawa, które proponowano w nim ująć.

Zakres ochrony sygnalistów zapisany w ustawie (rozdział 2 ustawy, a w szczególności art. 12 ust. 1) również wychodzi poza minimum wynikające z dyrektywy. Ustawa za dyrektywą formułuje listę zakazanych działań odwetowych wobec sygnalistów, począwszy od odmowy nawiązania stosunku pracy z kandydatami, którzy odważyliby się zgłosić jakieś naruszenie prawa, przez zakaz rozwiązywania stosunku pracy z tymi, którzy już pracują, przez karne przeniesienia na inne stanowiska, zmiany miejsc wykonywania pracy, po zastraszanie, dyskryminację, mobbing czy ogólnie niesprawiedliwe traktowanie. Łącznie ustawa wymienia dwadzieścia jeden zakazanych działań odwetowych (dyrektywa wymienia

125 *Społeczny projekt ustawy o ochronie sygnalistów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/01/29marca_Spoleczny-projekt-ustawy-o-ochronie-sygnalistow.pdf.

126 PARP, Bilans Kapitału Ludzkiego. Raport z badania ludności w wielu 18–69 lat, 2022/2021, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/12-BKL-WCAG_ost_08_02_2023.pdf.

127 Stanowisko organizacji społecznych w sprawie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów z 26 lutego 2024 r. oraz dalszych zmian proponowanych w ramach prac legislacyjnych z 22 marca 2024 r., <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-organizacji-spoecznych-w-sprawie-rzadowego-projektu-ustawy-o-ochronie-sygnalistow-z-26-lutego-2024-r-oraz-dalszych-zmian-proponowanych-w-ramach-prac-legislacyjnych/>.

ich piętnaście). Ponadto ustawodawca zdecydował się objąć ochroną osoby pomagające sygnaliście, w tym osoby prawne (a więc np. organizacje społeczne).

Ustawa, zgodnie z wymogami dyrektywy, przewiduje trzy możliwości zgłaszania naruszeń prawa. Podstawowym kanałem jest zgłoszenie wewnętrzne (opisane w rozdziale 3 ustawy), którego adresem jest pracodawca. Jak już wspomniano pracodawcy zatrudniający co najmniej pięćdziesiąt osób są zobowiązani do stworzenia specjalnych procedur, opisanych w ustawie, umożliwiających dokonanie takiego zgłoszenia. Ponadto niezależnie od zgłoszenia wewnętrznego sygnalista może dokonać również zgłoszenia zewnętrznego (rozdział 4 ustawy) do właściwego organu publicznego lub do Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest głównym organem przyjmującym zgłoszenia sygnalistów. Rzecznik, podobnie jak inne organy publiczne, jest zobowiązany do stworzenia procedur przyjmowania i postępowania ze zgłoszeniami zewnętrznymi. Trzecią drogą, z jakiej może skorzystać sygnalista, jest ujawnienie publiczne (rozdział 5 ustawy). Może ono zostać dokonane, jeśli kanały zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych nie istnieją lub działają niewłaściwie (np. sygnalista nie otrzymuje odpowiedzi zwrotnej lub brak jest działań następczych). A także wówczas, gdy występuje oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, w szczególności ryzyko zaistnienia nieodwracalnej szkody.

Warto przy tym podkreślić szczególną rolę Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) – opisaną głównie w art. 30–32 oraz w art. 35–45, a także w art. 47 ust. 3–5 oraz 48 ust. 2, w art. 49 oraz w rozdziale 7 ustawy. RPO jest nie tylko centralnym organem zobowiązanym do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. Rzecznik uzyskał również uprawnienia do rozwiązywania sporów kompetencyjnych między innymi organami publicznymi, które są adresatami zgłoszeń zewnętrznych. Może przekazać zgłoszenie zewnętrzne mieszczące się w zakresie przedmiotowym ustawy organowi publicznemu, który uzna za właściwy z uwagi na charakter zgłoszenia, w sytuacji gdy wcześniej żaden inny organ nie podjął się jego rozpatrzenia. RPO jest więc tym ośrodkiem, który ma przeciwdziałać ryzyku krążenia zgłoszeń zewnętrznych między różnymi podmiotami. Ponadto Rzecznik gromadzi informacje o funkcjonowaniu ustawy (dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych) oraz prowadzi działania informacyjne i edukacyjne dotyczące ochrony sygnalistów. Ustanowienie RPO jako centralnego ośrodka odpowiedzialnego za wdrożenie ustawy o ochronie sygnalistów w polskich warunkach było najlepszym wyborem, sprzyjającym efektywnej realizacji jej przepisów. Rząd prawicy rozważał inne warianty (w pracach nad ustawą pojawiały się na przykład prokuratura albo Państwowa Inspekcja Pracy), które z pewnością nie przyczyniłyby się do efektywnego wykonania przepisów chroniących sygnalistów, a mogły doprowadzić do ich wykorzystania w walce politycznej.

Kończąc omawianie głównych elementów ustawy o ochronie sygnalistów warto wspomnieć także o zawartych w niej przepisach karnych (rozdział 6 ustawy). Penalizują one przypadki stosowania środków odwetowych wobec sygnalistów, utrudnianie lub uniemożliwianie dokonywania zgłoszeń, a także ujawnianie tożsamości sygnalistów i osób im pomagających. Karane są również przypadki nieprzyjęcia właściwych procedur zgłoszeń wewnętrznych. Karom podlegają także osoby dokonujące świadomie nieprawdziwych zgłoszeń lub ujawnień. Karą może być nałożenie grzywny lub pozbawienie wolności, nawet do trzech lat (np. za uporczywe stosowanie odwetu wobec sygnalistów). Osoby dokonujące nieprawdziwych zgłoszeń są narażone na konsekwencje wynikające z naruszenia dóbr osobistych (art. 15 ustawy), a także na konieczność wypłaty zadośćuczynienia i odszkodowania dla osób, które poniosły szkodę w związku z ich działaniami.

Może wydawać się, że obowiązująca w Polsce ustawa o ochronie sygnalistów jest kompletna i w sposób właściwy chroni osoby zgłaszające nadużycia prawa. Tym bardziej, że jak wspomniano, wykracza ona poza minimum wyznaczone przepisami dyrektywy. Tak jednak nie jest. Wspomnijmy więc o kilku głównych mankamentach tej regulacji.

Głównym z nich jest ograniczony zakres przedmiotowy ustawy. W trakcie prac legislacyjnych, mimo wysiłków organizacji społecznych, nie uwzględniono wszystkich przestępstw. W efekcie powstała sytuacja, w której sygnaliści zgłaszający na przykład informacje o przestępstwach dotyczących zamówień publicznych czy korupcji będą chronieni, a ci, którzy będą zgłaszać naruszenia prawa dotyczące na przykład handlu ludźmi, już nie. Jak wskazywali krytycy przyjętych rozwiązań, może to być przesłanka do podważenia konstytucyjności co najmniej części przepisów ustawy.

Ponadto na ostatnim etapie prac legislacyjnych z zakresu przedmiotowego usunięto przepisy chroniące sygnalistów zgłaszających naruszenia prawa pracy, bo tego domagały się niektóre organizacje pracodawców, twierdząc między innymi, że spowoduje to dla biznesu zbyt duże ryzyko zalewem zgłoszeń. Stało się to wbrew stanowisku rządu, a w szczególności Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz wbrew protestom organizacji obywatelskich i związków zawodowych. To kolejne osłabienie ochrony sygnalistów w Polsce.

Do innych mankamentów podnoszonych w trakcie prac legislacyjnych, które nie zostały rozwiązane, należy też słaba ochrona funkcjonariuszy służb mundurowych, całkowite wyłączenie ustawy w przypadku naruszeń związanych z informacjami niejawnymi czy wyłączenie z ochrony zgłoszeń dotyczących zamówień i umów w obszarze obronności, gdzie akurat ryzyko korupcji jest wysokie – z uwagi na ograniczone stosowanie prawa zamówień publicznych przy jednoczesnej ogromnej wartości kontraktów. Warto również podnieść, że przepisy ustawy, mimo pewnych poprawek, wciąż nie tworzą właściwego otoczenia prawnego dla tworzenia systemów ochrony sygnalistów w grupach kapitałowych, co jest szczególnie istotne dla największych przedsiębiorstw w Polsce, w tym międzynarodowych koncernów. Do wspomnianych braków w ustawie dochodzi jeszcze wiele innych, wskazywanych przez ekspertów i analityków. Całą listę niedociągnięć opisał w swoim raporcie Instytut Spraw Obywatelskich¹²⁸.

W niedalekiej przyszłości ustawę czeka więc nowelizacja lub seria nowelizacji. Warto przy tym odnotować, że zmiany będą wynikać też (z zaplanowanego pierwotnie na koniec 2023 r.) przeglądu realizacji dyrektywy (co wynika z art. 27 dyrektywy – przegląd jednak zapewne się opóźni – między innymi ze względu na kilka państw, w tym Polskę, które długo zwlekały z implementacją). Ponadto w perspektywie dwóch, trzech lat od momentu opublikowania tego tekstu z dużym prawdopodobieństwem zostanie przyjęta tzw. dyrektywa antykorupcyjna¹²⁹. Jej projekt w wersji, która była aktualna pod koniec 2024 r., zawierał przepisy mówiące o wzmocnieniu ochrony sygnalistów zgłaszających naruszenia prawa o charakterze korupcyjnym. Warto również wspomnieć o dyrektywie UE 2024/1760 w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju zmieniającą dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859¹³⁰, która tworzy odrębny system składania skarg związanych z niedopełnieniem przez przedsiębiorstwa obowiązków dotyczących informowania i zapobiegania negatywnym skutkom ich działalności z punktu widzenia praw człowieka i zmian klimatycznych.

128 J. Rzymkowski, *Uwagi dotyczące projektu ustawy o ochronie sygnalistów*, INSPRO, Łódź 2024, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/publikacje/uwagi-dotyczace-projektu-ustawy-o-ochronie-sygnalistow/>.

129 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji, zastępująca decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371, 3 maja 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0234>.

130 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859 (tekst mający znaczenie dla EOG), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1760/>.

Jednocześnie nowelizuje ona dyrektywę o ochronie sygnalistów, nakazując uwzględnienie w zakresie przedmiotowym zgłoszeń dotyczących takich właśnie zdarzeń. Państwa członkowskie wdrażające dyrektywę 2024/1760 będą więc musiały uwzględnić to również na gruncie prawa krajowego. Będzie to więc kolejny powód do nowelizacji ustawy o ochronie sygnalistów.

W niniejszym rozdziale nie ma mowy o problemach wynikających z praktyki stosowania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, ta bowiem nie zdążyła się jeszcze wykształcić. Choć jednocześnie ujawniły się pierwsze problemy, dotyczące na przykład określenia, od kiedy podmioty zobowiązane do stworzenia wewnętrznych procedur zgłoszeń powinny je faktycznie wdrożyć¹³¹. W każdym razie ten praktyczny aspekt stosowania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów stanie się zapewne głównym tematem raportu dopiero w jego kolejnej edycji.

Rekomendacje

Podsumowując, niezależnie od tego, jak będzie wyglądać praktyka stosowania ustawy o ochronie sygnalistów, wiedząc jednak, że nowelizacja ustawy jest nieuchronna, na ten moment można sformułować następujące rekomendacje:

1. Należy rozszerzyć zakres przedmiotowy ustawy na wszystkie naruszenia prawa będące przestępstwami.
2. Należy rozszerzyć zakres przedmiotowy ustawy o naruszenia prawa pracy.
3. Należy objąć zakresem przedmiotowym ustawy zgłoszenia dotyczące naruszeń prawa związanych z zamówieniami i umowami zawieranymi w obszarze obronności.
4. Należy stworzyć możliwość ochrony sygnalistów dokonujących zgłoszeń związanych z wykorzystaniem informacji niejawnych, tak aby jednocześnie były chronione również i tego rodzaju informacje.
5. Należy jak rozpocząć prace zmierzające do dostosowania polskiego ustawodawstwa do wymogów dyrektywy 2024/1760. Powinny one obejmować szerokie konsultacje publiczne, a ustawodawca powinien ze szczególną uwagą traktować przedstawiane w ich ramach rekomendacje.
6. Należy stworzyć wieloletni program badania, informowania i edukowania w zakresie przepisów ustawy o ochronie sygnalistów. Program ten powinien zostać przygotowany w ścisłej współpracy między Rzecznikiem Praw Obywatelskich, rządem i organizacjami obywatelskimi. Jego adresatami powinni być pracodawcy (w szczególności w sektorze publicznym), ale także ogół społeczeństwa.
7. Wszelkie zmiany w ustawie o ochronie sygnalistów nie powinny być pośpieszne i powinny być poprzedzone realnymi konsultacjami publicznymi – w szczególności z organizacjami strażniczymi, organizacjami działającymi w sferze ochrony praw człowieka oraz reprezentantami organizacji pracowników i pracodawców.

131 K. Topolska, *Resort przesuwa wdrożenie procedur dla sygnalistów. To może oznaczać problemy*, „Gazeta Prawna” z 6.8.2024, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9564333,resort-przesuwa-wdrozenie-procedur-dla-sygnalistow-to-moze-oznacza-p.html>.

3.1.2.4. TRUDNA SYTUACJA PRACOWNIKÓW Z UKRAINY

W ostatnich latach rośnie liczba pracowników migrujących, którzy stanowią około 6,5% osób wykonujących prace w Polsce¹³². Najliczniejszą grupę stanowią pracownicy z Ukrainy, których na koniec lutego 2024 r. było 690,2 tys. osób, co stanowi niemal 70% ogółu pracowników migrujących¹³³. Podaje się, że około 26% firm zatrudnia pracowników cudzoziemskich, a w 70% przypadków podyktowane jest to niedoborem pracowników na polskim rynku pracy¹³⁴. Jak podaje raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego większość dokumentów legalizujących zatrudnienie w Polsce dotyczyła sektorów przetwórstwa przemysłowego, transportu i gospodarki magazynowej oraz usług administrowania i działalności wspierającej¹³⁵. Przyczyną znacznego przyrostu liczby cudzoziemców pracujących w Polsce w okresie ostatnich 10 lat jest dynamiczny rozwój gospodarczy, który miał miejsce w Polsce w ostatnich latach, konflikt zbrojny na Ukrainie, a także gotowość Ukraińców do podejmowania pracy za niższe wynagrodzenie. Mimo stosowania uproszczonych procedur względem migrantów ekonomicznych z Ukrainy, wydają się one nie odpowiadać na potrzebę wykreowaną przez napływ pracowników z tego kraju w ostatnim czasie, zwłaszcza że umożliwiają one zatrudnienie bez zezwolenia na pracę tylko na 6 miesięcy. Powoduje to, że wielu z nich pracuje nielegalnie, przez co są pozbawieni świadczeń pracowniczych¹³⁶. W 2018 r. w wyniku implementacji dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego¹³⁷ wprowadzono konieczność uzyskania zezwolenia na pracę sezonową. Rodzaje działalności, według klasyfikacji PKD, uprawniające do ubiegania się o udzielenie zezwolenia, obejmują działalność ujętą w sekcji „Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo” oraz sekcji obejmującej „Działalność związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi”¹³⁸. Zezwolenia te wydawane są przez właściwych miejscowo starostów, a nie jak dotychczas przez wojewodę, na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym¹³⁹. Poza przypadkami nielegalnego powierzenia pracy Inspekcja Pracy podczas kontroli najczęściej wykrywa przypadki naruszenia przepisów w zakresie bhp, nieprawidłowości w wypłacaniu wynagrodzenia, zatrudniania na podstawie umowy prawa cywilnego zamiast umowy o pracę oraz niezgłaszania zatrudnionych do ubezpieczenia społecznego¹⁴⁰.

132 Główny Urząd Statystyczny, Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w lutym 2024 r., <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-lutym-2024-roku,15,15.html>.

133 Tamże.

134 K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybortowicz, *Polacy o cudzoziemcach na rynku pracy – fakty, mity, opinie*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2024 <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/06/Polacy-o-cudzoziemcach.pdf>.

135 Tamże.

136 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 r., s. 170 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/%24File/482.pdf>.

137 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 375–390). „Najliczniejszą grupę cudzoziemców nielegalnie zatrudnionych stanowili obywatele Ukrainy – 4 742 osób, tj. 16% obywateli tego państwa objętych kontrolą (...), co stanowi 71% ogółu cudzoziemców, którym powierzono nielegalne wykonywanie pracy.”

138 Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. 2019, poz. 1845 t.j.).

139 Por. art. 88n, 88t ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2019, poz. 148).

140 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 r., s. 171 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/%24File/482.pdf>.

Jednym ze sposobów uchylania się od opłacania składek na ubezpieczenia społeczne jest tworzenie podmiotów gospodarczych z dużą liczbą wspólników, których w umowie spółki zobowiązuje się do świadczenia niepieniężnego na rzecz spółki, np. kompletowania, sortowania, sprzątanania i prac konserwacyjnych¹⁴¹. Ponieważ wypłata wynagrodzenia dla wspólnika nie jest tytułem do ubezpieczeń, nie odprowadza się od tych świadczeń składek ZUS. Innym problemem, który dotyczy tę grupę migrantów ekonomicznych, jest powolnie następujący proces integracji na rynku pracy: znaczna część pracowników z Ukrainy zatrudniona jest poniżej swoich kwalifikacji, co łączy się zarówno z trudnościami z potwierdzeniem uprawnień zawodowych, jak i nieznajomością języka polskiego¹⁴².

Obecnie na polskim rynku pracy funkcjonują dwa systemy legalizacji pracy cudzoziemców. Pierwszy, ogólny, opiera się na zasadach określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴³, obejmując zezwolenia na pracę oraz oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Drugi, dedykowany obywatelom Ukrainy, wynika ze specjalnej ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju¹⁴⁴, która pozwala na szybką legalizację pracy obywateli Ukrainy poprzez złożenie powiadomienia przez system elektroniczny.

Nowe przepisy z jednej strony uprościły proces zatrudniania obywateli Ukrainy, co spowodowało, że pracodawcy przestali korzystać z bardziej skomplikowanych procedur opartych na oświadczeniach lub zezwoleniach na pracę. Z drugiej jednak strony, inspektorzy pracy zwracają uwagę na potencjalne zagrożenia związane z tym uproszczonym systemem, takie jak nielegalne zatrudnianie czy wymaganie nieodpłatnej pracy podczas nieformalnego okresu próbnego. Pracownicy w takim okresie są pozbawieni wynagrodzenia, ubezpieczenia zdrowotnego oraz systemu zabezpieczeń społecznych, co może mieć kluczowe znaczenie w przypadku wypadku przy pracy.¹⁴⁵

Rekomendacje

1. Dalsze prowadzenie szeroko zakrojonych akcji informacyjnych i edukacyjnych na temat polskiego prawa pracy w kontekście zatrudniania cudzoziemców, także w języku ukraińskim, białoruskim, rosyjskim, gruzińskim i angielskim.
2. Organizowanie kursów nauki języka polskiego dla cudzoziemców, co zwiększa znacząco szanse na zatrudnienie.

141 A. Andrysiak, *Ukraińscy wspólnicy*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2019, nr 208 (5110), https://www.hrlex.pl/wp-content/uploads/2020/02/gazeta_prawna_25_10_strony-6-7.pdf. Ponieważ taka forma spółki wykorzystywana jest także w zatrudnieniu cudzoziemców, a zwłaszcza obywateli Ukrainy, w publicystyce spotyka się nazwę „spółka ukraińska”.

142 NBP, *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce – wpływ pandemii i wojny na charakter migracji w Polsce. Raport z badania ankietowego*, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/04/Sytuacja-zyciowa-i-ekonomiczna-migrantow-z-Ukrainy-w-Polsce_raport-z-badania-2022.pdf; R. Zyzik, Ł. Baszczak, I. Rozbicka, M. Wielechowski, *Uchodźcy z Ukrainy na polskim rynku pracy: możliwości i przeszkody*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023 <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/01/Uchodzczy-z-Ukrainy-.pdf>.

143 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. 2024, poz. 475 z późn. zm.).

144 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. 2024, poz. 167 z późn. zm.).

145 Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 r.

3. Udostępnienie na przejściach granicznych oraz w urzędach broszur informacyjnych na temat praw pracownika (w wielu językach, w szczególności: ukraińskim, białoruskim, rosyjskim i angielskim).
4. Zaostrzenie kontroli PIP, w szczególności zwiększenie częstotliwości kontroli niezapowiedzianych u pracodawców zatrudniających cudzoziemców, a także w podmiotach gospodarczych z liczną grupą udziałowców pochodzących z krajów trzecich.

3.1.3. NIESKUTECZNE PRZEPISY ANTYDYSKRYMINACYJNE

Aktem prawnym o charakterze przekrojowym, którego celem jest przeciwdziałanie przejawom dyskryminacji na różnych płaszczyznach i w wielu obszarach życia, jest tzw. ustawa wdrożeniowa¹⁴⁶. Ustawa ta jest od wielu lat krytykowana jako pozorna, nieskuteczna, niezapewniająca realnej ochrony osobom dyskryminowanym. Jednym z podstawowych problemów jest fakt przyznania osobom dyskryminowanym jedynie roszczenia o odszkodowanie (które obejmuje szkodę materialną) zamiast roszczenia o stosowne zadośćuczynienie za doznaną krzywdę¹⁴⁷. Już w pierwszym prawomocnym wyroku wydanym na gruncie art. 13 ustawy Sąd Okręgowy w Warszawie orzekł o braku podstawy do zasądzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę na gruncie przepisów ustawy¹⁴⁸. Jednakże – mimo braku zmiany stanu prawnego – w późniejszym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 13 ustawy wdrożeniowej „obejmuje zarówno odszkodowanie *sensu stricto*, tj. związane z powstaniem szkody majątkowej, jak również zadośćuczynienie” i stanowi samoistną podstawę prawną roszczenia¹⁴⁹. Mimo to warto rozważyć nowelizację tego przepisu, żeby uniknąć w przyszłości podobnych wątpliwości, które działają na niekorzyść osób pokrzywdzonych dyskryminacją.

Jak wynika z analizy orzecznictwa przez pierwszych 8 lat funkcjonowania ustawy do sądów wpłynęła znikoma ilość pozwów z żądaniem udzielenia ochrony prawnej na podstawie ustawy wdrożeniowej, które doprowadziły do czterech prawomocnych wyroków przyznających odszkodowanie dyskryminacji¹⁵⁰. Co prawda Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywało, że w latach 2011–2017 do sądów wpłynęło blisko 100 spraw oparty na art. 13 ustawy, jednak z analiz organizacji pozarządowych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w rzeczywistości tylko kilka z nich dotyczyło ustawy¹⁵¹. Problem ze znikomą ilością spraw oraz nieprawidłową ich identyfikacją i prowadzeniem statystyk pozostaje aktualny mimo upływu czasu¹⁵².

146 Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1175.

147 Por. Ewa Łętowska: *nie będzie pożytku z ustawy równościowej*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ewa-letowska-nie-bedzie-pozytku-z-ustawy-rownosciowej,45407.html>.

148 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt V Ca 3611/14.

149 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2022 r., sygn.. akt I NSNc 578/21, OSNKN 2022, nr 2, poz. 10.

150 K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie. Analiza funkcjonowania przepisów antydyskryminacyjnych w praktyce polskich sądów*, PTPA, Warszawa 2019, s. 33, http://www.ptpa.org.pl/site/assets/files/1029/unijny_zakaz_dyskryminacji_a_prawo_polskie.pdf.

151 Tamże.

152 D. Dudek, E. Koźbiał, J. Podworska, A. Pomierska, *Termin upłynął. Wdrażaj równość. Raport z badania stosowania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, PTPA, Warszawa 2022, s. 27–29, 60.

Kolejnym istotnym problemem jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania. Najbardziej chronione są osoby dyskryminowane ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną.¹⁵³ Ponadto, przeważająca większość przypadków dyskryminacji (73% w 2018 r.) nie jest zgłaszana jakiegokolwiek instytucji publicznej¹⁵⁴.

Już w 2012 r. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego zwracało uwagę na problem niedostatecznego przygotowania sędziów do orzekania w sprawach dotyczących dyskryminacji oraz niechęć środowiska sędziowskiego do korzystania z wiedzy i doświadczenia organizacji pozarządowych, jednocześnie wskazując na małą aktywność III sektora w tym zakresie¹⁵⁵. Braki w szkoleniu osób prawnych są również przedmiotem krytyki w nowszych analizach, w których stwierdza się, że brak jest w zakresie ustawy „zarówno szkolenia w aspekcie merytorycznym (zastosowane przepisów w celu inicjowania postępowań sądowych), jak i w ujęciu szkolenia kompetencji miękkich pozwalających identyfikować sytuacje, które mogą zostać uznane za nierówne traktowanie”¹⁵⁶.

Nie można oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca w ten sposób zupełnie nie dostrzega negatywnych konsekwencji zjawiska dyskryminacji w zatrudnieniu. W prawie karnym brak przepisów penalizujących wprost dyskryminację pracownika ze względu na jedną z przyczyn wskazanych w art. 183a §1 k.p. (czy też art. 94 pkt 2b k.p.)¹⁵⁷, choć naruszenie zakazu w sposób złośliwy lub uporczywy wyczerpuje znamiona występku z art. 218 §1a k.k.¹⁵⁸ Występek ten zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2. Istnieją natomiast wykroczenia, których znamię czynnościowe sprowadza się do dyskryminacji ze względu na określoną cechę lub w specyficznych okolicznościach.

Jeżeli chodzi o inne czyny zabronione związane z dyskryminacją, ustawodawca wykazuje się daleko idącą niekonsekwencją zarówno przy kwalifikowaniu czynu jako przestępstwo lub wykroczenie, jak i przy ustalaniu wysokości sankcji. Przed przestępstwem z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o związkach zawodowych¹⁵⁹, zagrożonym karą grzywny lub ograniczenia wolności, chroni prawo pracowników do równego traktowania pracowników bez względu na przynależność związkową, przy czym zaznaczyć trzeba, iż ochronie podlega zarówno pozytywna, jak i negatywna wolność związkowa¹⁶⁰.

Wykroczenie stanowi także dyskryminacja członka rady pracowników¹⁶¹, członka specjalnego zespołu negocjacyjnego, członka europejskiej rady zakładowej lub przedstawiciela reprezentującego pracowników

153 Ten i szereg innych problemów związanych z ustawą równościową sygnalizuje Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z 29 kwietnia 2016 r., <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2016/4/XI.816.17.2016/724593.pdf>.

154 Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2018. Raport dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Kantar Public, 2018, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Badania%20Kantar%20Public%20dla%20RPO%20o%20postrzeganiu%20dyskryminacji%20przez%20Polakow%20w%202018%20r.pdf>.

155 *Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych*, red. M. Wieczorek, K. Bogatkov, Warszawa 2012.

156 D. Dudek, E. Koźbiał, J. Podworska, A. Pomierska, *Termin upłynął...*, s. 61.

157 Katalog zakazanych podstaw dyskryminacji ujęty w tym przepisie ma charakter otwarty i obejmuje m.in. płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną; bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

158 R. Rozmus, M. Szabłowska, *Prawnokarna odpowiedzialność pracodawcy*, s. 42.

159 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 854).

160 Szerzej nt. przestępstw w sferze zbiorowego prawa pracy M. Zieleniecki, *Rozdział 19. Odpowiedzialność karna w zbiorowym prawie pracy*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy*, red. nauk. K.W. Baran, System Prawa Pracy, t. V, Warszawa 2014, s. 1143–1170; J. Unterschütz, *Czyny zabronione w sferze zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 13–116.

161 Art. 19 pkt 5 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. 2006, nr 79, poz. 550.

zgodnie z porozumieniem zawartym na podstawie art. 18 ustawy o europejskich radach zakładowych¹⁶², członka specjalnego zespołu negocjacyjnego, członka organu przedstawicielskiego lub przedstawiciela pracowników w spółce europejskiej¹⁶³, członka specjalnego zespołu negocjacyjnego, członka organu przedstawicielskiego lub przedstawiciela pracowników w spółdzielni europejskiej (SCE)¹⁶⁴, członka specjalnego zespołu negocjacyjnego, członka zespołu przedstawicielskiego lub przedstawiciela pracowników w radzie nadzorczej spółki powstałej w wyniku połączenia transgranicznego spółek¹⁶⁵. W każdym z tych przypadków sprawca podlega karze grzywny od 20 do 5 000 złotych lub ograniczenia wolności. Sankcji tych w żadnym stopniu nie można uznać za dotkliwe, co stawia pod znakiem zapytania prawidłowość implementacji dyrektyw UE, na podstawie których wdrożono te przepisy, a które to przewidują, że sankcje takie powinny być odpowiednie lub muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające¹⁶⁶.

Ustawodawca wprowadził dodatkowo penalizację także naruszenia nakazu równego traktowania osób poszukujących pracy. Pierwszy z przepisów dotyczy nieprzestrzegania zasady zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne, wyznanie lub ze względu na przynależność związkową przez osobę prowadzącą agencję zatrudnienia (art. 121 ust. 3 u.p.z.¹⁶⁷). Wykroczenie z art. 123 u.p.z. stanowi odmowa zatrudnienia kandydata na wolnym miejscu zatrudnienia lub miejscu przygotowania zawodowego ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie lub ze względu na przynależność związkową, zagrożone jest karą grzywny od 3000 zł do 5000 zł. Warto odnotować, że w tych przypadkach katalog zakazanych podstaw dyskryminacji, inaczej niż w przepisach k.p., ma – podobnie jak w ustawie wdrożeniowej – charakter zamknięty. Co więcej, w każdej z tych ustaw katalog zakazanych podstaw dyskryminacji różni się od siebie.

Zważywszy, że rodzaj i wysokość sankcji karnej stanowią odzwierciedlenie miary społecznej szkodliwości przypisywanej przez ustawodawcę poszczególnym typom czynu zabronionego, należy stwierdzić, że odmowa zatrudnienia kandydata do pracy stanowi czyn o wyższej społecznej szkodliwości niż dyskryminacja ze względu na podstawy określone w ustawach z obszaru informacji i konsultacji pracowniczej. Tym bardziej trudno zrozumieć, dlaczego jednocześnie pomija całkowicie inne, zdaje się, bardziej powszechne podstawy dyskryminacji, wymienione wprost w art. 183a k.p., w przypadku których zachowanie pracodawcy nie wyczerpuje znamion wykroczenia innego czynu zabronionego. Nie można oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca w ten sposób zupełnie nie dostrzega negatywnych konsekwencji zjawiska dyskryminacji w zatrudnieniu.

Co istotne w ostatnich latach zapadło kilka bardzo istotnych orzeczeń, wpływających na zakres stosowania przepisów antydyskryminacyjnych. Z jednej strony warto tu odnotować dwa interesujące i pozytywnie wpływające na prawa osób dyskryminowanych w Polsce orzeczenia Trybunału

162 Art. 39 pkt 2 Ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1832.

163 Art. 133 pkt 3 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, t.j. Dz.U. 2022, poz.259.

164 Art. 111 pkt 3 Ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2043 z późn. zm.

165 Art. 55 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego przekształcenia, połączenia lub podziału spółek, Dz.U. 2023, nr 86, poz. 525.

166 Zob. np. Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U.UE. L. 2002, nr 80, s. 29, z późn. zm.).

167 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. 2024, poz. 475 z późn. zm.).

Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z drugiej przedstawić negatywny przykład, wynikający z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W 2021 r. TSUE potwierdził, że odmienne traktowanie części grupy pracowników z niepełnosprawnością w oparciu o pozornie neutralne kryterium może być dyskryminacją o charakterze bezpośrednim lub pośrednim¹⁶⁸. Przejawem dyskryminacji w tej konkretnej sprawie było przyznawanie specjalnego dodatku określonym pracownikom, którzy dostarczyli orzeczenie o niepełnosprawności po konkretnej dacie. Osoby, które zrobiły to wcześniej, były pozbawione prawa do dodatku, co stanowi w ocenie Trybunału przejaw dyskryminacji.

W innej sprawie¹⁶⁹ Trybunał przesądził, że ochrona przed dyskryminacją z uwagi na orientację seksualną przysługuje w miejscu pracy bez względu na formalną podstawę zatrudnienia, czyli obejmuje zarówno pracowników, jak również osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych i świadczące pracę na własny rachunek w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Trybunał wskazał w wyroku, że celem dyrektywy ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁷⁰ jest „wyeliminowanie, z uwagi na interes społeczny i publiczny, wszelkich opartych na względach dyskryminacyjnych przeszkód w zakresie dostępu do środków utrzymania i zdolności działania na rzecz społeczeństwa poprzez pracę, bez względu na to, w jakiej formie jest ona świadczona”¹⁷¹.

Negatywną rolę w ochronie praw osób dyskryminowanych odegrał Trybunał Konstytucyjny, który doprowadził do częściowego uznania art. 138 kodeksu wykroczeń za niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷². Zgodnie z tym przepisem „kto, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny”. Stanowił on jeden z głównych instrumentów prawnych, pozwalających nakładać sankcje na sprawcę dyskryminacji w dostępie do usług¹⁷³. Zgodnie z wyrokiem Trybunału wskazany wyżej przepis stracił moc we fragmencie „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany”, co oznacza, że z porządku prawnego usunięto przepis chroniący przed dyskryminacją. Sprawa przed Trybunałem została zainicjowana przez Prokuratora Generalnego na kanwie sprawy drukarza, który odmówił wykonania usługi osobie homoseksualnej. Jak podkreślał w jednym z późniejszych orzeczeń Sąd Najwyższy działania prokuratury były motywowane politycznie i światopoglądowo, wykorzystywały instrumentalnie Trybunał Konstytucyjny i doprowadziły w konsekwencji do osłabienia prawnej ochrony przed dyskryminacją. Jak podkreślał jeden z sędziów Sądu Najwyższego „Czy dobre, słuszne i sprawiedliwe jest to, że w konsekwencji działań prokuratury, nie mamy żadnej legislacji chroniącej przed dyskryminacją w dostępie do usług?”¹⁷⁴ Omawiany artykuł kodeksu wykroczeń był stosowany w wielu rodzajach spraw, np. dot. odmowy

168 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie C-16/19.

169 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie C-356/21.

170 Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U.UE. L. 2000, nr 303, s. 16).

171 WYROK TRYBUNAŁU (druga izba) z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie C-356/21, J.K. przeciwko TP S.A. przy udziale PTPA; <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=269149&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=298707>.

172 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17 (Dz.U.2019.1238).

173 Zob. K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Unijny zakaz dyskryminacji...*, s. 21.

174 A. Ambroziak, *Sąd Najwyższy: Ziobro użył Trybunału Konstytucyjnego, by obronić drukarza homofoba*, oko.press, 8 grudnia 2020 r., <https://oko.press/ziobro-wykorzystal-trybunal-konstytucyjny-w-sprawie-drukarza-homofoba>.

obsłużenia klientki poruszającej się na wózku¹⁷⁵, zakazu wejścia do sklepu osobom z wózkami dziecięcymi¹⁷⁶, odmowy wejścia na koncert osobie z niepełnosprawnością¹⁷⁷ czy też odmowy organizacji szkolenia z samoobrony członkom organizacji działającej m.in. na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną¹⁷⁸. We wszystkich podobnych sprawach po wyroku Trybunału osoby dyskryminowane utraciły jedno z nielicznych narzędzi prawnych, którym mogły dochodzić swoich praw.

Pozytywnym sygnałem zdającym się świadczyć o dostrzeganiu potrzeby kompleksowego zajęcia się problematyką równego traktowania jest powołanie Ministry do spraw Równości¹⁷⁹ oraz utworzenie w ramach Kancelarii Prezesa RM Departamentu dot. Równego Traktowania. Wydaje się jednak, że na rzeczywiste efekty tej decyzji przyjdzie nam jeszcze poczekać.

Rekomendacje

1. Gruntowna analiza ustawy równościowej i opracowanie projektu jej nowelizacji przy udziale organizacji społecznych reprezentujących interesy osób dyskryminowanych.
2. Zrównanie sytuacji prawnej osób dyskryminowanych bez względu na przesłankę dyskryminacji.
3. Zmianę treści art. 13 ust. 1 ustawy wdrożeniowej poprzez wskazanie wprost, że obejmuje on również zadośćuczynienie, co pozwoli w przyszłości wyeliminować ewentualne rozbieżności w orzecznictwie.
4. Prowadzenie szkoleń dla sędziów w zakresie zjawiska dyskryminacji i przepisów antydyskryminacyjnych.
5. Wdrożenie systemu ewidencjonowania postępowań prowadzonych z zastosowaniem ustawy wdrożeniowej¹⁸⁰, w celu stworzenia narzędzia do odpowiedniego monitorowania sytuacji wykorzystywania ustawy i zaplanowania jej ewentualnych nowelizacji w oparciu o wyciągnięte z analizy spraw wnioski.
6. Wprowadzenie nowego typu czynu zabronionego odnoszącego się do dyskryminacji pracowników ze względu na okoliczności, o których mowa w art. 183a §1 k.p.
7. Ujednolicenie charakteru przepisów karnych w sferze zbiorowego prawa pracy tak, aby stanowiły wykroczenia, wraz z jednoczesnym ujednoliceniem wysokości sankcji.
8. Przywrócenie pierwotnej treści art. 138 kodeksu wykroczeń, w celu wzmocnienia ochrony osób dyskryminowanych w dostępie do usług.

175 Wyrok Sądu Rejonowego w Tarnobrzegu z 8 marca 2013, sygn. akt II W 13/13.

176 Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 5 grudnia 2016, sygn. akt V W 4937/16.

177 Wyrok Sądu Rejonowego Warszawa-Śródmieście w Warszawie z 26 lutego 2018, sygn. akt XI W 5001/17.

178 Wyrok Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda z 20 marca 2018, sygn. akt VI W 1441/17.

179 Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz.U. 2024, poz. 834).

180 Por. G. Kukowka, A. Siekierka, *Monitoring skuteczności funkcjonowania Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U.2010.254.1700) tzw. ustawy równościowej w czwartym roku od jej wejścia w życie*, Warszawa 2014.

3.2. PRAWO CYWILNE

3.2.1. BARIERY I TRUDNOŚCI

3.2.1.1. WYSOKIE KOSZTY POSTĘPOWANIA

Na gruncie stosowania prawa cywilnego w relacjach korporacyjnych najistotniejszym problemem ograniczającym dostęp do rozpatrzenia sprawy przez sąd jest określona w art. 98 § 2 kodeksu postępowania cywilnego¹⁸¹ konieczność poniesienia relatywnie wysokich kosztów procesu, w tym opłaty sądowej przy wnoszeniu powództwa i środka odwoławczego (zwykle 5% wartości przedmiotu sporu), jak i kosztów zastępstwa procesowego (w sytuacji przegrania sporu stawki są zdywersyfikowane i zależą od rodzaju roszczenia), a także wydatków – w tym zwłaszcza wynagrodzenia biegłych, jeśli rozpatrzenie sprawy wymaga wiadomości specjalnych. Wymóg uiszczenia zaliczki na poczet bieglego, a także ryzyko poniesienia pozostałych kosztów jego wynagrodzenia przy przegraniu procesu, może skutecznie zniechęcać ofiary błędów medycznych¹⁸² czy osób odczuwających znaczne uciążliwości z zakładów przemysłowych do wytaczania powództw w celu ochrony swoich praw.

Co prawda, w przypadku gdy dana osoba wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla siebie i swojej rodziny, może skorzystać ze zwolnienia (w całości lub w części) od obowiązku ich poniesienia. W sytuacji zwolnienia od kosztów sądowych w całości strona nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych i ponoszenia wydatków (obciążają one tymczasowo Skarb Państwa). Z kolei częściowe zwolnienie od kosztów może dotyczyć ułamkowej lub procentowej ich części albo określonej kwoty, czy też niektórych opłat lub wydatków, a także polegać na przyznaniu zwolnienia co do pewnej części roszczenia lub niektórych roszczeń dochodzonych łącznie. W takiej sytuacji strona częściowo zwolniona od kosztów sądowych ma obowiązek dokonać opłaty oraz pokryć wydatki w wysokości, która nie jest objęta zwolnieniem przyznanym przez sąd.

Zgodnie z art. 108 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁸³ zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia jednak strony od obowiązku zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi. Zatem w sytuacji przegranej nawet zwolnienie od kosztów sądowych nie jest w stanie uchronić strony od obowiązku poniesienia tych kosztów na rzecz przeciwnika. Zgodnie z art. 102 k.p.c. w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przepis ten ustanawia tzw. zasadę słuszności, która jednak, ze względu na kategorię brzmienie wyżej przytoczonego przepisu, jest w praktyce rzadko stosowanym rozwiązaniem.

W związku z nowelizacją kodeksu postępowania cywilnego z roku 2019 zmianie uległa również ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, poprzez dodanie art. 25b, który wprowadził obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości 100 zł od wniosku o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem¹⁸⁴.

181 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 z późn. zm.), dalej jako: k.p.c.

182 Por. Angelina Kosiek, *Walczyła ze szpitalem o odszkodowanie, teraz sama słono zapłaci za proces*, Wyborcza.pl – Kielce, 10.10.2016, <https://kielce.wyborcza.pl/kielce/1,47262,20811971,walczy-la-ze-szpita-lem-o-odszkodowanie-teraz-sama-slon-o-za-placi.html>.

183 Dz.U. 2024, poz. 959 t.j. z późn. zm.

184 Por. art. 4 Ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1469).

Podwyższeniu uległy również dotychczasowe opłaty sądowe w sprawach cywilnych, dodatkowo ograniczając dostęp obywateli do sądu.

Dostępne w innych krajach rozwiązania rynkowe pozwalające pokrzywdzonym przewyższać finansowe bariery dostępu do sądu (finansowanie procesów przez wyspecjalizowane fundusze, które dostarczają powodowi środków na dochodzenie roszczeń w zamian za udział w zasądzonej kwocie) są tymczasem praktycznie niedostępne w polskiej praktyce sądowej. Wynika to z braku narzędzi skutecznego zarządzania procesem przez sądy oraz braku metod sądowego zwalczania nadużyć praw procesowych, co skutkuje przeładowaniem sądów oraz chaotycznością i nieprzewidywalnością postępowań sądowych. Ułatwia to stosowanie dylatoryjnych taktyk procesowych oraz odstrasza podmioty gotowe komercyjnie wspierać pokrzywdzonych finansowo w dochodzeniu roszczeń.

Rekomendacje

1. Obniżenie wysokości opłat sądowych w sprawach, w których stanowią istotną barierę w dostępie do sądu.
2. Wprowadzenie regulacji, która rozszerzałaby, przynajmniej częściowo, zwolnienie od kosztów sądowych także na przypadki przegranej w procesie, z zastrzeżeniem, że powództwo nie okazałoby się oczywiście bezzasadne.
3. Wyposażenie sędziów w skuteczne narzędzia zwalczania nadużyć praw procesowych oraz dyscyplinowania stron, które nie formułują swoich stanowisk w sposób wystarczająco staranny.

3.2.1.2. CIĘŻAR DOWODU I DOSTĘP DO DOWODÓW W POSIADANIU PRZECIWNIKA

Kolejnym problemem, z którym musi zmierzyć się strona wytaczająca powództwo, może okazać się dostęp do dowodów będących w posiadaniu jej przeciwnika. Wiąże się to ściśle z zagadnieniem rozkładu ciężaru dowodu, które zostało uregulowane w art. 6 k.c. Zgodnie z tym przepisem ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która wywodzi z niego skutki prawne. Z zasady tej konsekwentnie wynika, że np. poszkodowany występujący w procesie sądowym w charakterze powoda, aby uzyskać odszkodowanie, musi wykazać, że szkodę wyrządził mu pozwany oraz udowodnić wysokość tej szkody¹⁸⁵.

Od zasady określającej rozkład ciężaru dowodu istnieją odstępstwa, takie jak instytucja domniemań czy przerzucenie ciężaru dowodu na pozwanego. Domniemania dzielimy na faktyczne i prawne. Domniemanie faktyczne polega, zgodnie z art. 231 k.p.c., na możliwości ustalenia przez sąd faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, która aktualizuje się, jeżeli można taki wniosek wyprowadzić z innych ustalonych faktów. Na instytucji domniemania faktycznego opiera się konstrukcja dowodu *prima facie*, wykorzystywanego zwłaszcza na gruncie orzecznictwa poświęconego odpowiedzialności za zabiegi medyczne. Konstrukcja tego dowodu polega na zwolnieniu powoda z obowiązku wykazania wszystkich etapów związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym a szkodą¹⁸⁶. Natomiast domniemanie prawne polega na wynikającym z normy prawnej obowiązku sądu do przyjęcia określonego faktu za stwierdzony. Obowiązek ten na gruncie procedury cywilnej potwierdza art. 234 k.p.c. Z przerzuceniem ciężaru dowodu mamy zaś do czynienia np. w sprawach

185 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2013 r. w sprawie o sygn. akt II CSK 599/12.

186 Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2014 r. (sygn. akt V CSK 140/2013).

o dyskryminację pracowników. Odstępstwo to ma swoje źródło w art. 183b § 1 Kodeksu pracy¹⁸⁷. Zgodnie z tym przepisem za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu co do zasady uważa się różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych w art. 183a § 1 k.p.¹⁸⁸, którego skutkiem jest w szczególności: odmowa nawiązania lub rozwiązanie stosunku pracy, niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą, czy też pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe, chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami.

Jak już zasygnalizowano na wstępie, powód próbując udowodnić istotne dla rozstrzygnięcia wytoczonego przez siebie powództwa fakty, nierzadko będzie potrzebował sięgnąć do dokumentów znajdujących się w posiadaniu przeciwnika. W takiej sytuacji możliwe jest złożenie wniosku w trybie art. 248 k.p.c. Zgodnie z § 1 tego przepisu każdy obowiązany jest przedstawić na zarządzenie sądu w oznaczonym terminie i miejscu dokument znajdujący się w jego posiadaniu i stanowiący dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że dokument zawiera informacje niejawne. Obowiązek ten dotyczy wszelkich dokumentów, a więc zarówno urzędowych, jak i prywatnych. Zgodnie z § 2 przeciwnik nie może odmówić przedstawienia tego dokumentu, nawet jeżeli byłby przez to narażony na przegranie procesu.

Sąd zarządzi przedstawienie dokumentu tylko wtedy, jeżeli uzna, że dokument stanowi dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy. Przepis ten nie może stanowić podstawy zobowiązania przeciwnika do wytworzenia dokumentu, wykonania zestawienia informacji lub poszukiwania bliżej niesprecyzowanych dokumentów¹⁸⁹. Z powyższego wynika, że dokument, którego przedstawienie może zarządzić sąd w trybie tego przepisu, musi sam w sobie stanowić dowód i to faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy. Dlatego wskazuje się, że np. informacja zawierająca dane adresowe świadków nie stanowi dokumentu w rozumieniu art. 244 k.p.c. (dokument urzędowy) czy 245 k.p.c. (dokument prywatny)¹⁹⁰. Jak więc widać, art. 248 k.p.c. jest wykładany niezwykle rygorystycznie, co może rodzić dla strony poszukującej ochrony swoich praw na drodze powództwa cywilnego poważne problemy.

Uchybienie obowiązkowi przedstawienia dokumentu jest zagrożone karą grzywny. Należy jednak zwrócić uwagę, że w sytuacji gdy dany podmiot nie jest zobowiązany do przechowywania dokumentu, wykazanie, że faktycznie znajduje się on w jego posiadaniu, może okazać się trudne, jeśli nie niemożliwe.

Rekomendacja

Nowelizacja art. 248 k.p.c. w takim kierunku, aby możliwe było skorzystanie z tego przepisu w celu ustalenia danych adresowych świadków.

187 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1465 z późn. zm., dalej jako: k.p.

188 Zgodnie z tym przepisem pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

189 Por. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, t. I, Art. 1 – 505 (38), wyd. III, WK2015, komentarz do art. 248.

190 Por. teza wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt I Aca 15/15), LEX 2014.

3.2.1.3. DOSTĘP DO POZWU ZBIOROWEGO

Regulacja dotycząca tzw. pozwu zbiorowego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym¹⁹¹. Zgodnie z art. 1 tej ustawy reguluje ona postępowania cywilne w sprawach, w których są dochodzone roszczenia jednego rodzaju co najmniej dziesięciu osób, oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Ustawa ma zastosowanie w sprawach o roszczenia z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, bezpodstawnego wzbogacenia oraz z tytułu czynów niedozwolonych, zaś w odniesieniu do ochrony konsumentów także w innych sprawach, w tym o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub o roszczenia związane z ich stosowaniem. Co do zasady, z postępowania grupowego wyłączone są pozwy o ochronę dóbr osobistych, za wyjątkiem roszczeń wynikających z uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, w tym roszczeń przysługujących najbliższym członkom rodziny poszkodowanego, zmarłego wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia. Możliwość dochodzenia w postępowaniu grupowym roszczeń pieniężnych wynikających z uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, w tym roszczeń pieniężnych przysługujących najbliższym członkom rodziny poszkodowanego, zmarłego wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, jest ograniczona jedynie do żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego za określone zdarzenie – w tym przypadku wyłączona jest konieczność wykazywania interesu prawnego w dochodzeniu tegoż roszczenia.

W pozwie zbiorowym powództwo wytacza jeden wybrany przedstawiciel, który posiada legitymację czynną w procesie – może nim być członek grupy lub powiatowy (miejski) rzecznik praw konsumentów, w zakresie swoich kompetencji. Podyktowane jest to specyfiką postępowania, gdyż niekiedy w takich postępowaniach występują grupy osób liczące kilkaset lub kilka tysięcy osób, w związku z czym konieczne jest wybranie jednego przedstawiciela w celu sprawnego prowadzenia procesu. Pozostali członkowie grupy podejmują decyzję jedynie w najważniejszych kwestiach, dotyczących ochrony ich praw podmiotowych, w związku z czym mają prawo m.in. do cofnięcia pozwu, zrzeczenia się lub ograniczenia roszczenia oraz zawarcia ugody – jednak wymaga to zgody więcej niż połowy członków grupy¹⁹². W procesie toczącym się w wyniku pozwu złożonego w postępowaniu grupowym występuje obowiązkowe zastępstwo powoda przez adwokata lub radcę prawnego.

W uzasadnieniu do pierwotnej wersji ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym wskazano, że celowo nie została wprowadzona możliwość reprezentacji grupy przez organizacje społeczne, z uwagi na fakt, iż organizacje takie nie posiadają wystarczającego doświadczenia w prowadzeniu takich spraw oraz środków finansowych. W uzasadnieniu wskazano, że nie jest wykluczone, że w przyszłości możliwość taka zostanie wprowadzona w nowelizacji ustawy. Jak zostanie poniżej omówione, możliwość taka została wprowadzona w wyniku nowelizacji z lipca 2024 r., jednakże wyłącznie w sprawach dot. ochrony konsumentów.

Po nowelizacji z 4 lipca 2019 r. opłata sądowa w postępowaniu grupowym została zmieniona – obecnie wynosi ona połowę opłaty stałej ustalonej według wartości przedmiotu sporu, jednak nie mniej niż 100 zł i nie więcej niż 200 000 zł¹⁹³.

191 Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. 2024, poz. 1485 t.j.).

192 Por. art. 4 i art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym.

193 Por. art. 13d Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 r.

Istotne zmiany do ustawy wprowadzone zostały ustawą z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁴. Ustawa ta stanowi implementację tzw. Dyrektywy o powództwach przedstawicielskich¹⁹⁵. Celem tej dyrektywy, a co za tym idzie wprowadzanych w ustawie zmian, jest wprowadzenie skutecznego i sprawnego mechanizmu powództwa przedstawicielskiego w sprawie środków nakazujących zaprzestanie szkodliwych praktyk oraz środków naprawczych. Polski ustawodawca zdecydował się implementować tę dyrektywę do ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, tworząc w ten sposób nowy rodzaj powództwa grupowego, który będzie wytaczany przez podmiot upoważniony będący najczęściej organizacją pozarządową. Postępowanie to toczyć się będzie na podstawie przepisów o postępowaniach grupowych, z pewnymi odrębnościami wprowadzonymi ustawą z dnia 24 lipca 2024 r. W ramach tego nowego rodzaju postępowania grupowego prowadzone będą sprawy o stosowanie praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub w sprawach o roszczenia związane z ich stosowaniem. Ogólne interesy konsumentów to, zgodnie z ustawą, interes ogółu konsumentów, a w przypadku roszczeń związanych ze stosowaniem praktyki naruszającej ogólne interesy konsumentów – także interes grupy konsumentów. Zaś praktyki naruszające ogólne interesy konsumentów rozumiane są bardzo szeroko, jako działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy niezgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej, o których mowa w załączniku I Dyrektywy o powództwach przedstawicielskich.

Wydaje się, że nowy rodzaj postępowania grupowego przyczyni się do ułatwienia dochodzenia spraw przez konsumentów. Roszczenia dochodzone w ramach tego rodzaju postępowania nie będą musiały być oparte na tej samej lub takiej podstawie faktycznej, ale będą mogły być oparte również na tej samej podstawie prawnej. Brak będzie konieczności utworzenia grup i złożenia oświadczeń o przystąpieniu do grupy w przypadku powództw wytaczanych w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów. Nie będzie również konieczności ujednolicania wysokości roszczeń konsumentów, tak jak ma to miejsce w „klasycznym” powództwie grupowym. Powództwo wytaczane będzie przez tzw. podmiot upoważniony. Prezes UOKiK prowadzi rejestr podmiotów upoważnionych. Podmiotem tym może być podmiot spełniający łącznie warunki wskazane w ustawie, takie jak m.in. statutowa działalność na rzecz zapewnienia ochrony interesów konsumentów zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej oraz prowadzenie niezarobkowej działalności na rzecz ochrony interesów konsumentów co najmniej 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o wpis. W praktyce podmiotem tym bardzo często będzie organizacja pozarządowa. Podmiot ten będzie prowadzić postępowanie przed sądem w imieniu własnym, ale na rzecz wszystkich członków grupy. W sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów podmiot upoważniony nie będzie miał obowiązku udowodnienia szkody poniesionej przez konsumentów ani winy pozwanego. Dodatkowo w ramach tego nowego rodzaju postępowania wprowadzono istotne ułatwienie w zakresie postępowania dowodowego, tzw. wyjawienie środka dowodowego. W postępowaniu sąd na żądania np. podmiotu uprawnionego będzie mógł zobowiązać pozwanego przedsiębiorcę do wyjawienia lub wydania środka dowodowego znajdującego się w jego posiadaniu i służącego stwierdzeniu faktu istotnego dla rozstrzygnięcia.

194 Ustawa z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2024, poz. 1237.

195 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództwa przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE.

Ustawa zawiera również nowe i ważne zmiany w zakresie finansowania postępowania. Podmiot upoważniony został zwolniony z obowiązku uiszczania kosztów sądowych. Ponadto możliwe jest uzyskanie finansowania przez podmiot upoważniony na prowadzenie postępowania od podmiotów trzecich, tj. przedsiębiorców, pod warunkiem spełnienia warunków dot. niezależności. Podmiot upoważniony może również pobierać opłaty od konsumentów w związku z przystąpieniem do grupy. Opłata ta w najwyższej wysokości nie powinna przekraczać 2000 zł. Ponadto wprost wskazano, że opłata ta stanowić będzie jedyny koszt, jaki konsument będzie ponosić z tytułu wytoczenia i prowadzenia przez podmiot upoważniony powództwa w postępowaniu grupowym w sprawach o roszczenia związane ze stosowaniem praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów. Dodatkowo w przypadku tego szczególnego rodzaju postępowania grupowego nie ma możliwości pobierania kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu.

Podsumowując, uznać należy, iż wprowadzone zmiany zawierają wiele regulacji zdecydowanie ułatwiający wytoczenie i prowadzenie postępowania grupowego w celu ochrony konsumentów. Zmiany te ocenić należy pozytywnie, jednakże ich faktyczny wpływ na sytuację konsumentów będzie można ocenić za kilka lat.

Pozew grupowy w jego „klasycznym wariacie” dotychczas nie był instytucją często stosowaną w praktyce. Od początku 2010 do końca 2023 r. wpłynęło łącznie tylko 348 pozwów grupowych¹⁹⁶. Jako przyczyny tego stanu rzeczy wskazuje się przede wszystkim długi czas trwania takiego postępowania. Wpływ na tę okoliczność ma zwłaszcza pierwsze stadium postępowania, w ramach którego sąd jest zobowiązany zbadać dopuszczalność postępowania, a także funkcjonowaniem instytucji kaucji na zabezpieczenie kosztów postępowania, która jest bardzo rzadko orzekana, ale rozpatrzenie wniosku w tym zakresie jest czasochłonne¹⁹⁷. Nadto podnosi się brak możliwości dochodzenia roszczeń o ochronę dóbr osobistych poza jedynym wyjątkiem w ustawie – możliwości dochodzenia roszczeń wynikających z uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, jednakże możliwość ta jest ograniczona jedynie do żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego za określone zdarzenie, co nadal nie jest wystarczające w ochronie dóbr osobistych. Kolejny problem to nieporównywalnie większy niż w postępowaniach indywidualnych nakład pracy pełnomocnika procesowego oraz konieczność precyzyjnego uregulowania zasad współpracy grupy powodów¹⁹⁸. Inni komentatorzy wskazują także na potrzebę wprowadzenia możliwości dochodzenia w postępowaniu grupowym roszczeń pracowniczych i roszczeń kontraktowych pomiędzy przedsiębiorcami oraz brak skutecznego mechanizmu polubownego rozwiązywania sporów grupowych¹⁹⁹. Pozytywnie należy ocenić zmianę dotyczącą publikacji informacji o wszczętych postępowaniach grupowych – aktualnie informację o postępowaniu grupowym publikuje się w sposób najbardziej odpowiedni dla danej sprawy, szczególnie poprzez ogłoszenie zamieszczone na stronach Biuletynu Informacji Publicznej właściwego sądu, na stronach internetowych stron lub ich pełnomocników lub w prasie o zasięgu ogólnokrajowym albo lokalnym²⁰⁰.

196 Por. Pozwy zbiorowe w latach 2010–2023, Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości – Opracowania wieloletnie, opracowanie dostępne na stronie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>.

197 Por. M. Dębiak, *Postępowanie grupowe – analiza regulacji w wymiarze teoretycznym i praktycznym po czterech latach jej funkcjonowania*, „Forum Prawnicze” 2014, s. 36, <http://forumprawnicze.eu/attachments/article/12/Debiak.pdf>.

198 Por. M. Niedużak, M. Szwał, *Pozwy grupowe – doświadczenia po czterech latach*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, s. 2, publikacja dostępna na stronie: https://konsument.um.warszawa.pl/sites/konsument.um.warszawa.pl/files/pozwy_grupowe.pdf.

199 Por. M. Dębiak, *Postępowanie grupowe...*, s. 36.

200 Por. art. 13 ust. 3 Ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym z dnia 17 grudnia 2009 r.

Istotną rolę w egzekwowaniu przestrzegania praw człowieka przez przedsiębiorstwa międzynarodowe odgrywać może także sądownictwo polubowne (arbitraż międzynarodowy). Godnym odnotowania krokiem w tym kierunku jest powstanie tzw. haskich zasad arbitrażowych dla sporów dotyczących biznesu i praw człowieka²⁰¹. Zasady te zawierają rozwiązania proceduralne mające m.in. ułatwić osobom pokrzywdzonym przez przedsiębiorstwa międzynarodowe wytaczanie powództw zbiorowych w arbitrażu międzynarodowym. Podstawową trudnością w wytaczaniu tego typu spraw jest konieczność istnienia umowy arbitrażowej pomiędzy grupą powodów i pozwanym. Należy rozważyć, czy prawo nie powinno ułatwiać zawierania tego typu umów np. poprzez wyraźne usankcjonowanie mechanizmu tzw. oferty arbitrażowej znanej arbitrażowi inwestycyjnemu. Zgodnie z tą koncepcją państwa przyjmujące na swoim terytorium zagranicznych inwestorów w międzynarodowych umowach o ochronie inwestycji zawieranych z ich państwami pochodzenia składają ofertę rozwiązywania ewentualnych sporów z inwestorami w arbitrażu międzynarodowym. Oferta ta pozostaje ważna dopóki obowiązuje umowa o ochronie inwestycji. Inwestor pokrzywdzony działaniami państwa przyjmującego może dzięki temu skorzystać z niej i wytoczyć przeciwko państwu przyjmującemu powództwo przed międzynarodowy trybunał arbitrażowy. Może też nie korzystać z oferty i dochodzić swoich praw przed sądem państwowym. Międzynarodowe przedsiębiorstwa mogłyby składać podobne oferty np. w publikowanych przez siebie kodeksach etycznych, a osoby pokrzywdzone ich działaniami mogłyby z tych ofert korzystać, by dochodzić swoich praw w postępowaniu arbitrażowym, w tym w ramach pozwów zbiorowych. Działanie tego mechanizmu wydaje się możliwe już na gruncie aktualnego prawa arbitrażowego i zależne wyłącznie od dobrej woli przedsiębiorstw. Wyraźne usankcjonowanie i uregulowanie go (np. poprzez określenie przesłanek ważności oraz warunków przyjęcia i odwołania oferty arbitrażowej) mogłoby jednak ułatwić jego popularyzację.

Rekomendacje

1. Rozszerzenie zakresu stosowania ustawy do wszystkich spraw o ochronę dóbr osobistych, roszczeń pracowniczych i roszczeń kontraktowych pomiędzy przedsiębiorcami.
2. Usprawnienie przebiegu postępowania poprzez skrócenie pierwszego stadium postępowania i rezygnację z instytucji kaucji na zabezpieczenie kosztów postępowania.
3. Wprowadzenie mechanizmu odpowiedniego do polubownego rozwiązywania sporów grupowych.
4. Rozważenie możliwości rozszerzenia roli organizacji pozarządowych w inicjowaniu pozwów zbiorowych (czy poprzez wytaczanie pozwów zbiorowych na rzecz różnych grup interesariuszy, czy też wszczynanie spraw precedensowych w celu uzyskania rozstrzygnięć mogących następnie służyć grupom pokrzywdzonych za prejudykaty).

201 Tekst Zasad dostępny pod adresem: <https://www.cilc.nl/project/the-hague-rules-on-business-and-human-rights-arbitration/>. Szerzej o Zasadach zob. M. Gajos, *Reguły haskie dotyczące arbitrażu biznes/prawa człowieka: nowy typ arbitrażu w prawie międzynarodowym?* [w:] *Prawo międzynarodowe i polityka lat 10. XXI wieku*, red. K. Łukomski, Archaeograph, Łódź 2021.

3.2.1.4. SLAPP-Y (STRATEGICZNE POWÓDZTWA ZMIERZAJĄCE DO STŁUMIENIA DEBATY PUBLICZNEJ) WYTACZANE PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWA

SLAPP-y (z ang. Strategic Lawsuits Against Public Participation) to strategiczne postępowania, których głównym celem jest wyłączenie stłumienia debaty publicznej na temat zagrażający interesom przedsiębiorcy. Mają one zastraszyć zaangażowane społecznie osoby przed podejmowaniem działań sprzecznych z interesem pozywającego przedsiębiorstwa, a także zniechęcić innych do zaangażowania. Są to powództwa wytaczane przez przedsiębiorstwa przeciwko zaangażowanym obywatelom i obywatelkom, którzy publicznie sprzeciwiają się konkretnym inwestycjom i szkodliwym działaniom przedsiębiorstw. Cechą charakterystyczną tych postępowań jest nierównowaga stron, np. związana z zasobami finansowymi czy dostępem do reprezentacji prawnej.

Nie ma konkretnych statystyk wskazujących na skalę SLAPP-ów wytaczanych przez biznes w Polsce. Jednak niewątpliwie takie przypadki się zdarzają.

W 2023 r. spółka Gaz System pozwała aktywistkę z kolektywu Bombelki oraz czasopismo ekologiczne „Zielone Wiadomości” o naruszenie dóbr osobistych w związku z opublikowaniem artykułu, w którym aktywistka krytykowała działania spółki w związku z rozwojem infrastruktury gazowej w Polsce. Spółka zażądała przeprosin i zapłaty 20 000 zł na społeczny cel²⁰². Z kolei spółka Dom Development wytoczyła pozew przeciwko aktywiście stowarzyszenia Miasto Jest Nasze, który organizował protesty przeciwko planowanej przez dewelopera inwestycji i doprowadził do ujawnienia dokumentów dotyczących sprzedaży gruntów. Jak wskazuje stowarzyszenie „deweloper, który w 2021 r. odnotował 325 milionów zysku, pozywa mieszkańca Warszawy za trzy tweety z konta obserwowanego przez 387 osób”²⁰³.

W polskim prawie nie ma definicji SLAPP-u ani przepisów, które by je regulowały. Na podstawie obowiązujących przepisów można oddalić powództwo ze względu na jego oczywistą bezzasadność, nadużycie prawa czy nadużycie prawa procesowego. Jednak jak wynika z badań przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, przepisy te są bardzo rzadko stosowane przez sądy²⁰⁴.

W kwietniu 2024 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną przed oczywistymi bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”). Wyznacza ona minimum ochrony prawnej przeciwko SLAPP-om, które muszą wprowadzić państwa członkowskie do 7 maja 2026 r. Dyrektywa ta ma zastosowanie tylko w sprawach o charakterze transgranicznym. Wprowadza ona szereg narzędzi prawnych do walki ze SLAPP-ami.

W związku z koniecznością implementacji dyrektywy przez Polskę szereg organizacji społecznych zajmujących się wolnością słowa i prawami człowieka wystosowała apel, w którym postuluje się konkretne kierunki zmian prawnych²⁰⁵. Jednym z postulatów jest rozszerzenie zastosowania przepisów

202 Gazowe Imperium pozywa ekoaktywistkę i Zielone Wiadomości. HFPC udziela pomocy pozwanym. | Helsińska Fundacja Praw Człowieka, <https://hfhr.pl/aktualnosci/pozew-przeciwko-aktywistom-ekologicznym-i-gazecie-hfpc-interweniuje>.

203 *SLAPP-em w społecznika*, portal Miasto jest nasze, 21.08.2022 r., <https://miastojestnasze.org/slapp-em-w-spoeczniaka/>.

204 P. Milewska, Z. Nowicka, K. Siemaszko, *SLAPP. Wybrane elementy praktyki i orzecznictwa polskich sądów w sprawach dziennikarskich*, <https://hfhr.pl/ru/-----7798/enhancing-protection-of-media-freedom-publications-for-journalists>.

205 Apel organizacji pozarządowych o skuteczne wdrożenie Dyrektywy anty-SLAPPowej, 12.11.2024, <https://hfhr.pl/aktualnosci/apelujemy-o-skuteczne-wdrozenie-dyr-antyslapp>.

antyslappowych o sprawy, które nie mają charakteru transgranicznego. W innym przypadku przepisy te miałyby ograniczone zastosowanie. Organizacje podkreślają także, że konieczne jest rozszerzenie mechanizmu wczesnego oddalania spraw, gdyż taki już istnieje w polskim prawie i jest nieskuteczny. Postuluje się także wprowadzenie wszystkich środków zaradczych przewidzianych w dyrektywie.

Rekomendacje²⁰⁶

1. Wprowadzenie ochrony przed SLAPP-ami nie tylko w postępowaniach cywilnych, ale też w procedurze karnej.
2. Wprowadzenie odpowiednio obszernego katalogu przesłanek wskazujących, że celem postępowania jest tłumienie debaty publicznej.
3. Rozszerzenie ochrony na wszystkie postępowania krajowe – instrumenty z dyrektywy nie powinny mieć zastosowania tylko do spraw o charakterze transgranicznym.
4. Wprowadzenie mechanizmu wczesnego oddalania – tj. szybkiego odrzucania spraw SLAPP, aby chronić pozwanych przed długotrwałym i kosztownym procesem i uwzględnienie szerszych przesłanek zastosowania tej instytucji.
5. Dekryminalizacja zniesławienia i znieważania oraz rozważenie szerszych zmian w prawie karnym.
6. Zakaz inicjowania postępowań o ochronę dobrego imienia przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.
7. Sankcje dla inicjatorów SLAPP oraz pełny zwrot kosztów procesowych dla osób niesłusznie pozwanych.

3.2.1.5. DODATKOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE ZMIANY KODEKSU POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

W marcu 2023 r. uchwalona została zmiana Kodeksu postępowania cywilnego²⁰⁷, która wprowadziła istotne zmiany w postępowaniu cywilnym. Nowelizacja między innymi wprowadziła odrębne postępowanie dla spraw z udziałem konsumentów, wzrosła wartości przedmiotu sporów rozpatrywanych przez sądy rejonowe z 75 tys. do 100 tys. złotych, ograniczenie jawności postępowania poprzez przyznanie sędziom szerokich uprawnień do kierowania sprawą na posiedzenie niejawne oraz obowiązek wyraźnego wyodrębnienia wniosków dowodowych w pismach składanych przez profesjonalnych pełnomocników.

O ile pozytywnie w kontekście konsumentów należy ocenić wzmocnienie ich pozycji w sporach z przedsiębiorcami, to pozostałe zmiany, a zwłaszcza wzrost wartości przedmiotów sporów rozpatrywanych przez sądy rejonowe, mogą być powodem do obaw.

²⁰⁶ Rekomendacje stanowią wybór spośród rekomendacji zawartych w *Apelu organizacji pozarządowych o skuteczne wdrożenie Dyrektywy anti-SLAPPowej* z 12 listopada 2024 r.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 614).

Zwiększenie wartości przedmiotu sporów rozpatrywanych przez sądy rejonowe może prowadzić do ich przeciążenia. Zmiana zwiększy liczbę rozpatrywanych spraw przez sądy rejonowe, co nie tylko dodatkowo obciąży sądy, ale też wydłuży długość postępowań. Na ryzyko związane z przeciążeniem sądów zwróciła uwagę większość organizacji biorących udział w konsultacjach projektu, w tym Ordo Iuris, Iustitia i Związek Przedsiębiorstw Finansowych (ZPF). Ponadto ZPF wraz z Konfederacją Lewiatan zaproponowały, by Minister Sprawiedliwości wstrzymał się ze zmianą lub wraz z jej wprowadzeniem utworzył sądy pokoju, rozpatrujące sprawy o wartości poniżej 10 tys. zł, co odciążyłyby sądy rejonowe. Co prawda w projekcie wartość ta miała wzrosnąć do 150 000 zł, podczas gdy w ostatecznej nowelizacji wzrosła do 100 000 zł. Jednakże w dalszym ciągu zmiana ta mogła wpłynąć na wzrost spraw rozpatrywanych przez sądy rejonowe i wydłużenie czasu trwania postępowania. Dokładne ustalenia w tym zakresie będą możliwe dopiero po dłuższym czasie funkcjonowania tej zmiany.

W 2016 r. dodany został przepis do Kodeksu postępowania cywilnego umożliwiający skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne m.in. w sytuacji, gdy po przedłożeniu przez strony pism procesowych i dokumentów sąd uzna, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Jednakże ustawa przewidywała również pewien „bezpiecznik” w postaci wniosku strony o przeprowadzenie rozprawy, złożonego w pierwszym piśmie procesowym. W takiej sytuacji przeprowadzenie posiedzenia niejawnego nie było możliwe, a wniosek strony musiał zostać spełniony. Zmiany z 2023 r. spowodowały, iż ten „bezpiecznik” nie będzie już miał znaczenia, a sąd będzie mógł pomimo wniosku stron nie przeprowadzić rozprawy i skierować sprawę na posiedzenie niejawne. Będzie to mogło nastąpić, gdy wyznaczone posiedzenie przygotowawcze nie doprowadzi do rozwiązania sporu. W przypadku braku posiedzenia pojednawczego wydaje się, że strony w dalszym ciągu będą mogły skutecznie zażądać przeprowadzenia rozprawy. Jednakże wybór, czy zarządzić przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego, czy nie, należy wyłącznie do sędziego. Prowadzi to do wniosku, że praktycznie każda sprawa będzie mogła zostać rozpoznana na posiedzeniu niejawnym. Dodatkowo sam przepis zawierający wspomniany „bezpiecznik” został zmieniony i aktualnie nie przewiduje on już wniosku o przeprowadzenie rozprawy, a wniosek o wysłuchanie strony na rozprawie. Zapis ten budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych i najpewniej będzie powodować w praktyce liczne trudności dla stron postępowania.

Omawiane zmiany czynią z wyłączenia jawności postępowania zasadę, a nie wyjątek, co rodzi wątpliwości konstytucyjne. Konstytucja gwarantuje bowiem prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd, a wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwa państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

Omawiana nowelizacja wprowadziła także obowiązek wyraźnego wyodrębnienia wniosków dowodowych w pismach składanych przez profesjonalnych pełnomocników. Jednocześnie sądy nie będą musiały rozpatrywać wniosków zawartych jedynie w uzasadnieniach pism procesowych. Rodzi to ryzyko, że sędziowie przestaną czytać i uwzględniać argumenty przytoczone w tychże uzasadnieniach. Pobieżne zapoznawanie się z pismami stron może utrudnić też sędziom rzetelne ustalenie stanu faktycznego sprawy.

Rekomendacja

Powrót do prymatu zasady jawności i ograniczenie możliwości rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych.

3.2.2. DODATKOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE SPRAW ŚRODOWISKOWYCH

3.2.2.1. IMMISJE

Jak już podniesiono w rozdziale 2.4, lokowane w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkalnej zakłady produkcyjne są źródłem poważnych problemów dla okolicznych mieszkańców, w tym zwłaszcza jeżeli chodzi o uciążliwość zapachową. W Polsce nie obowiązują bowiem tzw. przepisy odorowe. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku wielkoprzemysłowych ferm zwierząt i zakładów powodujących emisje niezorganizowane²⁰⁸. Brak norm odorowych mógłby zostać złagodzony przez szczegółowe przepisy uzależniające odległość tych zakładów od budynków mieszkalnych – w zależności od planowanej liczby inwentarza, ale regulacje takie również nie obowiązują. W konsekwencji nawet zakład funkcjonujący zgodnie z obowiązującymi normami może być uciążliwy dla otoczenia.

W marcu 2019 r. do uzgodnień i konsultacji przekazano projekt ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej²⁰⁹. Miała ona określić minimalną odległość dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie mogłoby się wiązać z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej – rozumianej jako „stan dyskomfortu, subiektywnie odczuwany przez człowieka w sferze fizycznej i psychicznej, spowodowany zapachem substancji występującej w powietrzu”. Podstawowym miernikiem odległości zostałyby duże jednostki przeliczeniowe DJP, pomijając kwestię intensywności zapachu. Dodatkowo projektem tym ograniczono by prawa mieszkańców sąsiadujących z planowanym przedsięwzięciem²¹⁰. W 2019 r. wstrzymano prace nad projektem, do których powrócono w 2021 r.²¹¹ Jednakże nigdy nie zostały ukończone. W związku z dyskontynuacją prac Sejmu zaprzestano prac nad projektem w Sejmie X kadencji. Zgodnie z informacją przekazaną przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w odpowiedzi na interpelację nr 3275 w sprawie projektu ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej obecnie w ministerstwie „prowadzone są, w porozumieniu z wiodącymi jednostkami naukowymi, prace mające na celu skonstruowanie kompleksowego rozwiązania, regulującego zjawisko uciążliwości odorowych”²¹². Prace eksperckie mają być prowadzone w 2024 r., a proces legislacyjny zaplanowany jest na 2025 r. Ministerstwo zapewnia, że „przepisy bazować będą na nowoczesnych rozwiązaniach technicznych i najlepszych dostępnych technikach pomiarowych, które z powodzeniem stosowane są od lat w Unii Europejskiej”²¹³.

208 J. Szymczyk-Przewoźna, *Będzie kolejne podejście do śmierdzącego problemu. „Jesteśmy kurnikiem Europy”*, „Gazeta Prawna”, 10 lipca 2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/rolnictwo/artykuly/9542624,bedzie-kolejne-podejscie-do-smierdzacego-problemu-jestesmy-kurnikiem.html>.

209 Dalej jako: projekt ustawy odorowej; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321413/katalog/12579307#12579307>.

210 *Szykujcie się na zatykanie nosów. Zamiast ochrony przed smrodem rząd przygotował kolejny bubel*, „Gazeta Wyborcza” z 20 sierpnia 2019 r., <http://wyborcza.pl/7,155287,25081850,szykujcie-sie-na-zatykanie-nosow-zamiast-ochrony-przed-smrodem.html>.

211 Projekt z dnia 5 maja 2021 r. – Ustawa z dnia ... o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12347400/12791852/12791853/dokument505699.pdf>.

212 Pismo Krzysztof Bolesta Sekretarz Stanu Ministerstwo Klimatu i Środowiska do Marszałka Sejmu, Szymona Hołowni, DPM-WJP.050.12.2024.ML, z dnia 27 czerwca 2024 r., <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD6RHX-G/%24FILE/i03275-o3.pdf>

213 Tamże.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy odorowej, „obecnie w Polsce istnieją przepisy prawne, które w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej”. Należą do nich:

1. art. 362 p.o.ś., który umożliwia organowi ochrony środowiska (staroście albo marszałkowi województwa) w przypadku, gdy podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, nałożyć w drodze decyzji obowiązek ograniczenia jego oddziaływania na środowisko, a w przypadku pogorszenia stanu środowiska spowodowanego działalnością podmiotu, przywrócenia środowiska do stanu właściwego;
2. art. 363 p.o.ś., który umożliwia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko;
3. ustawa o nawozach i nawożeniu, która reguluje zasady postępowania z nawozami naturalnymi;
4. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przewiduje sformalizowaną procedurę sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
5. wydane, na ustawy – Prawo budowlane:
 - a) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie²¹⁴, które reguluje sprawy związane z konstrukcją i usytuowaniem obiektów budowlanych; rozporządzenie określa odległości, których zachowanie przy lokalizacji budowli rolniczych ma na celu ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na tereny przyległe; dodatkowo w celu ograniczenia emisji substancji odorotwórczych oraz zapylenia pomiędzy budowlami powodującymi uciążliwość a budynkami mieszkalnymi wymagane jest zastosowanie szpaleru roślinności średnio- i wysokopiennej;
 - b) rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które ustanawia minimalną odległość budynków inwentarskich od budynków mieszkalnych na co najmniej 8 metrów;
 - c) rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie, w którym uregulowano także kwestie konstrukcji i usytuowania stacji paliw, zbiorników do przechowywania paliw oraz transportu ropy naftowej, tak aby zapobiegać niekontrolowanym rozszczelnieniom zbiorników, rurociągów i wyciekom substancji będących źródłem uciążliwości zapachowej; wskazano także metody stosowania barier ograniczających rozprzestrzenianie substancji zapachowych, takich jak nasadzanie roślin średnio- i wysokopiennej;
6. rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu, które ustala wartości odniesienia ze względu na potrzebę ochrony zdrowia dla 167 substancji lub grup substancji, w tym również dla substancji zapachowoczynnych, takich jak: amoniak (NH₃), dimetyloamina (C₂H₇N), merkaptany czy siarkowodór (H₂S), przy ustalaniu wartości odniesienia tych substancji nie uwzględniono jednakże ich uciążliwości złoonych; w celu ochrony przed uciążliwością zapachową wartości wielu substancji powinny być zasadniczo mniejsze; jednak do pomiarów tak niskich stężeń istniejące metody pomiarowe jakości powietrza lub standardów emisyjnych nie mają zastosowania, bowiem wielkości te są poniżej progów czułości urządzeń pomiarowych;

²¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. 2023, poz. 297).

- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, które wprowadziło obowiązek zapewnienia odpowiedniej pojemności przykrytych zbiorników na przechowywanie nawozów naturalnych płynnych, co pośrednio może przyczynić się do ograniczenia uciążliwości zapachowej²¹⁵. Jednakże „nie zapewniają w pełni przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, przede wszystkim nie regulują kwestii przeciwdziałania uciążliwości zapachowej powodowanej przez hodowlę zwierząt gospodarskich”²¹⁶.

Na większość z przytoczonych powyżej aktów prawnych Ministerstwo Środowiska powoływało się już w 2013 r.²¹⁷, które jednak przez lata w praktyce musiały być niewystarczające czy wręcz bezskuteczne, skoro sam organ przyznał, że „od lat notuje się tendencję zwykłą skarg i wniosków z zakresu zanieczyszczenia powietrza, które dotyczą przede wszystkim uciążliwości zapachowej”²¹⁸. Wspomniana wyżej odpowiedź na interpelację nr 3275 potwierdza, że stan ten jest wciąż aktualny. Zgodnie z odpowiedzią Ministra biorąc pod uwagę wyniki przygotowanych przez ministerstwo analiz oraz „liczbę próśb o podjęcie interwencji, dotyczących występowania uciążliwości zapachowych powodowanych głównie przez instalacje przeznaczone do chowu i hodowli zwierząt” konieczne jest uregulowanie warunków prowadzenia tych przedsięwzięć. Należy jednak podkreślić, że istnieje potrzeba uregulowania emisji odorowych wszelkiego pochodzenia w kompleksowym akcie prawnym w formie ustawy albo rozporządzenia wydanego na podstawie art. 222 ust. 5 p.o.ś., zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, może określić m.in. wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza²¹⁹.

W obecnej sytuacji jako instrument prawny do ochrony okolicznych mieszkańców może posłużyć roszczenie o ochronę własności z art. 222 § 2 k.c. – o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i zaniechanie naruszeń. Roszczenie to aktualizuje się w przypadku, gdy immisja z nieruchomości sąsiedniej jest sprzeczna z art. 144 k.c., który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przesłanki te bywają jednak różnie wykładane przez poszczególne sądy orzekające w sprawach powództwa o immisje, a sposób obliczania wartości przedmiotu sporu jest kwestią budzącą wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. W takich sprawach często może pojawić się konieczność powołania biegłego, co znacznie zwiększa koszty procesu, które w przypadku przegranej będzie musiał ponieść powód.

Warto zwrócić uwagę na rozwijające się orzecznictwo sądów administracyjnych, które konsekwentnie uznają, że wobec braku norm odorowych, organy powinny brać pod uwagę ochronę zdrowia mieszkańców przy podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących przedsięwzięć emitujących odory.

215 <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r22701651985381,Projekt-ustawy-o-minimalnej-odleglosci-dla-planowanego-przedsiwziecia-sektora-r.html>.

216 Zob. uzasadnienie projektu ustawy odorowej, s. 1–2; <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12321413/12579301/12579302/dokument387162.pdf>.

217 Zob. Jak regulowany jest odór, 6.02.2013, <https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/jak-regulowany-jest-odor,41754.html>.

218 Por. wypowiedź A. Sosnowskiej, dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu w Ministerstwie Środowiska, <https://www.agropolska.pl/produkcja-zwierzeca/inne/ustawa-odorowa-ma-byc-gotowa-w-przyszlym-roku,369.html>.

219 Szerzej o braku rozporządzenia odorowego zob. B. Kwiatkowski, *Znikające obowiązki ministra klimatu i środowiska, czyli o rozporządzeniach których nie ma (i nie będzie?)*, „Dzikie Życie” 2021, nr 4 (322), <https://dzikiezycie.pl/aktualnosci/368-kwietniowe-wydanie-dzikiego-zycia-juz-dostepne>.

Ograniczenia związane z odorami mogą być wprowadzane w planach zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 2018 r. o sygnaturze II OSK 1281/16 orzekł, że „skoro w polskim porządku prawnym nie istnieją tzw. normy odorowe oraz brak jest metodyki pomiaru zapachu, to organ planistyczny gminy ma prawo do wprowadzenia w planie miejscowym zakazów i ograniczeń dotyczących zwiększania produkcji hodowlanej w celu ograniczania emisji odorów. Odory, emitowane przez obiekty gospodarcze położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów budownictwa jednorodzinnego, stanowią nie tylko uciążliwość dla mieszkańców, ale także mogą powodować zagrożenie dla zdrowia mieszkańców i stanowić zanieczyszczenie w rozumieniu art. 3 pkt 49 p.o.ś.” Dalej rozwijając tę linię orzeczniczą, w wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r. II OSK 1226/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „skoro w planie jest dopuszczalny całkowity zakaz zabudowy, to tym bardziej można umieścić w nim przepisy, z których będzie wynikać zakaz zabudowy budynków pewnego rodzaju lub budynków przekraczających określone parametry”. Zdaniem sądu można zatem zakazać realizacji budynków, obiektów i urządzeń przekraczających określone parametry. W tym konkretnym przypadku przyjęto zakaz hodowli w zakresie obsady zwierzęcej przekraczającej łącznie 110 DJP.

Odory powinny być także brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W wyroku z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie o sygnaturze II OSK 2874/19 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „w sytuacji braku norm określających parametry stężeń substancji zapachowych w powietrzu, zasady [prewencji, przezorności i zrównoważonego rozwoju] nakazują powstrzymanie realizacji inwestycji hodowli drobiu na taką skalę w tak niewielkiej odległości od zabudowań mieszkalnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że oddziaływanie substancji zapachowych pochodzących z hodowli drobiu o takim rozmiarze będzie odczuwalne i uciążliwe, a do tego niemalże permanentne biorąc pod uwagę planowanych kilka cykli chowu w ciągu (...). Brak stosownych norm chroniących życie i zdrowie ludzi przed oddziaływaniami odorów, nakłada na organy obowiązek zapobiegania potencjalnym zagrożeniom związanym z tego typu oddziaływaniami.” Wyrok ten zapoczątkował ugruntowaną linię orzeczniczą, zgodnie z którą możliwa jest odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadku gdy przedsięwzięcie wiąże się z silnymi emisjami odoru.

Ze względu na trudność w mierzeniu immisji ferm przemysłowych oraz ich szkodliwego wpływu także na wody gruntowe, zwiększone emisje gazów cieplarnianych, zagrożenie epidemiologiczne oraz opór społeczny, w każdym miejscu, w którym postulowane jest zlokalizowane fermy przemysłowej, mechanizmem prawnym mogącym przeciwdziałać ww. zjawiskom byłby ustawowy zakaz funkcjonowania ferm powyżej określonej wartości DJP.

Rekomendacje

1. Wprowadzenie przepisów różnicujących minimalne wymagane odległości pomiędzy zakładami produkcyjnymi a zabudową mieszkalną.
2. Wprowadzenie tzw. przepisów odorowych, np. bazujących na metodzie olfaktometrii dynamicznej²²⁰.
3. Wprowadzenie zakazu funkcjonowania ferm powyżej określonej wartości DJP.

²²⁰ Metoda ta polega na oznaczaniu stężenia zapachowego przez grupę osób spełniających odpowiednie kryteria sprawności sensorycznej.

3.2.2.2. DOBRA OSOBISTE

Na tle oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, przede wszystkim w obszarze jakości wód i powietrza, pojawia się pytanie, czy osoby fizyczne mogą dochodzić swoich praw w ramach postępowań o naruszenie dóbr osobistych. Potencjalnymi dobrami osobistymi, do naruszenia których może dochodzić w takich sytuacjach, są:

1. prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania oraz prawo do swobodnego przemieszczania się,
2. prawo do życia w czystym środowisku,
3. prawo do bezpieczeństwa zdrowotnego.

Co prawda prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania nie zostały wprost wymienione w katalogu dóbr osobistych, zawartym w art. 23 k.c., jednakże zgodnie z poglądem dominującym w doktrynie i orzecznictwie wyliczenie to ma charakter jedynie przykładowy. Ponadto prawo do ochrony życia prywatnego i mieszkania jest dobrem osobistym wprost wymienionym w art. 8 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zgodnie z ust. 1 tej konwencji każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i korespondencji. Na gruncie tego przepisu wykształciło się orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które potwierdza, że życie na obszarze, na którym występuje skażenie powietrza, w przypadku pasywności lub nieefektywności działań władz publicznych zobowiązanych do podjęcia określonych działań, stanowi naruszenie art. 8 Konwencji. Potwierdzają to zwłaszcza wyroki Trybunału z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie López Ostra p. Hiszpanii, z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie Guerra i in. p. Włochom oraz z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie Fadeyewa p. Rosji. Na przykład konieczność zamykania okien ze względu na gryzący zapach dymu uniemożliwia przewietrzenie mieszkania, a więc utrudnia korzystanie z mieszkania zgodnie z jego przeznaczeniem i znacząco obniża komfort życia. Dodatkowo konsekwencje, jakie mogą wystąpić na skutek wdychania skażonego powietrza na zewnątrz, mogą z kolei prowadzić do naruszenia dobra w postaci swobody przemieszczania się. Przełomowy w tym kontekście jest wyrok Trybunału z dnia 9 marca 2024 r. w sprawie KlimaSeniorinnen p. Szwajcarii. Trybunał orzekł, że art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka obejmuje prawo jednostek do skutecznej ochrony przez władze państwowe przed negatywnymi skutkami zmian klimatu. Sygnatariusze Konwencji mają obowiązek wprowadzić takie środki, które pozwolą na ograniczenie skutków zmiany klimatu. Podstawą tych środków powinny być konkretne wskaźniki i harmonogram ich osiągnięcia osadzone w krajowym porządku prawnym. Do tej pory sądy powszechne kwestionowały istnienie prawa do życia w czystym środowisku jako dobra osobistego, jednakże jak wynika z powszechnie akceptowanego w doktrynie poglądu, katalog dóbr osobistych nie ma charakteru stałego, ale jest zmienny i zależy od panujących stosunków społecznych. Prawo do życia w czystym środowisku jest tzw. prawem człowieka III generacji. Pierwszym aktem prawnym, w którym postulowano uznanie tego prawa jako prawa człowieka, jest Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka z 1972 r. W konsekwencji przyjęcia deklaracji powołano agendę Program Środowiskowy ONZ. Treść zasad deklaracji została ustalona podczas Szczytu Ziemi w 1992 r. Wyrażają one postulat uznania prawa do czystego środowiska jako prawa podmiotowego. Prawo do czystego środowiska jest także wyrażone w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w 1992 r. w Aarhus. Prawo do czystego środowiska zostało ujęte w Konwencji z Aarhus jako prawo do informacji o stanie środowiska i prawie do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji jego dotyczących, w tym ich zaskarżania. 18 października 2021 r. Rada Praw Człowieka ONZ przyjęła rezolucję, w której uznała prawo do

czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka²²¹. Rada uznała, że prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska jest połączone z innymi prawami człowieka, a do jego realizacji konieczna jest pełna implementacja międzynarodowych zobowiązań międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Z kolei 27 września 2022 r. Rada Europy wydała rekomendację dla państw członkowskich do uznania prawa do czystego środowiska za prawo człowieka²²².

Konstytucja RP w art. 74 wskazuje na obowiązek władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz nakazuje dbałość o ochronę środowiska.

Dbałość o ochronę środowiska naturalnego przejawia się więc w wielu aktach prawnych wydawanych tak na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, którymi Polska jest związana. Prawdą jednak jest, że prawo do życia w czystym środowisku nie zostało wprost ujęte jako prawo człowieka ani w Konstytucji, ani w ratyfikowanych przez Polskę konwencjach międzynarodowych. Taki stan rzeczy należy uzasadniać tym, że prawo do życia w czystym środowisku w momencie spisywania wyżej wymienionych aktów prawnych nie odgrywało tak istotnej roli, jak obecnie. Warto jednak zwrócić uwagę, że prawo do życia w czystym środowisku zostało zagwarantowane przykładowo w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów z 1981 r. Zgodnie z art. 24 Karty każdy ma prawo do ogólnie zadowalającego środowiska naturalnego, korzystnego dla jego rozwoju. Prawo do życia w czystym środowisku zostało też zagwarantowane w art. 11 Protokołu z San Salvador z 1988 r., stanowiącym uzupełnienie Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 r. Jak więc widać, coraz powszechniejsza jest tendencja do rozpoznawania i respektowania tego prawa jako prawa człowieka. Nadto prawo do życia w czystym środowisku jest pośrednio wyprowadzane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka z przywołanego wyżej art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jak stwierdził Trybunał w sprawie López Ostra p. Hiszpanii, „oczywiste jest, że poważne zanieczyszczenie powietrza może wpływać na dobro jednostki i uniemożliwiać jej korzystanie z mieszkania w taki sposób, że będzie miało negatywne skutki na jej życie prywatne i rodzinne, nawet jeśli nie dojdzie do zagrożenia dla jej zdrowia”. W tezie 68 wyroku Trybunału w sprawie Fadeyeva p. Rosji Trybunał wskazuje, w jakich przypadkach prawo do życia w czystym środowisku aktualizuje się w prawie do poszanowania mieszkania i życia prywatnego: „artykuł 8 był powoływany w wielu sprawach dotyczących ochrony środowiska, co nie oznacza, że do jego pogwałcenia dochodzi za każdym razem, kiedy dochodzi do pogorszenia stanu środowiska naturalnego. Prawo do zachowania naturalnego środowiska nie występuje pośród praw gwarantowanych przez Konwencję. (...) W związku z tym, aby skutecznie powołać się na art. 8 w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko, ingerencja w środowisko musi bezpośrednio wpływać na dom, rodzinę lub prywatne życie skarżącego”. W grudniu 2019 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach w sprawie mieszkańca Rybnika przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych w związku z zaniechaniami w walce ze smogiem zadał pytanie prawne do Sądu Najwyższego, którego celem byłoby udzielenie odpowiedzi, czy prawo do życia w czystym środowisku może być uznane za prawo osobiste na gruncie kodeksu cywilnego²²³. W dniu 28 maja 2021 r. SN podjął uchwałę²²⁴, w której uznał, że prawo do życia w czystym środowisku

221 Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 A/HRC/RES/48/13, dostępne pod adresem: <https://digitallibrary.un.org/record/3945636?v=pdf>.

222 Recommendation CM/Rec(2022)20 of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment, 17.09.2022, dostępne pod adresem: <https://rm.coe.int/0900001680a83df1>.

223 Marcin Pietraszewski, *Sąd Najwyższy wypowie się na temat smogu w Rybniku. Czy złe powietrze narusza dobra osobiste?*, Wyborcza.pl – Katowice, 29.11.2019, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,25459702,sad-najwyzszy-wypowie-sie-na-temat-smogu-w-rybniku-czy--zle.html>.

224 Uchwała SN z dnia 28 maja 2021 r., Sygn. Akt III CZP 27/20 dotycząca prawa do życia w czystym środowisku, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20CZP%2027-20-1.pdf>.

nie jest dobrem osobistym, jednakże ochronie, jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.), podlegają: zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa. Jest to przełomowa sprawa, która otwiera ścieżkę do walki o ochronę dóbr osobistych w związku z naruszeniem standardów jakości powietrza. Do uchwały zaczęły się odwoływać w sprawach smogowych sądy powszechne wydając wyroki uwzględniające powództwa osób cierpiących z powodu zanieczyszczenia powietrza²²⁵.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego niejednokrotnie zostało podkreślone, że uzasadniony lęk o własne zdrowie, wynikający z działania (zaniechania) godzącego w bezpieczeństwo zdrowotne, stanowi w istocie naruszenie szczególnie chronionego dobra osobistego, jakim jest zdrowie i jest samodzielną podstawą dochodzenia zadośćuczynienia. W wyroku z dnia 9 maja 2007 r., sygn. II CSK 42/07 Sąd Najwyższy orzekł, że „wprawdzie katalog dóbr osobistych, pozostających pod ochroną prawa cywilnego, jest otwarty, ale brak jest podstaw do wykreowania samodzielnego dobra w postaci »wolności od lęku« o stan zdrowia czy »poczucia bezpieczeństwa« zdrowotnego. Dobrem prawnie chronionym jest zdrowie (art. 23 k.c.). Działanie godzące w bezpieczeństwo zdrowotne, powodujące obawę o stan zdrowia, jest działaniem zagrażającym zdrowiu. Naruszenie bezpieczeństwa zdrowotnego, pociągające za sobą lęk o stan zdrowia, w istocie stanowi więc zagrożenie dobra osobistego – zdrowia”. Ten pogląd został podtrzymany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. VI ACa 1584/12, w którym dodatkowo wskazano, że „zaburzenia przy tym w funkcjonowaniu organizmu, polegające na znoszeniu cierpień psychicznych związanych z tym lękiem, usprawiedliwiają przyznanie zadośćuczynienia pieniężnego również na podstawie art. 448 k.c.”

Możliwość dochodzenia zadośćuczynienia w związku ze znoszeniem cierpień psychicznych na skutek uzasadnionej obawy o własne zdrowie i życie podkreślił dobitnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. I PK 95/10, wskazując, że „krzywda, której naprawienia może domagać się osoba na podstawie art. 445 k.c., stanowi niemajątkowy skutek naruszenia dóbr osobistych, wywołany uszkodzeniem ciała, rozstrojem zdrowia, etc. Uszczerbki te mogą polegać na fizycznych dolegliwościach i psychicznych cierpieniach bezpośrednio związanych ze stanem zdrowia, ale też z jego dalszymi następstwami w postaci odczuwanego dyskomfortu w wyglądzie, mobilności, poczuciu osamotnienia, nieprzydatności społecznej bądź nawet wykluczenia społecznego. Może polegać także na obawie o stan zdrowia, a zatem działanie podważające poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego stanowi także działanie zagrażające dobru osobistemu, jakim jest zdrowie i może powodować krzywdę polegającą na znoszeniu cierpień psychicznych związanych z zagrożeniem. Przy czym naruszenie bezpieczeństwa zdrowia, powodujące lęk o stan zdrowia, w istocie stanowi zagrożenie dla dobra osobistego, jakim jest zdrowie. Nie tylko trwałe, ale także chwilowe zaburzenia w funkcjonowaniu organizmu, polegające na znoszeniu cierpień psychicznych, usprawiedliwiają przyznanie zadośćuczynienia (wyrok Sądu Najwyższego z 9 maja 2007 r., II CSK 42/07)”

W orzecznictwie podkreśla się dodatkowo, że krzywda wynikająca z naruszenia bezpieczeństwa zdrowotnego musi być rzeczywista, a odczuwany przez poszkodowanego lęk o własne zdrowie musi być uzasadniony.

Rekomendacja

Rozważenie wprowadzenia do katalogu dóbr osobistych z art. 23 k.c. prawa do życia w czystym środowisku oraz bezpieczeństwa zdrowotnego.

²²⁵ <https://frankbold.pl/odszkodowaniezasmog/>; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 lipca 2021 r., sygn. akt: III C 1697/19; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 września 2021 roku, sygn. akt: V Ca 1607/19.

3.2.3. DODATKOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE PRAWA KONSUMENCKIEGO

Przepisy dotyczące ochrony konsumentów w relacjach z przedsiębiorcami w polskim porządku prawnym są umieszczone w kilku aktach prawnych, choć od kilku lat dostrzegalne jest dążenie do ich kodyfikacji. Omawiając regulacje poświęcone kwestii ochrony konsumentów, można wyróżnić je w zależności od etapu, na którym znajduje się relacja danego konsumenta z przedsiębiorcą.

Po pierwsze są to przepisy, które dotyczą relacji przedkontraktowych, a więc związane np. z zakazami dotyczącymi oznaczeń produktów czy pewnych metod ich reklamowania, które zostały zawarte w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym²²⁶. W 2023 r. ustawa ta została w istotny sposób znowelizowana, a wynikało to z konieczności implementacji tzw. dyrektywy Omnibus²²⁷. Dyrektywa ta, jak i przepisy wprowadzone w wyniku jej implementacji, ma rozwiązać wiele narastających od lat nowych problemów. Pierwsza grupa nowych regulacji dotyczy kwestii związanych z publikowaniem opinii o produktach. Po pierwsze pojawił się obowiązek informowania przez przedsiębiorców, czy weryfikują autentyczność publikowanych opinii o swoich produktach – czyli czy sprawdzają, czy opinie pochodzą od konsumentów, którzy używali danego produktu lub go kupili. Po drugie zakazane jest zamieszczanie lub zlecanie zamieszczania innej osobie nieprawdziwych opinii lub rekomendacji konsumentów albo zniekształcanie opinii lub rekomendacji konsumentów w celu promowania produktów. I ostatnią nową regulacją w zakresie opinii jest zakaz informowania o tym, że opinie zostały zamieszczone przez konsumentów, którzy używali danego produktu lub go nabyli, jeżeli przedsiębiorca nie podjął żadnych racjonalnych i uzasadnionych kroków, aby to zweryfikować. Kolejne zmiany dotyczą dodatkowych obowiązków informacyjnych względem konsumentów. Wprowadzony został obowiązek informowania, czy osoba oferująca towar na internetowej platformie handlowej jest przedsiębiorcą, co wpływa na zakres ochrony konsumenckiej nabywców. Dodatkowo przedsiębiorcy zobowiązani zostali również do podawania informacji dotyczących głównych parametrów decydujących o plasowaniu produktów przedstawianych konsumentowi w wyniku wyszukiwania oraz znaczenie tych parametrów w porównaniu z innymi parametrami. Dodatkowo za nieuczciwą praktykę uznano wprowadzenie na rynek w państwie członkowskim towaru identycznego z towarem wprowadzonym na rynki innych państw członkowskich, mimo że towar ten w sposób istotny różni się składem lub właściwościami.

Dyrektywa Omnibus została implementowana również w drodze zmian do ustawy o cenach towarów i usług²²⁸. Od stycznia 2023 r. weszły w życie nowe przepisy, na mocy których w przypadku informowania o obniżeniu ceny towaru i usługi obok informacji o obniżonej cenie uwidacznia się również informacje o najniższej cenie tego towaru lub usług w ciągu 30 dni przed wprowadzeniem obniżki.

Implementacja dyrektywy Omnibus powinna wpłynąć pozytywnie na zwiększenie ochrony praw konsumentów w Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście dynamicznego rozwoju handlu elektronicznego i cyfrowych platform sprzedaży.

Kolejna grupa przepisów z zakresu uprawnień konsumenckich dotyczy etapu zawarcia umowy oraz praw i obowiązków po zawarciu umowy. W tym zakresie należy przede wszystkim wyróżnić przepisy zakazujące stosowania klauzul abuzywnych (niedozwolonych), a zwłaszcza art. 3851 k.c., który definiuje pojęcie

226 Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz.U. 2023, poz.845 t.j.

227 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta.

228 Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (t.j. Dz.U. 2019, poz. 178 z późn. zm.).

abuzywności i określa konsekwencje zastosowania w umowie z konsumentem klauzuli spełniającej tę przesłankę. Zgodnie z § 1 tego przepisu postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeśli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy²²⁹. Drugą kluczową ustawą dotyczącą tego etapu jest ustawa o prawach konsumenta²³⁰. Określa ona m.in. obowiązki informacyjne przedsiębiorcy względem konsumenta, które muszą być spełnione najpóźniej w chwili wyrażenia przez niego zgody na związanie się umową. Ważną nowelizacją ustawy o prawach konsumenta była zmiana, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r., na podstawie której niektórzy przedsiębiorcy uzyskali status konsumenta. Dotyczy to przedsiębiorców, którzy muszą spełnić dwa warunki: prowadzić jednoosobową działalność gospodarczą, a zawierana umowa musi wiązać się z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, jednak nie może mieć dla nich charakteru zawodowego. Przedsiębiorcy, którzy spełniają powyższe warunki, mogą skorzystać z uprawnienia do odstąpienia od umowy w terminie 14 dni bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów. Mogą również skorzystać z rękojmi, co wydłuży na przykład okres na złożenie reklamacji, jak również mogą skorzystać z przepisów dotyczących regresu. Oznacza to dodatkowe utrudnienia dla sprzedawców, którzy musieli dokonać zmian w regulaminach oraz weryfikować, komu jest dokonywana sprzedaż.

W 2023 r. w wyniku implementacji m.in. dyrektywy Omnibus wprowadzono do ustawy o prawach konsumenta wiele kolejnych, istotnych zmian, takich jak zakaz zawierania umów dotyczących usług finansowych podczas pokazu lub wycieczki czy zakaz przyjmowania płatności przed upływem terminu do odstąpienia, jeżeli umowa była zawarta podczas wycieczki albo pokazu albo nieumówionej wizyty przedsiębiorcy w miejscu zamieszkania lub zwykłego pobytu konsumenta. Dodatkowo termin na odstąpienie został wydłużony z 14 do 30 dni w przypadku umów zawartych podczas nieumówionej wizyty przedsiębiorcy w miejscu zamieszkania lub zwykłego pobytu konsumenta albo wycieczki. Te rozwiązania mają chronić w szczególności seniorów, którzy często padali ofiarą nieuczciwych praktyk handlowych, np. podczas pokazów sprzedażowych, w trakcie zakupów przez telefon czy przy wizytach przedstawicieli handlowych w domu. Ponadto wprowadzono nowe uprawnienia, które przysługują konsumentowi w sytuacji braku zgodności towaru z umową. Uprawnienia te zastąpiły dotychczasową rękojmię za wady uregulowaną w Kodeksie cywilnym. Zmiany te mają wzmocnić pozycje konsumentów i zwiększyć odpowiedzialność sprzedawcy za oferowany towar, a także doprecyzować niektóre przepisy, by uniknąć niejasności w interpretacji prawa.

Wreszcie regulacje, które mogą znaleźć zastosowanie po zawarciu przez konsumenta umowy z przedsiębiorcą, można znaleźć w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów²³¹. Warto zwrócić uwagę na zawarte w jej art. 23b uprawnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²³² w zakresie wydawania decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolony i zakazującej jego wykorzystywania²³³. Należy też wspomnieć o funkcjonującym już na gruncie tej ustawy od dawna równie ważnym uprawnieniu Prezesa UOKiK do wydawania decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania. Uprawnienie to pozwala

229 Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny.

230 Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. 2023, poz. 2759 t.j. z późn. zm., dalej jako: u.p.k.

231 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2024, poz. 1616.

232 Por. *Nowe uprawnienia UOKiK w obszarze ochrony konkurencji i konsumentów po 17 kwietnia 2016 r. pytania i odpowiedzi*, UOKiK, Warszawa 2016, publikacja dostępna na stronie: https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12322.

233 Rozwiązanie polegające na uznawaniu wzorca umownego za niedozwolony nie jest nowe, jednak do tej pory odbywało się to na mocy orzeczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

m.in. na walkę z oferentami tzw. polisolokat, które w ostatnich latach stały się plagą na polskim rynku usług finansowych²³⁴. W 2023 r. wprowadzono do ustawy szereg zmian, które dotyczyły m.in. rozszerzenia możliwości uniknięcia przez osobę fizyczną odpowiedzialności karnej za udział w zмовie przetargowej. Istotne zmiany wprowadzone zostały również w 2024 r. i wynikały ze znacznych zmian w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym i implementacji unijnej dyrektywy w tym zakresie. W wyniku zmian z 2024 r. w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów ujęto regulację dot. podmiotu upoważnionego, o którym szerzej mowa w rozdziale 3.2.1.3. Podmiot ten, będący najczęściej organizacją pozarządową, będzie uprawniony do wytaczania powództwa grupowego.

Istotnym źródłem uprawnień konsumentów będzie również dyrektywa dot. *greenwashingu*²³⁵. Dyrektywa ta zakazuje m.in. stosowania ogólnych twierdzeń o ekologiczności produktów, gdy przedsiębiorca nie będzie w stanie wykazać wysokiej efektywności ekologicznej istotnej dla danego twierdzenia. Oznacza to zakaz stosowania twierdzeń takich jak „przyjazne dla środowiska”, „eko-przyjazne”, „zielone”, „przyjazne dla natury”, „ekologiczne”, „poprawne środowiskowo”, „przyjazne dla klimatu”, „łagodne dla środowiska”, „przyjazne pod względem emisji dwutlenku węgla”, „efektywne energetycznie”, „biodegradowalne”, „oparte na surowcach pochodzenia biologicznego” bez dowodów na poparcie tych twierdzeń. Dyrektywa zakazuje również stosowania twierdzeń o środowiskowym pozytywnym oddziaływaniu w odniesieniu do całego produktu, jeżeli w rzeczywistości odnoszą się tylko do jego części lub jednego aspektu. Państwa członkowskie mają czas do 27 marca 2026 r., aby implementować dyrektywę, a przepisy krajowe w tym zakresie powinny być stosowane od dnia 27 września 2026 r. Ważne będzie, aby dyrektywa ta została implementowana w prawidłowy sposób.

Rekomendacje

1. Kompleksowa kodyfikacja regulacji mających na celu ochronę konsumentów w celu poprawy jej przejrzystości.
2. Prawidłowa implementacja dyrektywy dot. *greenwashingu*.

3.3. PRAWO KARNE

Jak wspomniano we wstępie opracowania, prawo karne w związku z tym, że najmocniej ingeruje w wolności i prawa obywatelskie, pełni rolę subsydiarną wobec pozostałych gałęzi prawa²³⁶ i nie powinno być stosowane jako podstawowy środek zaradczy w sytuacji nadużyć korporacji. Po instrumenty prawa karnego²³⁷ należy jednak sięgać w sytuacji, gdy instytucje prawa cywilnego i administracyjnego

²³⁴ Por. D. Olędzki, *UOKiK uwalnia tysiące klientów ubezpieczycieli z pajęczyny polisolokat*, Serwis Informacyjny Polskiego Radia, <http://www.polskieradio.pl/42/276/Artykul/1513530,UOKiK-uwalnia-tysiacze-klientow-ubezpiezycieli-z-pajeczyny-polisolokat>.

²³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/825 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2005/29/WE i 2011/83/UE w odniesieniu do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami oraz lepsze informowanie.

²³⁶ Por. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014.

²³⁷ W rozdziale tym opisane zostaną również problemy związane z odpowiedzialnością podmiotów zbiorowych, która jednak nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*. Zob. rozdział 2.7.

są niewystarczające do zapewnienia poszanowania praw obywateli. Niestety również na gruncie prawa i procedury karnej rodzi się szereg problemów, które w znacznym stopniu utrudniają efektywne korzystanie ze środków zaradczych.

3.3.1. BARIERY W DOSTĘPIE DO SĄDU²³⁸

Powszechny problem braku odpowiedniej edukacji prawnej w Polsce²³⁹, który nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wciąż niezakończonego kryzysu praworządności trwającego od 2015 r.²⁴⁰, dotyczy również prawa karnego. Polacy nie znają podstawowych instytucji prawa karnego, nie znają swoich praw i obowiązków w ramach procesu karnego, wreszcie nie wiedzą, w jaki sposób mogą z przysługujących im uprawnień efektywnie skorzystać. Co prawda obecne programy nauczania zawierają elementy edukacji prawnej, ale kursy te są prowadzone w nieodpowiedni sposób – nastawione na zagadnienia teoretyczne, prowadzone często przez nieprzygotowanych nauczycieli, obejmujące nieodpowiednie obszary prawa, z wykorzystaniem materiałów, których zrozumienie może sprawić uczniom problem²⁴¹. Brakuje też w tym zakresie odpowiedniego wsparcia z Ministerstwa Sprawiedliwości, które na swojej stronie internetowej poświęconej edukacji prawnej publikuje szcątkowe i często nieaktualne informacje²⁴². Prowadzi to do sytuacji, w której przeciętny obywatel jest na straconej pozycji jako uczestnik postępowania przygotowawczego czy sądowego i nie potrafi w odpowiedni sposób zareagować na czynności podejmowane przez prokuraturę, sąd czy wreszcie przeciwnika procesowego. Pewną nadzieję na poprawę w tym obszarze daje jednak powołanie przez Ministra Sprawiedliwości Pełnomocnika ds. otwartego wymiaru sprawiedliwości, którym został był doświadczony sędzia, zajmujący się m.in. edukacją prawną²⁴³.

238 Przez dostęp do sądu rozumieć należy nie tylko formalne uprawnienie do skierowania sprawy do postępowania sądowego, ale przede wszystkim jako możliwość efektywnego wykonywania swoich uprawnień jako uczestnika tego postępowania.

239 „Przez edukację prawną należy rozumieć wszelkiego rodzaju inicjatywy adresowane do różnych grup społecznych, mające na celu podniesienie wiedzy i świadomości prawnej”. Zob. D. Woźniakowska-Fajst, *Edukacja prawna obywateli – możliwości, szanse, bariery*, INPRIS, Warszawa 2012.

240 Proces przywracania praworządności, mimo zmiany rządu w grudniu 2023 r., jest wciąż na początkowym etapie i żadna z zapowiadanych reform dot. funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości nie została skutecznie wdrożona. Więcej na temat zapowiedzi rządu w obszarze praworządności zob. *Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce* [w:] Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r.*, 24 lipca 2024 r., https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-ea4fc3b2bafb_pl?filename=49_1_58078_coun_chap_poland_pl.pdf.

241 Por. np. poradnik prawny Ministerstwa Sprawiedliwości dla młodzieży: N. Radosh, M. Łakomecki, *Przychodzi uczeń do prawnika... Część dla młodzieży gimnazjalnej*, w którym wiele skomplikowanych pojęć prawnych wytłumaczonych jest poprzez parafrazowanie definicji ustawowych (zawierających czasami błąd *idem per idem*) czy też odwołania do kolejnych, niewytłumaczonych pojęć prawnych. Zob. np. definicję zdolności do czynności prawnych: „to zdolność do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych. To możliwość nabywania praw, zaciągania zobowiązań, a także rozporządzania swoimi prawami poprzez własne działanie”.

242 Portal Ministerstwa Sprawiedliwości, Edukacja prawna, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/edukacja-prawna2>.

243 Portal Ministerstwa Sprawiedliwości, Powołanie Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. otwartego wymiaru sprawiedliwości, 20.10.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/powolanie-pelnomocnika-ministra-sprawiedliwosci-ds-otwartego-wymiaru-sprawiedliwosci>.

Sytuacji nie poprawiają pouczenia wręczone uczestnikom postępowania, które w swych założeniach mają być dla nich pomocne, a w praktyce – z uwagi na swą formę wykazu skomplikowanych przepisów – często prowadzą do jeszcze większego niezrozumienia swojej sytuacji²⁴⁴. Trudności w komunikacji ze zwykłymi obywatelami mają również często sędziowie i prokuratorzy, którzy przyzwyczajeni do dyskusji o prawie z prawnikami nie potrafią w sposób jasny i zrozumiały przekazać posiadanej przez siebie wiedzy o skomplikowanych zagadnieniach prawnych. Jak wynika z badań²⁴⁵, ograniczenie w dostępie do sądu związane jest również nierzadko z niską jakością pomocy prawnej udzielanej z urzędu. Zjawisko to może wiązać się przede wszystkim z bardzo niskimi wynagrodzeniami dla pełnomocników z urzędu, które nie stanowią ekwiwalentu dla wymaganej od takich pełnomocników pracy, znacznie odbiegają od stawek wolnorynkowych, a nawet są niższe od kosztów ponoszonych przez pełnomocników w ramach świadczonej przez nich pomocy²⁴⁶. Prowadzi to do sytuacji braku równości broni w starciu między obywatelami a dużymi podmiotami gospodarczymi, na co dodatkowo nakłada się częsta bierna postawa prokuratorów w trakcie postępowania sądowego, co związane jest z przypadkami, w których w postępowaniu sądowym biorą udział prokuratorzy, którzy nie prowadzili postępowania przygotowawczego.

Rekomendacje

1. Wprowadzenie obiektywnej edukacji prawniczej na każdym etapie edukacji (od przedszkola po studia wyższe), która będzie przede wszystkim nastawiona na praktyczne wykorzystanie poznanych instytucji prawnych i zrozumienie istoty praworządności we współczesnym państwie. W związku z tym edukacja ta powinna być prowadzona przede wszystkim w oparciu o warsztaty, z minimalną liczbą wykładów, które z reguły nie są w stanie zainteresować swoją tematyką młodych ludzi. Zajęcia w jej ramach powinny być prowadzone przez specjalnie przygotowanych do tego nauczycieli, we współpracy z przedstawicielami zawodów prawniczych.

244 Warto odnotować, że wbrew powszechnemu, nawet wśród prawników, mitowi, że ustawy pisane są w języku potocznym, są one w istocie budowane w oparciu o język ogólny w odmianie oficjalnej, który dodatkowo zawiera bardzo dużo terminów specjalistycznych, w tym terminów definiowanych indywidualnie w danym akcie prawnym. Taka konstrukcja językowa przepisów nie wpływa pozytywnie na ich zrozumienie w grupie osób, które na co dzień nie mają kontaktu z językiem prawnym. Por. M. Zieliński, *Osiemnaście mitów w myśleniu o wykładni prawa*, „Palestra” 2011, z. 3–4.

245 Por. np. B. Kwiatkowski, *Pranie wartości majątkowych* (art. 299 § 1 k.k.) – analiza praktyki wymiaru sprawiedliwości. Wybrane zagadnienia, Kraków 2010.

246 Wysokość opłat należnych adwokatom i radcom prawnym z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu określają odpowiednio Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. 2024, poz. 763) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz.U. 2024, poz. 764).

2. Przygotowanie pouczeń dla uczestników postępowań sądowych, które nie będą ograniczone do listy przepisów skopiowanych z odpowiednich ustaw, lecz będą zrozumiałym językiem przedstawiać prawa i obowiązki danej osoby w trakcie postępowania oraz sposób, w jaki z danych uprawnień może efektywnie skorzystać²⁴⁷.
3. Prowadzenie szkoleń z kontaktów z osobami nieposiadającymi wystarczającej wiedzy prawniczej dla mających kontakt z takimi osobami pracowników wymiaru sprawiedliwości, w szczególności pracowników biur/punktów obsługi interesantów. Celem szkoleń powinno być przekazanie umiejętności mówienia w prosty sposób o skomplikowanych zagadnieniach prawnych.
4. Wzmocnienie instytucji pomocy prawnej z urzędu poprzez odpowiednie zachęty dla profesjonalnych prawników, w postaci odpowiednio wysokich wynagrodzeń, odpowiadających ich kompetencjom i nakładowi pracy, niezbędnemu do należytej reprezentacji.
5. Przestrzeganie zasady, zgodnie z którą prokurator prowadzący postępowanie przygotowawcze występuje w danej sprawie przed sądem, co pozwoli na zwiększenie aktywności prokuratury w sprawach sądowych, odciąży sąd, którego rolą powinno być orzekanie, a nie zastępowanie prokuratora oraz pozwoli w pewnym stopniu zmniejszyć brak równości broni w sprawach, gdzie po drugiej stronie sali zasiada grupa wysoko opłacanych obrońców.

3.3.2. OGRANICZONE UPRAWNIENIA POKRZYWDZONYCH I PODMIOTÓW ZAWIADAMIAJĄCYCH O PRZESTĘPSTWIE

Szereg czynów zabronionych, z których popełnieniem związek mogą mieć podmioty gospodarcze, to tzw. przestępstwa bez ofiar, czyli przestępstwa, w których brak jest podmiotów, których „dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo”²⁴⁸. Taki charakter mają np. przestępstwa korupcyjne czy przestępstwa gospodarcze, w tym przestępstwa przeciwko środowisku. Jednocześnie sprawy dot. tych przestępstw bardzo często rozpoczynane są po zawiadomieniu czy to zwykłych obywateli, którzy dowiedzieli się o danym czynie zabronionym, czy też organizacji pozarządowych (dotyczy to przede wszystkim przestępstw przeciwko środowisku), czy też innych przedsiębiorców (może to dotyczyć przestępstw korupcyjnych, związanych np. z procesem zamówień publicznych). W związku z tym, że podmiotów tych kodeks postępowania karnego nie uznaje za pokrzywdzonych, jednocześnie odmawia im statusu strony – tak w postępowaniu przygotowawczym, jak i sądowym. Oznacza to, że podmioty takie nie mają możliwości składania środków odwoławczych od decyzji procesowych podejmowanych przez odpowiednie organy wymiaru sprawiedliwości, co dotyczy w szczególności postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz o jego

²⁴⁷ Dobrym przykładem takiego przedstawienia praw i obowiązków uczestnika postępowania sądowego jest *Jestem pokrzywdzony przestępstwem i co dalej? Informator dla pokrzywdzonego*, https://katowice.pr.gov.pl/pdf/broszury/informator_dla_pokrzywdzonego.pdf).

²⁴⁸ Zob. art. 49 k.p.k.

umorzeniu²⁴⁹. Za najistotniejszą wadę należy w tym przedmiocie uznać brak możliwości złożenia zażalenia przez organizację społeczną na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego, które zostało wszczęte po jej zawiadomieniu.

Jako pozytywny wyjątek należy wskazać art. 39 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt²⁵⁰, zgodnie z którym w enumeratywnie wymienionych sprawach o przestępstwa i wykroczenia opisane w u.o.z. prawa pokrzywdzonego może wykonywać organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Podobna regulacja ujęta została w art. 68 Ustawy z dnia 15 stycznia 2015 roku o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych²⁵¹ – w sprawach o przestępstwa związane z narażeniem zwierząt na niepotrzebny ból, cierpienie, dystres lub trwałe uszkodzenie organizmu, prawa pokrzywdzonego może wykonywać ww. organizacja społeczna.

Jednocześnie należy zauważyć, że o ile pokrzywdzony (w postępowaniach dot. czynów, które naruszyły lub naraziły bezpośrednio jego dobro) jest stroną postępowania przygotowawczego, o tyle gdy sprawa karna trafia do sądu, staje się on zwykłym świadkiem, który nie może skarżyć poszczególnych czynności procesowych, a przede wszystkim nie ma możliwości złożenia apelacji od niekorzystnego dla siebie wyroku. Co prawda na tym etapie postępowania może on działać w charakterze oskarżyciela posiłkowego, który jest pe łnoprawną stroną, jednak żeby pełnić taką rolę musi do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej, czyli do momentu, w którym oskarżyciel przedstawi zarzuty oskarżenia, złożyć odpowiednie oświadczenie²⁵². O uprawnieniu tym pokrzywdzony jest poucany między innymi w zawiadomieniu o przesłaniu aktu oskarżenia do sądu, jednakże forma tego pouczenia prowadzi się jedynie do zacytowania odpowiednich przepisów. Prowadzi to do sytuacji, w której pokrzywdzony nie rozumie różnicy między rolą pokrzywdzonego a oskarżyciela posiłkowego, bądź też nie jest świadomy terminu, w którym musi złożyć odpowiednie oświadczenie, co może oznaczać, że nie będzie on w stanie skorzystać z przysługujących mu praw.

Rekomendacje

1. Wprowadzenie uprawnienia dla podmiotów zawiadamiających o przestępstwie do złożenia w każdej sytuacji zażalenia na umorzenie postępowania przygotowawczego bądź odmowę jego wszczęcia. Uprawnienie takie jest szczególnie istotne dla organizacji pozarządowych monitorujących przestrzeganie standardów antykorupcyjnych w lokalnych samorządach lub też przestrzegania prawa ochrony środowiska.
2. Rozszerzenie uprawnień pokrzywdzonego na etapie postępowania sądowego o możliwość złożenia apelacji od niekorzystnego dla niego wyroku, także w sytuacji, gdy nie działa on w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Uprawnienie takie – choćby z uwagi na zasadę szybkości postępowania – można ewentualnie ograniczyć do przypadków, w których podstawą apelacji nie byłyby uchybienia, na które zażalenie mógłby złożyć oskarżyciel posiłkowy w toku postępowania.

249 Istnieją od tej reguły wyjątki – jak choćby w sytuacji odmowy wszczęcia, w której zawiadamiająca instytucja (w tym organizacja społeczna) oraz zawiadamiająca osoba fizyczna, o ile jej prawa zostały naruszone, mogą złożyć zażalenie, czy też w odniesieniu do umorzenia postępowania, gdzie poza warunkiem naruszenia praw zawarto wąski katalog przestępstw, w sprawie których zażalenie zawiadamiających jest dopuszczalne. Por. art. 306 k.p.k.

250 Dz.U. 2023, poz. 1580 t.j. z późn. zm.; dalej jako: u.o.z.

251 Dz.U. 2023, poz. 465 t.j.

252 Por. art. 53 i 385 k.p.k.

3. Wprowadzanie do Kodeksu postępowania karnego przepisów umożliwiających organizacjom społecznym o określonych celach statutowych wykonywanie praw pokrzywdzonego w postępowaniach dot. czynów zabronionych, naruszających dobra prawne odpowiadające celom statutowym organizacji, na wzór art. 39 u.o.z.

3.3.3. KONFLIKT INTERESÓW W SPRAWACH KORUPCYJNYCH I KARNYCH GOSPODARCZYCH

Szczególnie w niewielkich społecznościach w sprawach korupcyjnych dot. urzędników samorządowych oraz w sprawach, z którymi powiązane są duże – w skali danego regionu – korporacje, widoczny jest potencjalny konflikt interesów w działaniu prokuratorów i sędziów, którzy często podejmują czynności wobec doskonale znanych im osób pełniących funkcje publiczne bądź reprezentujących znaczące podmioty gospodarcze. Obecne uregulowania kodeksu postępowania karnego, które pozwalają co do zasady na wyłączenie jedynie poszczególnych prokuratorów i sędziów od udziału w sprawie, choćby z uwagi na „istnienie okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do ich bezstronności w danej sprawie”²⁵³, wydają się w takich sprawach niewystarczające. Po pierwsze ze względu na fakt, że wnioski o wyłączenie w takich sytuacjach nie zawsze są uwzględniane. Po drugie dlatego, że bardzo często osoba zamieszana w sprawę korupcyjną czy karną gospodarczą zna w danej miejscowości prokuratorów i sędziów i utrzymuje z nimi kontakty. Nie można zatem w takiej sytuacji wykluczyć stronniczości całego lokalnego aparatu wymiaru sprawiedliwości.

Konflikt interesów w działaniu prokuratury pojawia się również w sytuacji, gdy dana sprawa dotyczy spółek Skarbu Państwa lub innych podmiotów powiązanych (także politycznie) z rządem, którego ministrowie sprawują nadzór zarówno nad prokuraturą, jak i wskazanymi podmiotami.

Rekomendacje

1. Wprowadzenie w określonych sytuacjach potencjalnego konfliktu interesów możliwości wyłączenia całych jednostek prokuratury lub sądów, bądź też wprowadzenie zasady, że sprawy o określonym przedmiocie bądź dotyczących określonych podmiotów (np. funkcjonariuszy publicznych) prowadzone są przez prokuratury i sądy niewłaściwe miejscowo.
2. Przywrócenie rozdziału prokuratury od struktur rządowych, co znacząco wpłynie na zmniejszenie ryzyka politycznego sterowania postępowaniami przygotowawczymi.

²⁵³ Zob. art. 41 k.p.k.

3.3.4. PROBLEMY W POSTĘPOWANIACH DOTYCZĄCYCH PRANIA PIENIĘDZY

Pranie wartości majątkowych można ogólnie scharakteryzować jako „proceder, przy pomocy którego ukrywa się istnienie albo nielegalne źródło pochodzenia lub nielegalne spożytkowanie dochodów, nadając im pozory legalności”²⁵⁴, który „jest tym bardziej niebezpieczny, że umożliwia przenikanie zorganizowanej przestępczości i skutków jej działalności w sferę legalnej gospodarki państwa”²⁵⁵. Pranie pieniędzy – z uwagi na konstrukcję tego typu czynu zabronionego²⁵⁶ – w praktyce może występować w powiązaniu z każdym przestępstwem generującym korzyść majątkową po stronie sprawcy. Uderza ono nie tylko w obrót gospodarczy, ale także w dobra prawne naruszone przez przestępstwa, z których pochodzą brudne dochody²⁵⁷, osłaniając jednocześnie ich sprawców. Dlatego tak ważnym jest zwalczanie tego procederu, w którym udział biorą również korporacje²⁵⁸.

Mimo że pranie pieniędzy występuje niemal w każdej sprawie karnej²⁵⁹, liczba stawianych zarzutów związana z tym czynem zabronionym jest wciąż niewielka, a liczba skazań za wszystkie odmiany tego przestępstwa oscyluje rocznie w przedziale 100–250 przypadków²⁶⁰. Jednocześnie najczęstsze przypadki wykrycia tego przestępstwa związane są z nieostrożnym zachowaniem sprawców (którzy pełnią w całym procederze pomniejsze role) i wykorzystaniem systemów bankowych do przesyłania brudnych środków²⁶¹. Brak jest skutecznych mechanizmów zwalczania bardziej wyrafinowanych metod prania pieniędzy oraz docierania do jego organizatorów.

254 Definicja opracowana przez Komisję ds. Przestępczości powołaną w 1984 r. przy Prezydencie USA. Cytat za: O. Górniok, *Ustawa z dnia 12 października 1994 r., o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego* (Dz.U. 1994, nr 126, poz. 615), Warszawa 1995, s. 22.

255 J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 30 i cytowana tam literatura.

256 Zob. art. 299 § 1 k.k.: „Kto [wartości majątkowe] pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego przyjmuje, posiada, używa, przekazuje lub wywozi za granicę, ukrywa, dokonuje ich transferu lub konwersji, pomaga do przenoszenia ich własności lub posiadania albo podejmuje inne czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.”

257 Dochody te mogą pochodzić z takich przestępstw, przynoszących dochody firmom, jak m.in. wykorzystywanie pracy przymusowej i pracy dzieci, handlu ludźmi, przestępstw seksualnych.

258 „Warto (...) przytoczyć zdanie jednego z dyrektorów departamentu rewizji małego banku, który swój pogląd wygłosił w 1997 r., tj. 3 lata po wprowadzeniu penalizacji [prania pieniędzy] (...): »nasz bank czerpie korzyści z prania pieniędzy. Korzyści takie miały i nadal mają banki zachodnie, a zatem praliśmy pieniądze, pierzemy pieniądze i będziemy pracować pieniądze«. Nie jest to nowy pogląd. Bankierzy szwajcarscy, austriaccy, niemieccy i wielu innych krajów znakomicie podnosili zyski, niejednokrotnie na tolerowaniu prania pieniędzy przez swoich klientów, szczególnie w ramach anonimowych transakcji i tajnych rachunków bankowych. Natomiast lobby bankierów niemieckich skutecznie powstrzymało wprowadzenie penalizacji prania pieniędzy”. Zob. J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, s. 72.

259 Inną kwestią jest, czy typ ten jest prawidłowo skonstruowany i czy zakres jego penalizacji nie jest za szeroki.

260 Por. Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l. 2008–2020, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

261 Por. B. Kwiatkowski, Pranie wartości majątkowych (art. 299 § 1 k.k.) – analiza praktyki wymiaru sprawiedliwości.

Rekomendacje

1. Zwiększenie proaktywnej kontroli przepływów finansowych, przede wszystkim w obszarze pozabankowym, który jest już objęty restrykcyjnymi normami.
2. Skoncentrowanie działań operacyjnych na osobach organizujących proceder prania pieniędzy, a nie poprzestawanie na walce z pomniejszych sprawcami, które uniemożliwia ujęcie przywódców grup przestępczych²⁶².

3.3.5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW ZBIOROWYCH

Jak wskazano w rozdziale 2.7 quasi-karna odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w Polsce jest w istocie fikcyjna i dotyczy niezmiernie wąskiej grupy podmiotów. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się w charakterze tej odpowiedzialności (jej subsydiarności względem odpowiedzialności karnej osób fizycznych, która dodatkowo musi zostać uprzednio stwierdzona prawomocnym wyrokiem²⁶³), ograniczeniu odpowiedzialności tylko do wybranych typów czynów zabronionych (poza katalogiem pozostają m.in. przestępstwa przeciwko prawom pracowników), a także braku możliwości pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności za czyny zabronione popełnione przez członków kadry kierowniczej²⁶⁴.

W latach 2006–2010 wydano w takich sprawach zaledwie 45 wyroków prawomocnych, w których najwyższa kara pieniężna wynosiła tylko 12 000 zł. W 4 przypadkach zastosowano przepadek, zaś 7 wyroków podano do publicznej wiadomości²⁶⁵. W większości były to sprawy dotyczące przestępstw skarbowych oraz czynów przeciwko interesom wierzycieli²⁶⁶. W roku 2022 do sądów wpłynęło 19 takich spraw, zaś w 2023 – 21²⁶⁷, co w dalszym ciągu oznacza, że organy ścigania rzadko sięgają po u.o.p.z.

262 Por. B. Kwiatkowski, J. Uchańska, *Konsekwencje stosowania środka zamrażania dla realizacji znamion występku prania wartości majątkowych opisanego w art. 299 § 1 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 3, <https://www.czpk.pl/index.php/zeszyty-archiwum/zeszyt-2014-3>.

263 Jak wskazano w rozdziale 2.7 od zasady tej istnieje wyjątek dot. przestępstw przeciwko środowisku, zawarty w art. 4a u.o.p.z.

264 Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt IV KK 427/08: „Przepis art. 5 u.o.p.z. w sposób zupełnie jednoznaczny przesłankę »zawinienia« podmiotu zbiorowego ustanawia jedynie w stosunku do osób wymienionych w art. 3 pkt 2 i 3 tej ustawy, poprzez wskazanie na »winę« w wyborze bądź nadzorze. Pomięcie w tym przepisie przesłanki własnej odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyny osób wskazanych w art. 3 pkt 1, przy niewprowadzeniu jakichkolwiek innych zasad odpowiedzialności podmiotu za działania osób nim zarządzających, spowodowało brak możliwości pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności za czyny zabronione tej kategorii osób”.

265 Por. *Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002–2011*, Wydział Statystyki w Departamencie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2012.

266 B. Nita, *Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym*, Arche, Gdańsk 2008

267 Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instancyjności w roku 2022 i 2023, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Ministerstwo Sprawiedliwości, 2024, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne-w-tym-pliki-dostepne-cyfrowo/rok-2023/download,3858,0.html>.

Uderzająca w przedstawionych statystykach jest łagodność wymierzanych kar pieniężnych. Jednocześnie za problematyczny należy uznać brak możliwości orzeczenia – w przeciwieństwie do spraw karnych toczących się przeciwko osobom fizycznym²⁶⁸ – zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, który to zakaz wydaje się w niektórych sprawach znacznie bardziej dotkliwy od najwyższej kary pieniężnej.

Opisana wyżej sytuacja nie zmienia się mimo zapowiadanych od 10 lat zmian w praktyce stosowania ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych²⁶⁹, a przede wszystkim planów jej gruntownej nowelizacji (zob. rozdział 2.7).

Rekomendacje

1. Położenie większego nacisku na prowadzenie w każdej kwalifikującej się do tego sprawie postępowań w trybie określonym w u.o.p.z.
2. Rozszerzenie katalogu sytuacji – zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym – w których można orzec o odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyny zabronione pod groźbą kary.
3. Wprowadzenie dodatkowej sankcji – na wzór środka karnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z art. 39 pkt 2 k.k. – polegającej na zakazaniu danemu podmiotowi zbiorowemu prowadzenia działalności w obszarze, w którym doszło do naruszenia prawa. Sankcja ta eliminowałaby na określony czas z obrotu nieuczciwe przedsiębiorstwa i stanowiłaby odzualną konsekwencję bezprawnych działań.

3.3.6. PRZESTĘPCZOŚĆ ŚRODOWISKOWA

Przeciwdziałanie przestępczości środowiskowej jest jednym z priorytetów w działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, w ramach której w 2020 r. powołano Departament Zwalczania Przestępczości Środowiskowej. Jednak jak wynika z danych publikowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz samego uzasadnienia powołania Departamentu, działania Inspekcji koncentrują się przede wszystkim na przestępczości związanej z nieodpowiednim postępowaniem z odpadami²⁷⁰.

Również Prokuratura Krajowa podejmuje działania w kierunku skuteczniejszego przeciwdziałania przestępczości środowiskowej. W styczniu 2024 r. Zastępca Prokuratora Generalnego Michał Ostrowski wydał zarządzenie, w którym zobowiązał Prokuratorów Regionalnych do zwiększenia efektywności działania prokuratur w zakresie stosowania ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, zwłaszcza w przypadkach czynów przeciwko środowisku²⁷¹. Od kwietnia 2024 r. prokuratura

²⁶⁸ Zob. art. 39 pkt 2 k.k.

²⁶⁹ Por. wypowiedź byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Pawła Wojtunika: <https://forsal.pl/artykuly/790058,infoafera-hp-odpowie-nie-tylko-menedzer-ktory-siegal-do-czarnej-kasy-ale-tez-jego-firma.html>.

²⁷⁰ Roczne podsumowanie działalności Departamentu Zwalczania Przestępczości Środowiskowej, GIOŚ, Warszawa 2022 oraz Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 roku, Warszawa 2024.

²⁷¹ <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/dzialania-prokuratury-krajowej-w-sprawie-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych-min-za-czynny-przeciwko-srodowisku>.

przygotowuje, na polecenie Prokuratura Generalnego, raport o rozwoju i zwalczaniu przestępczości skierowanej przeciwko środowisku i zasobom przyrodniczym²⁷². W listopadzie 2024 r. w siedzibie Prokuratury Krajowej odbyło się spotkanie poświęcone przestępczości środowiskowej, w którym – poza Prokuratorem Generalnym i Krajowym oraz licznymi prokuratorami z Prokuratury Krajowej oraz prokuratur regionalnych i okręgowych – udział wzięli przedstawiciele Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, organizacji pozarządowych oraz Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego. Jednakże głównym tematem spotkania była przestępczość związana z nieodpowiednim postępowaniem z odpadami²⁷³.

Zgodnie z dostępnymi statystykami poziom przestępczości środowiskowej w Polsce jest pozornie niewielki. W latach 2010–2020 roczna liczba prawomocnych skazań za przestępstwa środowiskowe zawarte w kodeksie karnym²⁷⁴ wahała się między 30 a 80, z czego większość obejmowała przestępstwa związane z nieodpowiednim postępowaniem z odpadami²⁷⁵. Jak jednak wynika z najnowszych danych Prokuratury Krajowej, tylko w 7% zarejestrowanych spraw dot. przestępczości środowiskowej kieruje się do sądu akty oskarżenia²⁷⁶. Odsetek skazań jest jeszcze niższy. Do lutego 2024 r. w sprawach środowiskowych prokuratura tylko raz sięgała po ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych²⁷⁷.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być konstrukcja znamion typów czynów zabronionych, które najczęściej do swojej realizacji wymagają naruszenia dobra prawnego i doprowadzenia do istotnych szkód lub spowodowania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia człowieka. W konsekwencji prawo karne nie może być wykorzystane na etapie prowadzenia działalności gospodarczej z naruszeniem przepisów prawa ochrony środowiska, dopóki nie dojdzie do powstania, często nieodwracalnych, szkód lub wysokiego ryzyka ich wystąpienia. Wobec nieskutecznych przepisów administracyjnych lub sytuacji, gdy kary za ich naruszenie są zbyt niskie, w praktyce prowadzi to do sytuacji, w której wiele przedsiębiorstw prowadzi działalność naruszając regulacje prawnośrodowiskowe i niejako uwzględniając ten fakt w swoim modelu biznesowym.

Szczególnie jaskrawe jest to w kontekście wymaganych w działalności decyzji i pozwoleń z zakresu prawa ochrony środowiska. Obecne przepisy często nie kryminalizują prowadzenia działalności bez wymaganych decyzji i pozwoleń, takich jak choćby decyzje środowiskowe, pozwolenia zintegrowane czy pozwolenia emisyjne. Brakuje też regulacji dotyczących prowadzenia działalności bez zatwierdzonego planu urządzenia lasu. W większości przypadków odpowiedzialność ogranicza się do odpowiedzialności wykroczeniowej bezpośredniego sprawcy (bez odpowiedzialności podmiotu zbiorowego), odpowiedzialności administracyjnej lub nawet do braku jakiegokolwiek odpowiedzialności prawnej. Wydaje się, że odpowiednią okazją do przeglądu obecnej struktury i konstrukcji przestępstw przeciwko środowisku będzie implementacja dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne²⁷⁸, której termin upływa 21 maja 2026 r.

272 <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-powolaniu-dwoch-zespolow-w-prokuraturze-krajowej>.

273 <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/spotkanie-nt-nielegalnego-obrotu-odpadami-w-aspekcie-ochrony-srodowiska2>.

274 Rozdział XXII kodeksu karnego – art. 181–188 k.k.

275 Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l. 2008–2020, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

276 Dane niepublikowane.

277 K. Koczyńska, *Prokuratorzy będą ścigać firmy za przestępstwa środowiskowe*, „Puls Biznesu”, 29 lutego 2024 r., <https://www.pb.pl/prokuratorzy-beda-scigac-firmy-za-przestepstwa-srodowiskowe-1209618>.

278 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.

Wiele przestępstw przeciwko środowisku to tzw. przestępstwa bez ofiar, gdzie brak jest bezpośrednich pokrzywdzonych, którzy mogliby wykorzystywać swoje uprawnienia w celu pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców czynów zabronionych. Z drugiej strony każdy człowiek jest elementem środowiska, a oddziaływanie na nie to również oddziaływanie na jego zdrowie i życie. Dlatego pośrednimi pokrzywdzonymi w karnych sprawach środowiskowych mogą być bardzo duże grupy osób. Stąd negatywnie należy ocenić sytuację, w której organizacje ekologiczne – poza wąskim przypadkiem spraw dot. ochrony zwierząt (zob. rozdział 3.3.2) – nie mają uprawnień do wykonywania praw pokrzywdzonego w postępowaniach dot. przestępstw środowiskowych.

Wobec ograniczeń wynikających z konstrukcji przestępstw środowiskowych szczególne znaczenie zyskuje również pozakarna rola prokuratury, która – jako strażnik praworządności²⁷⁹ – ma do odegrania bardzo ważną rolę w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, w tym dotyczących prawa ochrony środowiska²⁸⁰. Zgodnie z § 367 ust. 1 regulaminu prokuratury²⁸¹ „prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym oraz bierze udział w tych postępowaniach, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny”. Prokuratura powinna pojawiać się wszędzie w tych postępowaniach administracyjnych, gdy pojawia się ryzyko naruszenia w nich prawa, a w konsekwencji środowiska.

Kluczowa dla poprawy stosowania przepisów prawa – zarówno karnego, jak i administracyjnego – w obszarze ochrony środowiska wydaje się być współpraca wyspecjalizowanych organizacji ekologicznej oraz jednostek prokuratury.

Przestępczość środowiskowa wymaga kompleksowego podejścia i skutecznych narzędzi prawnych, aby przeciwdziałać naruszeniom i chronić zdrowie oraz życie ludzi. Kluczowe znaczenie mają tutaj zarówno zmiany legislacyjne, jak i współpraca organów państwa z organizacjami pozarządowymi oraz wykorzystanie pełnego potencjału prokuratury. Tylko w ten sposób można skutecznie walczyć z przestępczością środowiskową i dbać o nasze wspólne dobro – środowisko naturalne.

Rekomendacje

1. Rozszerzenie znamion przestępstw środowiskowych zawartych w rozdziale XXII kodeksu karnego, poprzez wprowadzenie typów abstrakcyjnego narażenia dobra prawnego na niebezpieczeństwo, tak żeby prawo karne mogło być wykorzystywane w walce o czyste środowisko jeszcze zanim dojdzie do jego bezpowrotnego zniszczenia.
2. Wprowadzenie nowych typów przestępstw, kryminalizujących prowadzenie działalności bez odpowiednich decyzji i pozwoleń lub z naruszeniem ich warunków. Dotyczy to w szczególności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwoleń zintegrowanych i emisyjnych, pozwoleń wodnoprawnych czy planów urządzenia lasu.
3. Wprowadzenie do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych dodatkowej sankcji – na wzór środka karnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z art. 39 pkt 2 k.k. – polegającej na zakazaniu danemu podmiotowi zbiorowemu prowadzenia działalności w obszarze, w którym doszło do naruszenia prawa. Sankcja ta eliminowałaby na określony czas z obrotu nieuczciwe przedsiębiorstwa i stanowiłaby odczuwalną konsekwencję bezprawnych działań.

279 Art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2024, poz. 390 t.j.).

280 Zob. np. art. 182–189 k.p.a.

281 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1115 z późn. zm.).

4. Wprowadzanie do Kodeksu postępowania karnego przepisów umożliwiających organizacjom ekologicznym wykonywanie praw pokrzywdzonego w postępowaniach dot. przestępstw przeciwko środowisku, na wzór art. 39 u.o.z.
5. Szersze wykorzystywanie pozakarnych uprawnień prokuratury, w szczególności w zakresie udziału w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych dot. spraw środowiskowych, w których istnieje ryzyko naruszenia praworządności lub interesu społecznego.
6. Pogłębienie współpracy w postępowaniach karnych i administracyjnych między wyspecjalizowanymi organizacjami ekologicznymi a organami administracji oraz prokuraturą.

3.3.7. OGRANICZONA OCHRONA PRACOWNIKÓW I OFIAR PRACY PRZYMUSOWEJ

W rozdziale XXVIII Kodeksu karnego z 1997 r. ujęto przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Jak wspomniano już szczegółowo w poprzednim raporcie art. 218 i 220 k.k. poprzez użycie terminów „pracownik”, „stosunek pracy” i „pracodawca” wskazują na ochronę osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę lub ewentualnie pozostającej faktycznie w stosunku pracy²⁸². Tak ukształtowana strona przedmiotowa typu czynu zabronionego ma mniejsze znaczenie w przypadku art. 220 k.k., który znajduje swój odpowiednik w art. 160 k.k. penalizującym narażenie każdej osoby na niebezpieczeństwo.

Sformułowanie art. 218 §1a k.k. obejmuje swoją dyspozycją realizację zachowań pracodawcy (sprawcy) spełniających kilka prawnie niedookreślonych warunków: 1) zachowanie sprawcy skierowane jest przeciwko osobie pozostającej aktualnie w stosunku pracy, 2) zachowanie sprawcy narusza prawa wynikające wprost ze stosunku pracy lub ze stosunku ubezpieczenia społecznego, nie zaś prawa pochodne czy też prawa wynikające z innych umów zawieranych pomiędzy pracownikiem a pracodawcą²⁸³, 3) naruszone prawa określone są w akcie rangi ustawowej²⁸⁴ i ponadto zachowanie sprawcy ma charakter złośliwy lub uporczywy.

282 Por. J. Unterschütz, *Z problematyki przestępstw przeciwko prawom osób wykonującym pracę zarobkową*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 1; P. Daniluk, W. Witoszko, *Glosa do uchwały SN z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt I KZP 34/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, z. 7–8, poz. 93.

283 Dla przykładu jako wyłączone spoza zakresu omawianego przepisu można wymienić prawo do strajku, prawo do odszkodowania wynikające z umowy o zakazie konkurencji lub prawo członków rodziny pracownika do odprawy pośmiertnej. Problematyczne także jest ustalenie praw ubezpieczonych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, które nie zostało ujęte w art. 1 ustawy systemowej. Ponadto naruszenie praw pracownika wynikających z aktów pozaustawowych (układy zbiorowe pracy, regulaminy, umowa o pracę) nie mogą podlegać karze, jak również akty te nie mogą spełniać funkcji uszczegóławiającej. Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 1994 r., S 1/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, poz. 28; zob. także A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, s. 288–291, 294.

284 W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Rozdział XXVIII Kodeksu karnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 34–35.

W polskim systemie prawa karnego brak jest definicji legalnej pracy przymusowej, co prowadzi do trudności w prawidłowej identyfikacji ofiar tego zjawiska oraz w kwalifikacji prawnej jej przejawów²⁸⁵. Mimo że w toku prac Grupy Roboczej ds. Relacji z Osobami Świadczącymi Pracę działającej w ramach Zespołu ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw przy Ministrze Inwestycji i Rozwoju opracowano projekt definicji pracy przymusowej, który został następnie przekazany Ministrowi Sprawiedliwości z rekomendacją wykorzystania w dalszych pracach legislacyjnych, tak się jednak nie stało. Definicja handlu ludźmi zawarta w art. 115 § 22 k.k. jako inkryminowaną formę wykorzystania ofiary wskazuje między innymi wykorzystanie jej w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie. Próżno jednak szukać orzecznictwa sądów na temat wskazanego fragmentu definicji handlu ludźmi, gdyż blankietowość sformułowania pojęcia pracy przymusowej i brak definicji legalnej powoduje w praktyce całkowitą bezkarność przestępców.

Ze względu na interdyscyplinarny charakter pojęcia pracy przymusowej i wpływ na różne regulacje prawne, postuluje się przyjęcie takiej definicji w odrębnym akcie prawnym, jakim byłaby ustawa o przeciwdziałaniu handlowi ludźmi. Ustawa ta wskazywałaby jednocześnie, iż praca przymusowa stanowi formę wykorzystania ofiary handlu ludźmi i wpisuje się w szersze pojęcie określone dyspozycją art. 115 § 22 k.k. Zachowanie wskazanych wyżej relacji między handlem ludźmi a pracą przymusową jest niezbędne z uwagi na ochronę międzynarodową przyznaną ofiarom handlu ludźmi przez normy prawa międzynarodowego²⁸⁶.

Narastaniu zjawiska pracy przymusowej nie towarzyszy wzrost liczby spraw sądowych o przestępstwo handlu ludźmi, zwłaszcza do pracy przymusowej, co można tłumaczyć trudnością wykrywania tego typu przestępstw i dalszego postępowania²⁸⁷. Całościowa regulacja wyznaczy ścieżkę dla organów ścigania, postępowania przygotowawczego oraz dla wymiaru sprawiedliwości – od zapobiegania przez identyfikację po skazanie. W powyższym kontekście nie powinna ująć uwadze konieczność implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar²⁸⁸. Dyrektywa wprowadza wymóg ustanowienia w porządkach krajowych odpowiedzialności karnej za przestępstwo polegające na korzystaniu z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi na podstawie

285 Ł. Wieczorek, *Praca przymusowa. Zagadnienia prawne i kryminologiczne*, Warszawa 2017, s. 282–289; Z. Lasocik, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej – raport z badań*, Warszawa 2010, s. 67–71; P. Dąbrowski, *Praca przymusowa cudzoziemców w Polsce – analiza zjawiska w wybranych grupach migranckich*, Warszawa 2014.

286 Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U. 2009, nr 20, poz. 107).

287 2023 i 2024 Trafficking in Persons Report: Poland, <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/poland/> oraz odpowiednio <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/poland/>, zob także 2023 i 2024 Trafficking in Persons Report: Germany, <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/germany/> oraz odpowiednio <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/germany/>. Na tle tego porównania zastawiająca jest znacząco większa skuteczność w identyfikacji ofiar handlu ludźmi przez służby niemieckie w porównaniu z polski pomimo znacząco większego napływu uchodźców z Ukrainy do Polski aniżeli do Niemiec, cytowane za: H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako forma handlu ludźmi. Kilka uwag o potrzebie systemowo-instytucjonalnego ujęcia*, [w:] *Księga po XVI Międzynarodowej Konferencji Naukowej Praw Człowieka „75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarach demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka”*, Warszawa 2024 (w druku).

288 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar (Dz.U.U.E. L. 2024, poz. 1712), cyt. za: H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*

art. 18a Dyrektywy poprzez stworzenie typu przestępstw dotyczących korzystania z usług świadczonych przez ofiary handlu ludźmi²⁸⁹. Oczywiście wydaje się przy tym jednocześnie wprowadzenie przepisów dotyczących obowiązkowego wymogu raportowania podmiotów gospodarczych polegającego na zgłaszaniu zagrożeń związanych ze zjawiskiem pracy przymusowej²⁹⁰. Konieczne będzie zapewnienie realnej odpowiedzialności osób prawnych (podmiotów zbiorowych) za przestępstwo handlu ludźmi. Artykuł 6 Dyrektywy po nowelizacji mówi wprost o odpowiedzialności karnej osób prawnych²⁹¹.

Niezbędne jest nadto zapewnienie środków strukturalnych mających na celu zrównoważone i ustawiczne wsparcie ofiar handlu ludźmi, ustanowienie krajowego systemu odszkodowań dla tej grupy ofiar, w tym poprawę możliwości uzyskania przez ofiary dostępu do odszkodowania na mocy orzeczenia sądowego w sprawach karnych i odszkodowania w drodze postępowania cywilnego²⁹². Powyższe wynika z art. 15 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi²⁹³ i zostało doprecyzowane przez art. 17 Dyrektywy²⁹⁴.

Minimalizacja problemu wycisku pracowników, w tym ustanowienie systemu licencjonowania agencji pośrednictwa pracy, wprowadzenie zmian w procedurach i przepisach wizowych uwzględniających odpowiedzialność tych podmiotów za pozyskanych pracowników, z zapewnieniem kompletności i koordynacji między organami zaangażowanymi w zwalczanie handlu ludźmi a organami azylowymi również stanowić będzie realizację normy wynikającej z art. 4 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w tym przypadku doprecyzowanej przez art. 11a Dyrektywy. Konieczne będzie w tym zakresie wyeliminowanie wszystkich opłat za rekrutację lub zatrudnienie, pobieranych od pracowników przez rekruterów, z zapewnieniem obowiązku dokonywania tych opłat przez pracodawców²⁹⁵.

Skuteczne wdrożenie procedur identyfikacji i przeciwdziałania oraz mitygowania skutków pracy przymusowej w łańcuchu aktywności podmiotów gospodarczych wymaga dostępu do informacji o zjawisku²⁹⁶, a wzrost popytu na informację ze strony społeczności inwestycyjnej wynika ze zmieniającego

289 Tamże, art.18 a. Chodzi o łańcuch aktywności, zwany także łańcuchem dostaw.

290 Potencjalnie pomocne może być w tym kontekście wdrożenie dyrektywy o sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, która od podmiotów objętych jej zakresem wymaga informowania w corocznych raportach na temat działań na rzecz przeciwdziałania m.in. pracy przymusowej w łańcuchu wartości. Choć wymóg sprawozdawczości nie pociąga obowiązku informowania organów ścigania, można założyć że konieczność monitorowania takich zagrożeń z powodu wymagań ujawnieniowych przełoży się na większą świadomość przedsiębiorstw – na początek tych największych objętych ww. regulacjami. Więcej <https://www.gov.pl/web/finanse/dyrektywa-o-sprawozdawczosci-przedsiębiorstw-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju-juz-opublikowana>

291 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712 art. 6.

292 H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*

293 Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U. 2009, nr 20, poz. 107), cyt. za: H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*

294 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712, art.17. Stan rzeczy w tym zakresie negatywnie ocenia także korzystny dla Polski najnowszy 2024 Trafficking in Persons Report: Poland, <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/poland/>, cyt. za: H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*

295 H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*, gdzie autorzy przyjmują, że słusznym rozwiązaniem mogłoby okazać się zapewnienie ofierze wycisku w postaci pracy przymusowej np. specjalnej wizej, aby mogła pozostać w Polsce do czasu rozpatrzenia i sfinalizowania jej wniosku o odszkodowanie.

296 Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859.

się ryzyka przedsiębiorstw, rosnącej świadomości inwestorów oraz obowiązków nakładanych na przedsiębiorców przez prawo europejskie²⁹⁷. Zapewnienie informacji wiąże się z koniecznością stworzenia niezbędnej bazy danych związanej ze zjawiskiem pracy przymusowej, co może mieć wpływ na właściwe ukierunkowanie pomocy ofiarom handlu ludźmi, w tym także pokrzywdzonym w wyniku pracy przymusowej. Przepływ informacji i zrównoważona pomoc ofiarom wymaga współpracy organizacji pozarządowych, organów administracji, samorządów, organów ścigania, prokuratury i sądów z pomocą właściwej ku temu platformy. Narzędziem służącym tak podmiotom gospodarczym, organom ścigania, administracji, organizacjom pomocowym, jak i przede wszystkim ofiarom w tym zakresie jest powołanie Krajowego Mechanizmu Ukierunkowanej Pomocy (zwanego inaczej Krajowym Mechanizmem Referencyjnym, co wynika z dość niedoskonałego tłumaczenia)²⁹⁸ jako mechanizmu identyfikacji ofiar handlu ludźmi, zapewnienia im odpowiedniej specjalistycznej ochrony, wsparcia oraz koordynacji działań śledczo-prewencyjno-ochronnych oraz identyfikacji łańcucha aktywności podmiotów korzystających z owoców pracy przymusowej²⁹⁹. Wprowadzenie Krajowego Mechanizmu stanowi zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, a konkretnie art. 29 ust. 4 Konwencji³⁰⁰, ale także z art. 11 ust. 1 i 4 Dyrektywy (po nowelizacji)³⁰¹.

W ten sposób także władze publiczne w aktywny i odpowiedzialny sposób wzmocnią działania podmiotów gospodarczych w zakresie raportowania zrównoważonego rozwoju dotyczącego pracy przymusowej, pozwalając przedsiębiorstwom na skuteczniejsze prowadzenie polityki przeciwdziałania łamaniu praw człowieka, w tym pracy przymusowej. Przedsiębiorstwa powinny przekazywać informacje o możliwych zagrożeniach i tendencjach związanych z podejrzeniem pracy przymusowej lub obrotu jej owocami, aby wzmocnić bazę danych stworzoną przez Krajowy Mechanizm Ukierunkowanej Pomocy³⁰².

297 Por. motyw 11 preambuły do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, Dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz Dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju.

298 H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*; autorzy proponują takie właśnie tłumaczenie sformułowania National Reference Mechanism (Krajowy Mechanizm Referencyjny).

299 Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r.

300 Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, art. 29 Organy wyspecjalizowane i jednostki koordynujące (...), ust. 4. Każda Strona rozważy ustanowienie Krajowych Sprawozdawców lub innych mechanizmów monitorowania działalności prowadzonej przez instytucje państwowe przeciwko handlowi ludźmi oraz implementacji wymogów określonych w prawie wewnętrznym. cyt. za: H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*

301 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1712, art.11 ust. 1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby ofiary otrzymały specjalistyczne wsparcie i pomoc w ramach podejścia, w którego centrum uwagi stoją ofiary, (...) aby umożliwić ofiarom skorzystanie z praw określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE oraz w niniejszej dyrektywie. (...) Ust. 4. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do ustanowienia – w drodze przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych – jednego lub kilku mechanizmów służących wczesnemu wykrywaniu ofiar i ich wczesnej identyfikacji oraz udzielaniu pomocy i wsparcia zidentyfikowanym i domniemanym ofiarom, we współpracy z odpowiednimi organizacjami pomocowymi, a także do wyznaczenia punktu kontaktowego ds. transgranicznej ukierunkowanej pomocy ofiarom. Cyt. za: H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Praca przymusowa jako...*

302 Por. motyw 49 preambuły do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r.

Definicja pracy przymusowej w osobnej ustawie o handlu ludźmi oraz zbudowanie procedur zapobiegania zjawisku, w tym pomocy ofiarom na różnych etapach oraz koordynacja działań wszystkich uczestników życia publicznego w postaci Krajowego Mechanizmu Ukierunkowanej Pomocy powinna wydatnie ograniczyć zjawisko handlu ludźmi do pracy przymusowej³⁰³. W ten sposób państwo wypełni swoją rolę stabilizatora rynku, działalności gospodarczej oraz organizatora pomocy najniższym, co do tej pory nie było możliwe wobec braku stosownych regulacji ochronnych w stosunku do ofiar handlu ludźmi. Przyjęte rozwiązania mogą częściowo odciążyć przedsiębiorców, których obowiązki i ryzyka związane z aktywnością kontrolną, pomocową i związaną z raportowaniem zjawiska pracy przymusowej zostaną znacznie ograniczone. Wartością dodaną dla wszystkich uczestników procesu przeciwdziałania zjawisku będzie powstanie bazy danych, która nie pozwoli na odtwarzanie się podmiotów nastawionych na korzystanie z nielegalnych łańcuchów aktywności³⁰⁴.

Rekomendacje

1. Rozszerzenie ochrony i objęcie dyspozycją art. 220 k.k. nie tylko pracowników, lecz także inne osoby wykonujące pracę zarobkową oraz wskazanie w art. 218 §1a k.k. konkretnych praw pracowniczych mających oparcie w ustawie, które miałyby podlegać ochronie prawnokarnej.
2. Przyjęcie odrębnej ustawy o przeciwdziałaniu handlu ludźmi i wprowadzenie w niej definicji pracy przymusowej jako formy wykorzystania do handlu ludźmi.
3. Zapewnienie środków strukturalnych mających na celu zrównoważone i ustawiczne wsparcie ofiar handlu ludźmi, w tym ustanowienie krajowego systemu odszkodowań dla tej grupy ofiar.
4. Koordynacja przeciwdziałania pracy przymusowej poprzez ustanowienie Krajowego Mechanizmu Ukierunkowanej Pomocy w nowej ustawie o przeciwdziałaniu handlowi ludźmi.

3.4. PRAWO ADMINISTRACYJNE

3.4.1. KOSZTY POSTĘPOWANIA

Inaczej niż w postępowaniu cywilnym koszty postępowania nie są zwykle barierą udziału w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Złożenie odwołania lub zażalenia w postępowaniu administracyjnym do organu drugiej instancji jest bezpłatne. Złożenie skargi do sądu administracyjnego wiąże się zwykle z koniecznością poniesienia stosunkowo niewielkiej opłaty stałej (zwykle od 100 do 300 zł). Wpis stosunkowy (zależny od wartości przedmiotu zaskarżenia) pobierany jest tylko w przypadku skargi na decyzję nakładającą obowiązek zapłaty należności pieniężnej³⁰⁵.

303 Więcej o National Referral Mechanism i jego funkcjonowaniu w Zjednoczonych Królestwie można znaleźć na <https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms/guidance-on-the-national-referral-mechanism-for-potential-adult-victims-of-modern-slavery-england-and-wales#Section-1>, dostęp 22 września 2024 r.

304 Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r.

305 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2021, poz. 535 t.j., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032212193>.

W razie uwzględnienia skargi przez sąd I instancji skarżącemu przysługuje zwrot kosztów postępowania od organu (w tym wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika). Co istotne, w przypadku oddalenia skargi organowi nie przysługuje zwrot kosztów postępowania od skarżącego³⁰⁶. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie.

Odmienne kształtują się koszty postępowania kasacyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W postępowaniu tym obowiązuje przymus adwokacko-radcowski – skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika. Wiąże się to z dodatkowymi kosztami dla strony skarżącej.

W postępowaniu kasacyjnym przed NSA zarówno organ, jak i skarżący zobowiązani są zwrócić koszty postępowania w przypadku przegranej sprawy. Mając na uwadze cel postępowania sądownoadministracyjnego oraz jego przebieg należałoby całkowicie odstąpić od obciążania skarżącego kosztami organu, również w postępowaniu kasacyjnym. Ryzyko pieniactwa jest wystarczająco ograniczone przymusem adwokacko-radcowskim.

Rekomendacja

Odstąpienie od obciążania skarżącego kosztami organu w postępowaniu kasacyjnym.

3.4.2. LEGITYMACJA PROCESOWA

3.4.2.1. LEGITYMACJA PROCESOWA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM – ZASADY OGÓLNE, INTERES PRAWNY

Podstawową barierą utrudniającą udział w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym jest ograniczenie legitymacji procesowej. Co do zasady do zainicjowania postępowania lub udziału w nim uprawnione są strony. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje generalna norma wyrażona w art. 28 k.p.a. – „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.” Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą interes prawny wywodzony jest z konkretnej normy prawnej, musi być własny, indywidualny oraz aktualny. Często interes prawny wynika z prawa własności nieruchomości, zwykle jednak nie przysługuje on podmiotom korzystającym z nieruchomości na podstawie umowy – np. najemcom (w takim wypadku zachodzi jedynie interes faktyczny³⁰⁷).

Rekomendacja

Wprowadzenie ustawowej definicji interesu prawnego.

³⁰⁶ Art. 199 i art. 200 p.p.s.a.

³⁰⁷ 257 Nie można skutecznie wywieść interesu prawnego z faktu istnienia obligacyjnego stosunku cywilnoprawnego. Wyrok NSA z 4.03.2015 r., sygn. I OSK 2055/13.

3.4.2.2. OGRANICZENIE LEGITYMACJI PROCESOWEJ W PRZEPISACH SZCZEGÓLNYCH

Niestety w wielu przypadkach katalog stron postępowania jest ograniczony przepisami szczególnymi. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego (ograniczenie zakresu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę), art. 401 ust. 1 Prawa wodnego (ograniczenie zakresu stron postępowania w sprawie pozwolenia wodnoprawnego), art. 170 ust. 2 ustawy o odpadach (ograniczenie zakresu stron zezwolenia na zbieranie czy przetwarzanie odpadów).

Do najdalej idących ograniczeń należy zaliczyć art. 185 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym stronami postępowania o wydanie pozwolenia (np. pozwolenia na emisję gazów i pyłów do atmosfery) są prowadzący instalację oraz władający powierzchnią ziemi na obszarze ograniczonego użytkowania, jeżeli został on utworzony (co zdarza się bardzo rzadko).

Dotychczas takie ograniczenie zawierał również art. 41 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, który pozbawiał przymiotu strony właścicieli nieruchomości położonych poza obszarem górniczym³⁰⁸. Jednakże w dniu 12 maja 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygnaturze akt SK 19/15, w którym stwierdził niekonstytucyjność art. 41 ust. 2 p.g.g. Wyrok ten został opublikowany i wszedł w życie w dniu 18 maja 2021 r.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska skarżącej, zgodnie z którym zaskarżony przepis, stanowiąc że stronami postępowań koncesyjnych nie są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych, w istocie deroguje definicję „strony postępowania”, wynikającą z k.p.a., który rozstrzyga, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, zaś podmiot, który jest objęty definicją strony postępowania w rozumieniu k.p.a., obecnie nie ma możliwości obrony swojego interesu prawnego w postępowaniu koncesyjnym, prowadzonym na podstawie zaskarżonej ustawy, nawet mimo bezspornego wykazania istnienia takiego interesu.

Trybunał Konstytucyjny uznał za trafny i całkowicie zasadny wywód skarżącej, wskazujący, że na skutek przedstawionych w skardze decyzji administracyjnych oraz wyroków sądów administracyjnych obu instancji naruszone zostało jej prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – poprzez odebranie jej prawa domagania się kontroli sądowej decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących bezpośrednio jej interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stało się tak w związku z tym, że podstawą rozstrzygnięć administracyjnych i sądowych było aktualne, restrykcyjne brzmienie art. 41 ust. 2 p.g.g., który wyklucza uznanie za stronę w postępowaniu koncesyjnym innych osób niż wymienione w tym przepisie ustawy szczególnej – nawet wówczas, gdy przedmiot postępowania koncesyjnego dotyczy bezpośrednio ich interesu prawnego. Trybunał Konstytucyjny uznał argument skarżącej, że w świetle powołanych w skardze decyzji oraz wyroków sądów administracyjnych skarżąca nie miała

³⁰⁸ Obszarem górniczym, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 Prawa geologicznego i górniczego, jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. W przypadku górnictwa odkrywkowego obszar górniczy pokrywa się *de facto* z granicami odkrywki. Stronami postępowania koncesyjnego nie będą więc właściciele nieruchomości położonych poza tym obszarem, pomimo że wydobywanie kopaliny może na nie poważnie oddziaływać, np. poprzez powstanie szkód górniczych, oddziaływanie leja depresyjnego.

prawa bronić swojego bezspornego interesu prawnego ani w postępowaniu koncesyjnym, ani na drodze sądownoadministracyjnej. Skarżąca zasadnie upatruje w tym „oczywiste naruszenie prawa podmiotowego określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”³⁰⁹. Wyrok ten zniósł ograniczenia dotyczące możliwości udziału w postępowaniach koncesyjnych. Analiza najnowszych wyroków sądów administracyjnych wskazuje, iż sądy administracyjne również w taki sposób interpretują aktualny stan prawny, uznając, że katalog stron postępowania ustalany jest na szerokich, ogólnych zasadach, czyli w oparciu o art. 28 k.p.a.

Niepokojącą tendencją jest stopniowe ograniczanie katalogu stron i pozbawianie grup osób i podmiotów legitymacji procesowej. W przypadku katalogu stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nastąpiło to przy okazji nowej regulacji kwestii wodnoprawnych drogą Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³¹⁰. Zmieniono wówczas także – mimo braku związku z reformą prawa wodnego – Ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹¹ oraz dodano nowy ust. 3a art. 74 tej ustawy, który istotnie ograniczył katalog stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Katalog ten objął wnioskodawcę oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie³¹². Obszar ten również został ściśle zdefiniowany, wiążąc go m.in. z przekroczeniami standardów jakości środowiska. Warto zaznaczyć, że uprzednio do zyskania przyznania strony w ww. postępowaniu właścicielowi nieruchomości wystarczyło wykazanie, że planowana inwestycja może oddziaływać na jego działkę i nie musiało to być oddziaływanie znaczące, a tym bardziej nie musiało prowadzić do przekroczenia standardów jakości środowiska³¹³. Wykazanie znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia na nieruchomość stwarzać może znaczne trudności dowodowe³¹⁴.

Kolejnym, negatywnym przykładem tego rodzaju działania, jest przyjęta w lipcu 2019 r. nowelizacja u.o.o.ś., zawierająca postanowienia faworyzujące inwestorów ponad inne strony postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zawężająca katalog tych ostatnich podmiotów. W szczególności według zmienionego art. 74 ust. 3a pkt 1 u.o.o.ś. stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę; jako obszar rozumie się m.in. przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu.

Na marginesie dodać należy, że poprzez art. 402 p.w. wyłączono udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych.

Negatywnie należy również ocenić zmianę, która w już i tak wąskim katalogu stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę wprowadziła dodatkowe, istotne ograniczenia. Stronami postępowania o wydanie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Kluczowa zatem do ustalenia

309 Wyrok TK z dnia 12 marca 2021 r. wyrok TK SK 19/15.

310 Dz.U. 2024, poz. 1087 t.j. z późn. zm.

311 Dz.U. 2024, poz. 1112 t.j.

312 <https://frankbold.pl/prawo-wodne/>.

313 Fundacja Frank Bold, Uwagi do projektu ustawy „Prawo wodne” – druk nr 1529, data wpływu do Sejmu: 26 kwietnia 2017 r., https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_uwagi_do_projektu_ustawy_Prawo_wodne_20170623.pdf.

314 Tamże.

katalogu stron postępowania jest definicja obszaru oddziaływania obiektu. Zmiana w tym zakresie nastąpiła na mocy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. zmieniającej m.in. ustawę Prawo budowlane. Dotychczas przez obszar oddziaływania obiektu rozumiano teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego wprowadzający związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym w zabudowie tego terenu. Po zmianie z 2020 r. przez obszar oddziaływania rozumie się teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego, który wprowadza ograniczenia wyłącznie w zabudowie terenu. Ta drobna zmiana powoduje ogromne ograniczenie katalogu stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Przed zmianą negatywne oddziaływanie planowej inwestycji w postaci np. znacznej emisji zapylenia czy hałasu i wiążącej się z tym zmiany w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiadującej z inwestycją, mogło stanowić podstawę do uznania właściciela tejże nieruchomości za stronę postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Obecnie konieczne jest wykazanie istnienia przepisu prawnego, który wprowadzi ograniczenia w zabudowie np. na sąsiedniej nieruchomości.

Wiele kontrowersji spowodowało również dodanie do u.o.o.ś. rozdziału VA, potocznie w mediach określanego jako „lex knebel”^{315 316}. Rozdział ten wyłączył stosowanie przepisów dot. udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz dotyczących ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko oraz na obszar Natura 2000 w stosunku do niektórych inwestycji strategicznych. W wyniku jego wprowadzenia dla pewnych inwestycji nie będzie przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko oraz nie będzie wydawana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W konsekwencji uprawnienia właścicieli sąsiednich nieruchomości zostały w istotny sposób ograniczone, pozbawieni zostali prawa do udziału w istotnym postępowaniu, w którym mogli żądać np. zobowiązania inwestora do zastosowania rozwiązań ograniczających negatywne oddziaływanie inwestycji na środowisko i na ich nieruchomość. A z uwagi na ograniczenia katalogu stron w innych postępowaniach kończących się wydaniem decyzji inwestycyjnej, np. pozwolenia na budowę, uprawnienia właścicieli sąsiednich nieruchomości mogły zostać całkowicie ograniczone. Rozdział VA znajduje zastosowanie wyłącznie do inwestycji strategicznych wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Do chwili obecnej żadne rozporządzenie w tej kwestii nie zostało wydane.

Rekomendacje

1. Zaniechanie wprowadzania przepisów ograniczających legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym, w tym w szczególności za pośrednictwem tzw. specustaw, wykorzystywanych często do rozwiązywania jednostkowych problemów konkretnych inwestycji.
2. Ujednolicenie przepisów dotyczących legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym, uchylenie przepisów szczególnych regulujących legitymację procesową w sposób odmienny od k.p.a.
3. Uchylenie rozdziału VA z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

³¹⁵ Rozdział VA zwany „lex knebel” wprowadzony został Ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1890).

³¹⁶ Frank Bold, Organizacje z całej Polski apelują o wyrzucenie „Lex knebel” do kosza, 5 lipca 2023 r. <https://frankbold.pl/organizacje-z-calej-polski-apeluja-o-wyrzucenie-lex-knebel-do-kosza>.

3.4.2.3. *ACTIO POPULARIS*, LEGITYMACJA W POSTĘPOWANIU SZKODOWYM, SKARGI I WNIOSKI

Polskie prawo administracyjne nie zna co do zasady instytucji *actio popularis* (skargi obywatelskiej). W nielicznych przypadkach możliwość domagania się podjęcia określonych działań przez organ administracji przyznana została bardzo szerokiemu, wręcz nieograniczonemu zakresowi podmiotów. Przykładem takiego rozwiązania jest art. 24 Ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zgodnie z tym przepisem każdemu przysługuje prawo złożenia zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Odmowa wszczęcia postępowania następuje w drodze postanowienia, na które zawiadamiającemu służy zażalenie (a następnie – skarga do sądu administracyjnego). Takie rozwiązania należy ocenić bardzo pozytywnie, niestety należą do rzadkości. Ich wprowadzenie wynika z transpozycji unijnej dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko³¹⁷. Efektem poprawnej implementacji dyrektywy jest bardzo duża, na tle innych państw UE, liczba postępowań w sprawie szkód w środowisku³¹⁸.

K.p.a. przyznaje obywatelom prawo składania skarg i wniosków³¹⁹, które są rozpatrywane w określonych przez ustawę terminach. Jednakże niekorzystne dla strony załatwienie skargi lub wniosku, jak również beczynność w zakresie ich rozpatrzenia, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego³²⁰. Tym samym instytucje te mają ograniczone zastosowanie.

Rekomendacje

1. Poszerzenie katalogu postępowań, które może zainicjować każdy obywatel.
2. Umożliwienie zaskarżenia do sądu administracyjnego beczynności organu w zakresie załatwienia skargi lub wniosku; umożliwienie inicjowania sądowej kontroli sposobu załatwienia skargi lub wniosku (skarga obywatelska).

3.4.2.4. LEGITYMACJA PROCESOWA A PRAWO SKŁADANIA UWAG I WNIOSKÓW

Od uprawnienia do udziału w postępowaniu administracyjnym jako strona lub uczestnik na prawach strony odróżnić należy prawo do składania uwag i wniosków, które przysługuje każdemu w postępowaniach prowadzonych z udziałem społeczeństwa³²¹, w szczególności w przebiegu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz w przebiegu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko³²². Organ zobowiązany jest rozpatrzyć złożone uwagi i odnieść się do

317 Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, nazywana potocznie dyrektywą ELD <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02004L0035-20130718>.

318 Raport o stanie implementacji dyrektywy ELD, s. 87 http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplementation/pdf/ELD%20implementation_Final%20report.pdf.

319 Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego – Skargi i wnioski (art. 221–260 k.p.a.).

320 Ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII k.p.a. nie podlega kognicji sądów administracyjnych – postanowienie NSA z 31 sierpnia 2010 r., II OSK 1578/10. W razie nierozpatrzenia skargi wniesionej na podstawie art. 227 k.p.a. stronie nie służy skarga na beczynność organu – postanowienie NSA z 14 października 2010 r., II OSK 2019/10.

321 Art. 29 i n. u.o.o.ś.

322 Przed wydaniem aktów wskazanych w art. 46 u.o.o.ś., m. in. MPZP i Studium.

każdej z osobna, a w przypadku jej nieuwzględnienia – uzasadnić taką decyzję. Jednakże nieuwzględnienie uwagi lub wniosku nie podlega zaskarżeniu³²³, w związku z czym konsultacje społeczne niejednokrotnie pozostają formalnością, bez rzeczywistego wpływu na kształt wydanej decyzji.

Jak zostało opisane w rozdziale 3.4.2.2 wprowadzenie rozdziału VA do u.o.o.ś. ograniczyło udział społeczeństwa w przypadku niektórych inwestycji strategicznych. W praktyce oznacza to, że w stosunku do wybranych, wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów, inwestycji strategicznych nie będzie prowadzone postępowanie z udziałem społeczeństwa, w tym konsultacje społeczne.

Rekomendacje

1. Umożliwienie inicjowania kontroli instancyjnej i sądowej w przypadku pominięcia lub nieuzasadnionej odmowy uwzględnienia uwag i wniosków w postępowaniach prowadzonych z udziałem społeczeństwa.
2. Poszerzenie katalogu postępowań prowadzonych z udziałem społeczeństwa.
3. Uchylenie rozdziału VA z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

3.4.2.5. LEGITYMACJA ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH I EKOLOGICZNYCH

Od legitymacji procesowej przysługującej stronom postępowania odróżnić należy tzw. legitymację formalną, której istotą jest inicjowanie lub udział w postępowaniu administracyjnym w interesie cudzym lub interesie „ogółu”. Takie uprawnienie przysługuje co do zasady organizacjom społecznym (stowarzyszeniom, fundacjom), jeżeli jest to zgodne z ich celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny (art. 31 k.p.a.). Organ rozstrzyga o wszczęciu postępowania na wniosek organizacji lub o jej dopuszczeniu do udziału w toczącym się postępowaniu postanowieniem, od którego przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Niestety niejasna przesłanka „interesu społecznego” pozwala na ograniczanie legitymacji organizacji społecznych³²⁴. Ponadto organizacja nie może złożyć odwołania od decyzji, jeżeli nie brała udziału w postępowaniu przed organem I instancji³²⁵, co stanowi nieuzasadnione ograniczenie jej uprawnień.

323 J. H. Szlachetko, *Nieuwzględnienie uwag do projektów aktów planistycznych bez zaskarżenia*, 17.12.2014, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/nieuwzględnienie-uwag-do-projektow-aktow-planistycznych-bez-zaskarzenia,97994.html>.

324 Przy czym organizacja społeczna ubiegająca się o dopuszczenie jej do postępowania nie może poprzestać na przedstawieniu swych celów statutowych. Organizacja powinna uprawdopodobnić, że przyczyni się aktywnie do lepszego wypełnienia przez postępowanie administracyjne jego celów – pod tym warunkiem można mówić, że za dopuszczeniem przemawia interes społeczny. Musi być co najmniej prawdopodobne, że udział organizacji będzie korzystny dla postępowania (wyrok WSA w Olsztynie z 1 września 2016 r., II SA/Ol 606/16).

325 Organizacja społeczna, jeżeli zostanie dopuszczona na własne żądanie do udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji. W przeciwnym razie brak jest legitymacji do złożenia odwołania. Postępowanie odwoławcze jest oparte na zasadzie skargowości i prawo wniesienia odwołania zgodnie z art. 127 § 1 kpa służy stronie. (...) W dacie złożenia „odwołania” przez skarżącą postępowanie administracyjne było już zakończone. Z brzmienia zaś art. 31 k.p.a. nie da się wywieść uprawnienia organizacji społecznej do żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w toku instancji, skoro wcześniej nie wносиła o wszczęcie postępowania lub dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu. –Wyrok NSA z 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96.

Szersze są uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa³²⁶. Zgodnie z art. 44 u.o.o.ś. organizacja ekologiczna uczestniczy w postępowaniu, jeżeli zgłosi chęć powołując się na swoje cele statutowe. Organizacja może również złożyć odwołanie od decyzji i skargę do sądu administracyjnego, nawet jeżeli nie brała udziału w postępowaniu na wcześniejszym etapie. Także tutaj widoczna była niekorzystna tendencja ograniczania legitymacji procesowej – nowelizacja art. 44 u.o.o.ś., która weszła w życie 1 stycznia 2015 r., wprowadziła wymóg, aby organizacja ekologiczna działała przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia danego postępowania. Zmianę tę należy ocenić zdecydowanie negatywnie, w praktyce uniemożliwia ona tworzenie *ad hoc* organizacji mających na celu ochronę praw mieszkańców terenów położonych w pobliżu planowanych inwestycji.

Co więcej, uprawnienia organizacji społecznych są wyłączone w wielu postępowaniach na podstawie przepisów szczególnych, m.in. w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego³²⁷, pozwolenia wydawanego na podstawie przepisów p.o.ś. (z zastrzeżeniem postępowania w sprawie pozwolenia zintegrowanego dla nowej lub istotnie zmienianej instalacji).

Po interwencji Komisji Europejskiej ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw³²⁸ rozszerzono zakres uprawnień organizacji ekologicznych do kontroli zgodności, poprzez możliwość wniesienia środka odwoławczego i skargi do sądu administracyjnego, decyzji inwestycyjnych z poprzedzającymi je decyzjami środowiskowymi, co miało na celu ograniczenie niezgodności polskiego prawa z prawem UE. W dalszym ciągu jednak organizacja ekologiczna nie może wnieść środka zaskarżenia od decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, ale jej pozycja nie zawsze jest równorzędna z pozycją strony. Przykładowo, pozbawienie organizacji prawa udziału w postępowaniu bez jej winy nie stanowi przesłanki uzasadniającej wznowienie postępowania zakończonych ostateczną decyzją (art. 145 ust. 1 pkt 4 k.p.a.)³²⁹.

Rekomendacje

1. Uchylenie przepisów szczególnych wyłączających zastosowanie art. 31 k.p.a., zwłaszcza w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę oraz pozwolenia wodnoprawnego.

326 Jest to wąska grupa postępowań, w szczególności postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (EIA). Art. 44 u.o.o.ś. stosuje się również do postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego dla nowo zbudowanej instalacji (zgodnie z art. 185 ust. 2a p.o.ś.).

327 Spotkało się to z krytyczną oceną Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2007/09/568853/1712551.pdf>.

328 Dz.U. 2021, poz. 784, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210000784>.

329 Pojęcie „podmiot na prawach strony” nie jest tożsamy z pojęciem „strony” w rozumieniu art. 28 k.p.a., a uprawnienia podmiotu na prawach strony nie są tożsame z uprawnieniami podmiotu mającego przymiot strony. Wskazać również trzeba, że podmiot na prawach strony jest uprawniony do podejmowania czynności procesowych, ale nie może dysponować prawami o charakterze materialnym, które są przedmiotem postępowania w sprawie innej osoby. Nie można też powodować rozporządzenia prawami strony przez odniesienie do organizacji społecznej występującej na prawach strony lub zabiegającej o taki status przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. bez pogwałcenia zasady dyspozycyjności. Wyrok NSA z dn. 11 lipca 2014 r., II OSK 272/13.

2. Zmiana art. 31 k.p.a. poprzez umożliwienie organizacji społecznej składania odwołania od decyzji lub skargi do sądu administracyjnego, również jeżeli nie brała udziału w postępowaniu oraz usunięcie przesłanki interesu społecznego.
3. Przywrócenie brzmienia art. 44 u.o.o.ś. sprzed 1 stycznia 2015 r. – usunięcie wymogu prowadzenia działalności statutowej co najmniej 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania.
4. Umożliwienie organizacji ekologicznej złożenia odwołania i skargi do sądu administracyjnego od decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

3.4.2.6. LEGITYMACJA SKARGOWA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Zgodnie z art. 50 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest każdy, kto ma w tym interes prawny, jak również prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Od tej zasady istnieją wyjątki – jak wskazano wyżej, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa organizacja ekologiczna ma prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, nawet jeżeli nie brała udziału w postępowaniu. Ponadto organizacji ekologicznej przysługuje również prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, w zakresie, w jakim organ wydający zezwolenie na inwestycję jest związany decyzją środowiskową. Uprawnienie to przysługuje organizacji ekologicznej niezależnie od tego, czy brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Znacząco ograniczone jest prawo zaskarżenia aktów prawa miejscowego i innych uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Legitymacja skargowa jest w takim wypadku uzależniona od naruszenia interesu prawnego skarżącego. W praktyce znacząco utrudnia to sądową kontrolę między innymi aktów wydawanych w zakresie planowania przestrzennego³³⁰. Analogicznie uregulowana jest legitymacja do złożenia skargi na bezczynność organów jednostki samorządu terytorialnego.

Rekomendacje

1. Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności aktów prawa miejscowego i aktów planistycznych, poprzez uzależnienie legitymacji skargowej od interesu faktycznego mieszkańca danej jednostki.
2. Przyznanie legitymacji do zaskarżenia uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności aktów prawa miejscowego i aktów planistycznych) oraz ich bezczynności organizacjom społecznym, których cele statutowe dotyczą zagadnień objętych daną uchwałą.

³³⁰ W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 33–54.

3.4.3. TERMINY WNOSZENIA ŚRODKÓW ZASKARŻENIA

3.4.3.1. TERMINY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Termin na wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wynosi 14 dni od dnia doręczenia jej stronie, a gdy została ogłoszona ustnie – od dnia ogłoszenia³³¹. Termin na złożenie zażalenia na postanowienie jest krótszy i wynosi 7 dni³³². Jeżeli strony zawiadamiane są o decyzji lub postanowieniu przez obwieszczenie³³³, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia³³⁴. Dopiero od upływu tego terminu liczy się termin na wniesienie środka zaskarżenia.

3.4.3.2. TERMINY W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie³³⁵.

Skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego składa się w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem³³⁶. Termin ten należy uznać za zbyt krótki i zasadne wydaje się przedłużenie go do 2 miesięcy, zrównując go z terminem na złożenie skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. Dodatkowym utrudnieniem jest wspomniany wyżej przymus adwokacko-radcowski oraz konieczność uprzedniego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku.

Rekomendacja

Wydłużenie terminu na złożenie skargi kasacyjnej do NSA do dwóch miesięcy.

3.4.3.3. WNIOSK O SPORZĄDZENIE UZASADNIENIA WYROKU

Utrudnieniem dla stron postępowania sądownoadministracyjnego jest konieczność złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku. Jeżeli skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego została oddalona, uzasadnienie sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku lub doręczenia sentencji wyroku. Ogłoszenie wyroku następuje co do zasady na posiedzeniu jawnym, a nieobecność stron go nie wstrzymuje. Pouczenia przesyłane stronom wraz z zawiadomieniami o rozprawie nie są dla nich zrozumiałe, stanowią bowiem zwykle wyimki z przepisów ustawy. Strony są często przekonane, że pomimo nieobecności na rozprawie zostanie im doręczone uzasadnienie, a przynajmniej

331 Art. 129 § 2 k.p.a.

332 Art. 141 § 2 k.p.a.

333 Jest to dopuszczalne, jeżeli stanowi tak przepis szczególnie, np. zgodnie z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 20. Takie rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości.

334 Art. 49 k.p.a.

335 Art. 53 § 1 p.p.s.a.

336 Art. 177 § 1 p.p.s.a.

sentencja wyroku wraz z pouczeniem. Po upływie 7-dniowego terminu tracą prawo do złożenia stosownego wniosku, a w konsekwencji – do złożenia skargi kasacyjnej. Brak znajomości prawa nie uzasadnia, zdaniem sądów, przywrócenia terminu na złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku³³⁷.

Rekomendacje

1. Doręczanie stronom nieobecnym na ogłoszeniu wyroku i niereprezentowanym przez profesjonalnego pełnomocnika sentencji wyroku wraz z pouczeniem.
2. Formułowanie pouczeń dla stron niereprezentowanych przez profesjonalnego pełnomocnika w sposób czytelny i zrozumiały, unikając legalistycznych sformułowań i bezpośredniego cytowania przepisów.
3. Przedłużenie terminu na złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku.
4. Dopuszczenie złożenia skargi kasacyjnej pomimo niewystąpienia z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia wyroku.

3.4.4. DOSTĘP DO DOWODÓW

3.4.4.1. DOSTĘP DO DOWODÓW W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM; SZCZEGÓLNA MOC DOWODOWA RAPORTU O ODDZIAŁYWANIU NA ŚRODOWISKO

W postępowaniu administracyjnym katalog dowodów jest właściwie nieograniczony, zgodnie z art. 75 k.p.a. „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Strony mają również zagwarantowane prawo wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów³³⁸.

Co do zasady organy dokonują swobodnej oceny dowodów, jednakże w pewnych przypadkach reguła ta ulega zachwianiu. Bardzo istotna jest „szczególna moc dowodowa”, jaką w orzecznictwie przyznaje się raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dokumentowi na podstawie którego prowadzona jest ocena oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Raporty są sporządzane przez prywatne przedsiębiorstwa na wniosek i koszt inwestora, dlatego ich treść jest zwykle zbieżna z interesem inwestora. Ponadto, często raporty te zawierają braki i nie spełniają wymagań ustawowych. Zgodnie zaś z utrwaloną linią orzecniczą, w celu obalenia twierdzeń zawartych w raporcie strony zobowiązane są uzyskać kontrraport – specjalistyczny dokument sporządzony przez ekspertów w danej dziedzinie³³⁹. Często jest to dla stron nieosiągalne, choćby ze względów finansowych, zwłaszcza że nie mogą liczyć na zwrot poniesionych kosztów nawet w przypadku korzystnego dla nich rozpatrzenia sprawy. Tymczasem organy prowadzące postępowanie bardzo rzadko powołują biegłych celem oceny raportu, poprzestając zwykle na uzyskaniu uzgodnień, do których są zobowiązane na mocy przepisów prawa.

337 Wyrok NSA z 19.02.2016 r., sygn. I OZ 87/16.

338 Art. 10 § 1 w zw. z art. 81 k.p.a.

339 Wyrok WSA w Krakowie z 2.06.2015 r., II SA/Kr 310/15.

Rekomendacja

Zmiana przepisów dotyczących kwalifikacji autorów raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub kierowników zespołu autorów poprzez podwyższenie ich kwalifikacji i wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w cyklicznych szkoleniach organizowanych przez GDOŚ lub RDOŚ.

3.4.4.2. DOSTĘP DO DOWODÓW W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Zgola odmienne przepisy obowiązują w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd może przeprowadzić jedynie dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania. P.p.s.a. nie dopuszcza przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, zaś uzyskana przez stronę prywatna ekspertyza nie jest traktowana jako dowód z dokumentu³⁴⁰. Jest to konsekwencją założenia, że sąd administracyjny ma być sądem prawa, a nie sądem faktu. Stanowi to duże utrudnienie dla stron, w szczególności w postępowaniach dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdzie sfera faktyczna i prawna przeplatają się, a specjalistyczna wiedza jest niezbędna dla oceny legalności zaskarżonej decyzji.

Rekomendacje

1. Poszerzenie katalogu dowodów w postępowaniu sądowoadministracyjnym.
2. Przyznanie sądom administracyjnym możliwości samodzielnego ustalania stanu faktycznego i oceny materiału dowodowego celem przyspieszenia i uproszczenia postępowania.

3.4.5. POZOSTAŁE PROBLEMY I REKOMENDACJE

3.4.5.1. ZASKARŻENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ A JEJ WYKONALNOŚĆ I OSTATECZNOŚĆ

W ostatnich latach wykształciła się systemowa praktyka naruszania art. 72 ust. 1 i 3 u.o.o.s., który warunkuje konieczność uzyskania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem szeregu innych decyzji – np. koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Wobec sprzeciwu społeczeństwa i składania odwołań od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, by niejako „ominąć”

³⁴⁰ W świetle art. 106 § 3 p.p.s.a. brak jest podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który ma charakter opinii biegłego. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub ekspertyzy naukowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym musiałoby podlegać wszelkim rygorom prawnym właściwym dla kontradiktoryjnego modelu procesu sądowego i w żadnym wypadku nie może być utożsamiane wyłącznie z zapoznaniem się z treścią określonego dokumentu prywatnego, zawierającego przygotowany na zlecenie strony pogląd w sprawie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2023 roku, sygn. akt: II OSK 3066/20.

powyższy obowiązek, organy następczo nadają decyzjom o środowiskowych uwarunkowaniach rygor natychmiastowej wykonalności. Dzieje się tak, mimo że co do zasady rygor powinno się nadać w przebiegu postępowania pierwszoinstancyjnego, a same decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach co do zasady nie podlegają wykonaniu, a zatem nadanie im rygoru jest bezprzedmiotowe. Co więcej rygor natychmiastowej wykonalności nie może zastępować przymiotu ostateczności decyzji. Tym samym organy władzy publicznej dopuszczają się naruszeń prawa w imię interesu inwestora czy opacznie rozumianego interesu publicznego. Sytuacja jak powyżej przedstawiona nastąpiła m.in. przy inwestycjach, takich jak: wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Złoczew, wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Imielin Północ, droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską – lokalizacja Nowy Świat, budowa Wschodniej Obwodnicy Warszawy. Co istotne, wszystkie wymienione inwestycje wpływają negatywnie nie tylko na środowisko naturalne, ale również na prawa człowieka osób zamieszkujących tereny nimi objęte.

Dodatkowo, co do zasady zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego nie wstrzymuje jej wykonalności. Po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym decyzja staje się ostateczna i podlega wykonaniu³⁴¹. Wykonalność decyzji może być wstrzymana przez organ lub przez sąd na wniosek skarżącego³⁴². Szczególna sytuacja zachodzi w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W doktrynie i orzecnictwie dominuje pogląd, że nie jest możliwe wstrzymanie jej wykonalności, gdyż „decyzja ta nie powoduje (...) powstania żadnych skutków w sferze interesu prawnego strony oraz nie nakłada nowych praw lub obowiązków, które podlegałyby wykonaniu”³⁴³. Jednocześnie jednak – mimo wskazanych wyżej zastrzeżeń – sądy dopuszczają nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w postępowaniu administracyjnym³⁴⁴. Skarżący nie mają zatem możliwości powstrzymania inwestora od starania się o kolejne decyzje w procesie inwestycyjnym, w szczególności o pozwolenie na budowę. Z jednej bowiem strony obchodzony jest wymóg dysponowania ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzez nadawanie jej rygoru natychmiastowej wykonalności, z drugiej natomiast odmawia się możliwości wstrzymania jej wykonalności z uwagi na to, że decyzja ta nie podlega wykonaniu. Jest to rozwiązanie niekorzystne dla skarżących, ale również godzi w zasadę ekonomiki procesowej. Ewentualne uchylene decyzji środowiskowej może wiązać się z koniecznością wszczęcia postępowania nieważnościowego w sprawie wydanych na jej podstawie dalszych decyzji administracyjnych (np. pozwolenia na budowę). Opisane tu problemy nie zostały rozwiązane Ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. Wręcz przeciwnie, wprowadzone tą nowelą zmiany, związane z postępowaniem naruszeniowym prowadzonym przez Komisję Europejską, doprowadziły – wbrew treści art. 72 u.o.o.ś. – do usankcjonowania praktyki nadawania decyzjom o środowiskowych uwarunkowaniach rygoru natychmiastowej wykonalności.

Jedną ze zmian wprowadzoną wspomnianą nowelizacją pozwala organom odwoławczym, aby w uzasadnionych przypadkach wydawały postanowienia wstrzymujące natychmiastowe wykonanie decyzji środowiskowej (czyli postanowienie w praktyce uchylające rygor). Nie przewidziano jednak w tym zakresie możliwości złożenia odpowiedniego wniosku przez organizację ekologiczną.

341 Art. 16 § 1 k.p.a.

342 Art. 61 p.p.s.a.

343 Postanowienie NSA z 16.01.2014 r., II OSK 3139/13; postanowienie NSA z 03.04.2012 r., II OSK 286/12

344 Wyrok NSA z 18.05.2016 r., II OSK 1066/15; natychmiastową wykonalność decyzji środowiskowej przewiduje również art. 25 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 tzw. specustawy przesyłowej (Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1812).

Co więcej, w dalszym ciągu przepisy nie gwarantują zawieszającego skutku procedury odwoławczej (brak zawieszenia postępowania w sprawie decyzji następczych w sytuacji, gdy od decyzji środowiskowej z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności wniesiono odwołanie lub gdy decyzja środowiskowa jest zaskarżona do sądu). Dodatkowo przepisy te przewidują, że w wyniku wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej zawieszeniu ulegnie wyłącznie procedura administracyjna dot. zezwolenia na inwestycję. Zauważyć należy, iż postępowanie administracyjne może być zawieszane, podczas gdy sama inwestycja będzie realizowana na podstawie decyzji organu I instancji z rygorem natychmiastowej wykonalności. Co więcej, dodany do art. 86f ust. 8 ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, wprost wskazuje, że wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wstrzymuje wykonania ostatecznego zezwolenia na inwestycję.

Rekomendacje

1. Dopuszczenie wstrzymania wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach również na wniosek organizacji ekologicznej.
2. Doprecyzowanie zapisów u.o.o.ś., przesądzających o braku możliwości uzyskania decyzji inwestycyjnych bez dysponowania ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.
3. Ewentualnie wprowadzenie przepisu wstrzymującego z mocy prawa wykonalność decyzji inwestycyjnej w sytuacji wstrzymania wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz uchylene art. 86f ust. 8 u.o.o.ś.

3.4.5.2. BEZCZYNNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI ORAZ NIESKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH PRZEZ INSPEKCJĘ OCHRONY ŚRODOWISKA

Obowiązujące przepisy prawa przewidują środki zwalczania bezczynności organów administracyjnych, jednakże co do zasady są one dostępne tylko dla stron postępowania³⁴⁵. Ustawy samorządowe przyznają możliwość zaskarżenia bezczynności organów jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem wykazania naruszenia interesu prawnego (patrz pkt 3.4.2.6).

Podmiot, który nie jest (i na gruncie obowiązujących przepisów nie może być) stroną postępowania, nie ma legitymacji do zaskarżenia bezczynności organu. Jest to szczególnie istotne, gdy organ zobowiązany do prowadzenia kontroli lub nakładania kar nie podejmuje nakazanych prawem działań. W takiej sytuacji obywatelom i organizacjom pozarządowym przysługuje jedynie prawo składania skarg i wniosków zgodnie z działem VIII k.p.a., jednakże środki te nie są objęte kognicją sądów administracyjnych (patrz pkt 3.4.2.3 *in fine*).

Problem ten jest szczególnie widoczny w sprawach dot. wpływu przedsiębiorstw na środowisko, a w konsekwencji na warunki i jakość życia ludzi. Brak podejmowania działań przez inspekcję ochrony środowiska w sytuacji np. zakładów emitujących do powietrza czy wody substancji szkodliwych, w tym nierzadko nieobjętych pozwoleniami emisyjnymi, nie może być skutecznie (bo za taki nie można uznać trybu skarg i wniosków) kontrolowany i zaskarżany przez obywateli.

³⁴⁵ Art. 37 k.p.a.

3.4.5.3. NIESKUTECZNE OCHRONA WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI PRZEMYSŁOWYMI

Polskie prawo nie chroni w skuteczny sposób wód przed zanieczyszczeniami przemysłowymi. Katastrofa na Odrze latem 2022 r. w drastyczny sposób uwidoczniła luki prawne i nieskuteczność działania organów państwowych. Jednak problem rzek to nie tylko problem Odry. Zrzuty przemysłowe zatrują też mniejsze rzeki na terenie całego kraju.

Jednym z powodów braku skuteczności polskiego prawa w zakresie ochrony wód jest umiejscowienie kompetencji w zakresie gospodarki wodnej w Ministerstwie Infrastruktury. Sprawia to, że rzeki traktowane są bardziej jak drogi wodne, które można eksploatować, niż jak ekosystemy, które należy chronić. Takie umiejscowienie gospodarki wodnej sprawia, że wszelkie programy, plany i polityki nie służą ochronie wód, ale bardziej maksymalizacji użyteczności rzek jako dróg wodnych.

Skuteczne zarządzanie wodami jest utrudnione również ze względu na chaos kompetencyjny. Wody Polskie, główny organ odpowiedzialny za gospodarkę wodną w Polsce posiada zarówno kompetencje planistyczno-zarządcze, jak i właścicielsko-administracyjne. Zatem Wody Polskie z jednej strony są odpowiedzialne za ochronę wód, osiągnięcie celów środowiskowych, opracowanie dokumentów planistycznych w gospodarce wodnej i wydawanie decyzji, które mają kształtować zasoby wodne. Z drugiej jednak strony wykonują w stosunku do wód właścicielskie uprawnienia Skarbu Państwa, prowadzą inwestycje hydrotechniczne i prace utrzymaniowe. Jak stwierdzają organizacje ekologiczne w *Białej księdze polskich rzek*: „oznacza to obarczenie Wód Polskich dwoma przeciwstawnymi, niemożliwymi do pogodzenia zadaniami”³⁴⁶.

Wody Polskie są odpowiedzialne za zarządzanie wodami oraz za kontrolę gospodarowania wodami w stosunku do przedsiębiorstw, jednak to Inspekcja Ochrony Środowiska jest odpowiedzialna za badania stanu jakości wód i kontrolę w zakresie jakości ścieków. Te kompetencje podzielone są w sztuczny sposób i w praktyce sprawiają wiele trudności – począwszy od komunikowania się tych organów pomiędzy sobą, ich współpracy przy konkretnych przypadkach, po wątpliwości, do kogo zgłaszać zauważone zanieczyszczenia. Dodatkowo instytucje te działają pod dwoma innymi resortami – Wody Polskie podlegają resortowi infrastruktury, z kolei Inspekcja Ochrony Środowiska – resortowi środowiska. Taki podział nie sprzyja skutecznej współpracy tych podmiotów. Dla zilustrowania problemu chaosu kompetencyjnego pomiędzy organami odpowiedzialnymi za gospodarowanie wodami i ochronę wód można sięgnąć po przykład kontroli zakładów przemysłowych. Zgodnie z prawem wodnym kontrolę gospodarowania wodami w zakresie przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach wykonują Wody Polskie oraz Inspekcja Ochrony Środowiska, przy czym inspekcja wykonuje tę kontrolę w zakresie „ochrony wód przed zanieczyszczeniami”. Jednocześnie do pojęcia „ochrony wód przed zanieczyszczeniami” zgodnie z ustawą wydaje się nie zaliczać sytuacja, gdy zakład zrzuca zanieczyszczenia bez pozwolenia – wtedy bowiem kompetencje do działania mają Wody Polskie, nie Inspekcja Ochrony Środowiska. Taki niejasny podział kompetencji nie sprzyja skuteczności kontroli gospodarowania wodami.

Kolejnym powodem nieskutecznej ochrony wód przed zanieczyszczeniami przemysłowymi jest obecny system wydawania zgód wodnoprawnych. Brak w nim jasnego obowiązku badania skumulowanego wpływu zanieczyszczeń na stan rzeki, co oznacza, że pozwolenia dla konkretnego zakładu wydawane są w oderwaniu od emisji innych zakładów. W związku z tym pozwolenia wydawane są w oderwaniu od realnego wpływu danego zakładu na osiągnięcie celów środowiskowych.

³⁴⁶ *Biała księga polskich rzek*, Warszawa marzec 2023, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_biala-ksiega-polskich-rzek.pdf.

Co więcej, zrzuty ścieków przemysłowych nie są uzależnione od sytuacji na rzece. W 2023 r. ustawą o rewitalizacji rzeki Odry³⁴⁷ wprowadzono pewną próbę uzależnienia zrzutów od poziomu wody w rzekach, jednak przepisy te mają znaczne wady, które sprawiają, że nie będą efektywne. Po pierwsze obejmują jedynie podmioty, które posiadają systemy retencyjno-dozujące, a posiadanie takich systemów jest dobrowolne. Ponadto przepisy te powstały w odpowiedzi na katastrofę na Odrze i dotyczą jedynie zrzutu wysoko zasolonych wód. Nie obejmują natomiast wszystkich innych zrzutów przemysłowych. Dodatkową wadą wprowadzonego rozwiązania jest to, że zrzuty uzależnione są jedynie od występowania suszy hydrologicznej z pominięciem wszelkich innych parametrów, jak chociażby zasolenie wody w rzekach czy występowanie złotej algi. Niestety przepisy są też niejasne, jeśli chodzi o samo aktualizowanie się obowiązku wstrzymania zrzutu, co powoduje, że obowiązek ten może być nieegzekwowalny. Przepisy są tak sformułowane, że nie wiadomo, z jaką chwilą tak naprawdę przedsiębiorca powinien zrzut wstrzymać. Zatem mimo że ustawa przewiduje wysokie kary za niewstrzymanie zrzutu zgodnie z obowiązkiem – w praktyce mogą wystąpić trudności w nakładaniu takich kar.

Kolejnym problemem jest to, że pomiary prowadzone przez przedsiębiorstwa są fikcją. Przedsiębiorstwa nie są zobowiązane do wykonywania ciągłych pomiarów zrzucanych przez siebie ścieków ani do ciągłych pomiarów stanu odbiornika tych ścieków. Robią one takie pomiary zwykle raz na dwa-trzy miesiące, w dowolnie wybranym przez siebie dniu. W związku z tym wyniki tych pomiarów nie są wiarygodne i nie oddają rzeczywistości.

Rekomendacje

1. Przeniesienie gospodarki wodnej z powrotem do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Rozdzielenie kompetencji planistycznych, zarządczych i ochronnych od kompetencji właścicielskich Wód Polskich. Uporządkowanie chaosu kompetencyjnego.
2. Wprowadzenie przepisów wymagających badania skumulowanego wpływu przedsięwzięcia na osiągnięcie celów środowiskowych przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego.
3. Uzależnienie zrzutów przemysłowych od sytuacji na rzece.
4. Zobowiązanie zakładów przemysłowych do prowadzenia ciągłych pomiarów jakości zrzucanych ścieków i jakości wód odbiornika.

3.4.5.4. OCHRONA ZŁÓŻ STRATEGICZNYCH

W czerwcu 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw³⁴⁸. Wprowadziła ona znaczące zmiany dotyczące ochrony złóż, które mogą mieć wpływ na prawo własności – do ustawy dodano art. 95a p.g.g., zgodnie z którym gmina, ujawniając udokumentowane złoża strategiczne w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będzie miała obowiązek wprowadzenia zakazu trwałej zabudowy lub innego zagospodarowania tych obszarów w sposób, który skutkowałby wyłączeniem możliwości zagospodarowania złoża strategicznego w przyszłości. Jest to znacząca zmiana, sankcjonująca wątpliwą i istniejącą obecnie praktykę, w ramach której właściwy minister odmawiał uzgodnienia wniosku

³⁴⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023, poz. 1963).

³⁴⁸ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 2029) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230002029>.

o wydanie decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na ochronę złóż, mimo braku obowiązywania wystarczająco precyzyjnych podstaw prawnych do takiego działania. Zmiana może dotknąć między innymi właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na obszarach występowania złóż węgla brunatnego i doprowadzić do sytuacji, w której nie będą oni mogli rozporządzać w praktyce swoją własnością³⁴⁹. Rozwiązanie to budzi daleko idące wątpliwości konstytucyjne, a także nie znajduje uzasadnienia w dobie kryzysu klimatycznego, w której powinno się odchodzić od tak rozumianej ochrony złóż paliw kopalnych.

W obecnym stanie prawnym brak jest zamkniętego katalogu złóż, które mogą zostać uznane za strategiczne. Możliwość uznania złoża za strategiczne nie powinna dotyczyć złóż kopalni, dla których nie przewiduje się istotnej roli w gospodarce kraju. W szczególności w katalogu kopalni strategicznych nie ma miejsca dla węgla brunatnego, którego dalsze wykorzystanie jako paliwa stoi w sprzeczności z aktualną polityką energetyczną i polityką klimatyczną Polski i UE.

Art. 94a ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze może być interpretowany w sposób wykluczający właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości z kręgu stron postępowania o uznanie złoża kopaliny za strategiczne, pomimo że postępowanie to w sposób oczywisty dotyczy ich interesu prawnego, gdyż w jego wyniku możliwe jest wprowadzenie zakazów lub ograniczeń w zakresie zagospodarowania nieruchomości. Przepisy powinny tę kwestię jednoznacznie przesądzać na korzyść obywateli.

W aktualnym stanie prawnym przesłanki uznania złoża za strategiczne, określone w art. 94a ust. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, są bardzo ogólne. Przyznaje to ministrowi właściwemu do spraw środowiska zbyt daleką swobodę w zakresie podejmowania decyzji, która ma potencjalnie znaczący wpływ na zabezpieczenie interesów surowcowych Państwa, ale również na ochronę środowiska, władztwo planistyczne gmin i prawa właścicieli nieruchomości.

Problemy wynikające z tej ustawy nie dotyczą jednak wyłącznie złóż strategicznych. W aktualnym stanie prawnym art. 95 i art. 161a-161b p.g.g. w związku z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia ochronę złóż kopalni, rozumianą jako zabezpieczenie możliwości ich eksploatacji w przyszłości, w stosunku do wszystkich udokumentowanych złóż kopalni. Ochrona ta obejmuje w szczególności konieczność uzgadniania planu ogólnego i planu miejscowego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy z ministrem właściwym do spraw środowiska w przypadku wszystkich udokumentowanych złóż kopalni objętych własnością górniczą Skarbu Państwa.

W praktyce oznacza to, że również w przypadku złóż, które nie zostały uznane za strategiczne, władztwo planistyczne gmin oraz prawa właścicieli nieruchomości mogą podlegać daleko posuniętym ograniczeniom. Dotyczy to nawet złóż, których eksploatacja nie jest uzasadniona lub planowana. Rozwiązanie to należy uznać za sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Tak daleko posunięta ochrona, związana z ingerencją w kompetencje planistyczne gmin oraz w prawo własności, powinna zostać ograniczona wyłącznie do złóż o szczególnym znaczeniu, które zostały uznane za strategiczne.

Rekomendacje

1. Rozróżnienie ochrony złóż strategicznych i ochrony innych złóż kopalni, które nie zostały uznane za strategiczne, i zastąpienie – w przypadku złóż kopalni, które nie zostały uznane za strategiczne – obowiązku uzgodnienia aktów planistycznych i projektów decyzji opiniowaniem.

349 Nowelizacja prawa geologicznego groźna dla właścicieli nieruchomości i samorządów, <https://frankbold.pl/novelizacja-prawa-geologicznego-grozna-dla-wlascieli-nieruchomosci-i-samorzadow/>.

2. Wprowadzenie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia określającego zamknięty katalog kopalin strategicznych, których złoża mogą być objęte ochroną jako strategiczne.
3. Przyznanie statusu strony postępowania o uznanie złoża kopaliny za strategiczne właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, w granicach których planowane jest wprowadzenie zakazów lub ograniczeń w zakresie zagospodarowania.
4. Należy wprowadzić bardziej precyzyjne przesłanki uznania złoża za strategiczne, które powinny obejmować w szczególności:
 - a) podstawowe znaczenie złoża dla gospodarki lub bezpieczeństwa państwa,
 - b) ponadprzeciętną wielkość zasobów lub jakość kopaliny w złożu,
 - c) dostępność złoża w świetle aktualnego zagospodarowania terenu,
 - d) możliwość zagospodarowania złoża bez naruszenia przepisów o ochronie środowiska, w szczególności w odniesieniu do wybranych obszarowych form ochrony przyrody,
 - e) obligatoryjne przeprowadzenie testu proporcjonalności – czy przewidywane korzyści dla gospodarki lub bezpieczeństwa państwa związane z zagospodarowaniem złoża nie mogą zostać osiągnięte w przypadku zaniechania zagospodarowania złoża oraz czy przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z odstępieniem od zagospodarowania złoża.
5. Wzmocnienie udziału gminy w postępowaniu o uznanie złoża kopaliny za strategiczne, poprzez wprowadzenie wymogu uzgodnienia projektu decyzji z wójtem (burmistrzem lub prezydentem miasta).
6. Precyzyjne określenie elementów decyzji o uznaniu złoża za strategiczne wraz z katalogiem zakazów lub ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości, które można ustanowić taką decyzją oraz wskazaniem przesłanek ich ustanowienia.
7. Wprowadzenie terminu obowiązywania decyzji o uznaniu złoża za strategiczne lub ustanowienie obowiązkowego przeglądu decyzji o uznaniu złoża za strategiczne.
8. Przyznanie prawa do odszkodowania właścicielom nieruchomości, w obrębie których decyzja o uznaniu złoża za strategiczne wprowadziła zakazy lub ograniczenia zagospodarowania.
9. Wprowadzenie rekompensat dla gmin, na obszarze których decyzja o uznaniu złoża za strategiczne wprowadza zakazy lub ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, które mogą doprowadzić do niekorzystnych skutków społecznych i gospodarczych.

3.5. ŁAŃCUCH DOSTAW, RAPORTOWANIE NIEFINANSOWE ORAZ TAKSONOMIA UE

3.5.1. INFORMACJE OGÓLNE

Polskie przedsiębiorstwa nie funkcjonują w próżni i w bardzo wielu obszarach korzystają z łańcucha wartości, sięgającego drugiego końca świata. Część podmiotów wprowadza w związku z tym odpowiednie polityki dotyczące kwestii społecznych i ekologicznych, jednakże najczęściej nie prowadzi monitoringu

przestrzegania praw człowieka w ramach swojego łańcucha dostaw³⁵⁰ lub robi to jedynie na papierze³⁵¹. Jednocześnie ich obowiązkiem – wynikającym z Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka³⁵², Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych³⁵³ oraz, w przypadku niektórych podmiotów, regulacji UE³⁵⁴ – jest dbanie o przestrzeganie praw człowieka w całym łańcuchu dostaw i wdrożenie odpowiednich środków naprawczych w wypadku stwierdzenia ich naruszenia. Łańcuch dostaw powinien być równocześnie maksymalnie transparentny, a konsumenci odpowiednio poinformowani o jego przebiegu.

Wydaje się, że odpowiednim miejscem do motywowania firm do wdrażania efektywnych polityk dotyczących poszanowania praw człowieka w łańcuchu dostaw, a następnie efektywne monitorowanie ich przestrzegania, są zamówienia publiczne, organizowane przez instytucje publiczne i samorządowe. Jeżeli firmy chcące uzyskać zamówienia publiczne o znacznej wartości będą zobligowane do wdrożenia odpowiednich mechanizmów, istnieje duża szansa, że mechanizmy te będą przez nie używane również na rynku konsumenckim³⁵⁵.

Dodatkowym elementem wspierającym wdrażanie efektywnych polityk miał być nałożony na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek implementacji dyrektywy w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy³⁵⁶, która zawierała m.in. wymóg „ujawniania w sprawozdaniu z działalności – w formie oświadczenia na temat informacji niefinansowych – minimum istotnych informacji dotyczących co najmniej zagadnień społecznych, pracowniczych, środowiska naturalnego, poszanowania praw człowieka oraz przeciwdziałania korupcji i łapownictwu (tzw. sprawozdawczość w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu – raporty CSR)”³⁵⁷. Postanowienia NFRD wymusiły zmianę ustawy o rachunkowości, między innymi poprzez wprowadzenie do niej art. 49b, zawierającego wymóg zawierania informacji niefinansowych w sprawozdaniu z działalności³⁵⁸. Oświadczenia te wydawały się naturalnym miejscem, w którym

350 Por. np. T. Makowski, *Banany Fairtrade na polskim rynku. Analiza sytuacji obecnej i wskazówki na przyszłość*, Kraków – Warszawa 2016.

351 Autorom znane są przypadki spółek, które twierdzą w raportach niefinansowych, że wdrożyły Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych w całym łańcuchu wartości, mimo tego, że nawet nie zidentyfikowały podmiotów wchodzących w skład tego łańcucha.

352 http://pihrb.org/wp-content/uploads/2014/10/Wytyczne-ONZ-UNGPs-BHR-PL_web_PiHRB.pdf.

353 Zaktualizowana w czerwcu 2023 r. i przetłumaczona na język polski wersja Wytycznych dostępna jest pod adresem: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/wytyczne-oecd-dla-przedsiębiorstw-wielonarodowych-dotyczące-odpowiedzialnego-prowadzenia-dzia-alnosci-biznesowej_9fe6d8dc-pl.

354 Zob. np. art. 18 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088.

355 Mechanizm taki będzie mógł być wprowadzony na mocy art. 31 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859.

356 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz.U.UE. L 330 z 15.11.2014, s. 1, z późn. zm.), dalej jako: NFRD.

357 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Ustawy o rachunkowości, druk sejmowy nr 1045, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1045>.

358 Zob. ustawę z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz.U. 2017, poz. 61). Artykuł ten najpewniej zostanie uchylony w roku 2024, wraz z implementacją dyrektywy w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, która ma wprowadzić nowy rozdział do ustawy o rachunkowości – rozdział 6c, zatytułowany „Sprawozdawczość zrównoważonego rozwoju”.

podmioty zobowiązane do ich składania powinny informować o przebiegu całego ich łańcucha dostaw³⁵⁹. Komisja Europejska wskazywała jednak na liczne problemy ze skutecznością NFRD³⁶⁰. Wśród nich wymieniano m.in.:

- „wiele dowodów na to, że wiele jednostek nie ujawnia istotnych informacji dotyczących wszystkich głównych kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, w tym informacji związanych z klimatem, takich jak wszystkie emisje gazów cieplarnianych i czynniki wpływające na różnorodność biologiczną”;
- istotne problemy z ograniczoną porównywalnością i wiarygodnością informacji na temat zrównoważonego rozwoju;
- brak objęcia wielu jednostek, od których użytkownicy potrzebują informacji na temat zrównoważonego rozwoju, obowiązkiem do zgłaszania takich informacji³⁶¹.

Na problemy z NFRD, w szczególności niemal brakiem możliwości porównywania raportów i nieujawnianiem w nich istotnych informacji, zwracano również uwagę w analizach składanych w oparciu o nią raportów niefinansowych³⁶².

Między innymi z tych względów prawodawca unijny zdecydował się poddać obowiązki wynikające z NFRD gruntownej reformie i przyjął nową dyrektywę w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju³⁶³ (zob. więcej w rozdziale 3.5.3.1).

Dodatkowo warto rozważyć wprowadzenie regulacji wymagających od przedsiębiorców sprawdzania i informowania, że w ich łańcuchu dostaw nie jest wykorzystywana praca niewolnicza lub przymusowa. Postulat ten może być realizowany zarówno poprzez wymaganie przedstawienia odpowiednich opracowań, zawierających polityki dotyczące kwestii społecznych i ekologicznych, wraz z towarzyszącą im strategią monitorowania przestrzegania zasad zawartych w politykach, jak również poprzez wymaganie w konkretnych zamówieniach dysponowania przez firmy odpowiednimi certyfikatami, potwierdzającymi korzystanie z odpowiedzialnego łańcucha dostaw³⁶⁴. Wymogi takie można wprowadzić chociażby w zamówieniach dot. żywności, odzieży czy urządzeń elektronicznych.

359 Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, KOM(2011) 681, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/PL/1-2011-681-PL-F1-1.Pdf>.

360 Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego w sprawie klauzul przeglądowych zawartych w dyrektywach 2013/34/UE, 2014/95/UE i 2013/50/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0199>.

361 Zob. motyw 13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju.

362 Zob. np. 2020 Research report: An analysis of the climate-related disclosures of 303 companies from Central, Eastern and Southern Europe pursuant to the EU Non Financial Reporting Directive, Alliance for Corporate Transparency, 2021, https://cdn.prod.website-files.com/661fcba58239ab26c7f9227b/668501980bfb36b57c702ca6_research_report_euki_2020-komprimovan%C3%BD.pdf oraz The Alliance for Corporate Transparency Research Report 2019: An analysis of the sustainability reports of 1000 companies pursuant to the EU Non-Financial Reporting Directive, 2020, https://cdn.prod.website-files.com/661fcba58239ab26c7f9227b/668501b1e6fdded236efea589_analiza_1000_korporaci-komprimovan%C3%BD.pdf.

363 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, dalej jako: CSRD.

364 Por. np. T. Makowski, *Banany Fairtrade na polskim rynku*.

Rekomendacja

Obligatoryjne wprowadzenie do kryteriów oceny ofert w ramach zamówień publicznych klauzul społecznych i ekologicznych, w tym w szczególności dotyczących poszanowania praw człowieka w ramach łańcucha wartości, jego monitorowania i wdrażania środków naprawczych w wypadku stwierdzenia naruszeń.

3.5.2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEBIJAJĄCA W SPÓŁKACH KAPITAŁOWYCH

Za niezwykle istotną z perspektywy łańcucha dostaw należy uznać również odpowiedzialność wspólników spółek kapitałowych, członków organów tych spółek, a w szczególności – nieistniejącą w obecnym stanie prawnym w Polsce – odpowiedzialność spółek dominujących za naruszenia praw człowieka przez spółki zależne. Zjawisko nadużycia podmiotowości prawnej nosi nazwę zasłony korporacyjnej lub welonu korporacyjnego, a odstępstwo od zasady odrębności podmiotowej – przebicia welonu korporacyjnego czy też odpowiedzialności przebijającej. Brak jest dzisiaj zasadniczych ustawowych podstaw do przypisywania takiej odpowiedzialności wspólnikom spółek kapitałowych (za wyjątkiem odpowiedzialności związanej z wniesionym przez nich wkładem) oraz spółkom dominującym, „z istoty rzeczy bowiem spółka dominująca nie odpowiada wobec osób trzecich za zobowiązania spółki zależnej; wierzyciele spółki zależnej są osobami trzecimi wobec spółki dominującej”, co wiąże się między innymi z „fundamentalną zasadą prawa handlowego, w myśl której wspólnik (akcjonariusz) spółki kapitałowej (tu spółka dominująca) nie odpowiada swoim majątkiem za zobowiązania spółki kapitałowej, w której uczestniczy (tu spółki zależnej)”³⁶⁵. Co istotne, odpowiedzialność spółki dominującej za zobowiązania spółki córki nie jest obca porządkom prawnym innych państw europejskich³⁶⁶.

Sytuacji tej nie zmieniła znacząco nowelizacja Kodeksu spółek handlowych z 9 lutego 2022 r., która wprowadziła regulację prawa grup spółek³⁶⁷. Zgodnie z dodanym przez nią art. 2114 k.s.h. spółka dominująca odpowiada za szkodę wyrządzoną wierzycielowi spółki zależnej wyłącznie w sytuacji, gdy:

1. spółki te uczestniczą w grupie spółek w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 51 k.s.h.,
2. szkoda powstała w wyniku wydania przez spółkę dominującą wiążącego polecenia spółce zależnej,
3. spółka dominująca ponosi winę za powstałą szkodę,
4. egzekucja przeciwko spółce zależnej okazała się bezskuteczna.

³⁶⁵ Por. M. Rodzynekiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, LexisNexis 2014.

³⁶⁶ Por. np. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (dziewiąta izba) z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie C-186/12, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-186/12&language=PL> czy też M. Zmysłowska, *Odpowiedzialność przebijająca w prawie amerykańskim i włoskim*, „Prawo w Działaniu” 2018, nr 34, s. 73–136 oraz A. Kappes, *Rzekoma ochrona wierzycieli spółki zależnej w prawie holdingowym. Czas na odpowiedzialność przebijającą?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 10, s. 10–17.

³⁶⁷ Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 807).

Wszystkie te przesłanki znacząco zawężające odpowiedzialność spółki dominującej najprawdopodobniej doprowadzą do sytuacji, w której opisywany przepis pozostanie martwy³⁶⁸. Regulacja ta jednak nie wyłącza zastosowania innych przepisów, przewidujących dalej idącą odpowiedzialność spółki dominującej³⁶⁹.

Reguła braku odpowiedzialności spółki dominującej w prawie polskim – w ocenie Sądu Najwyższego³⁷⁰ – nie ma zastosowania do odpowiedzialności pozaumownej. W związku z tym teoretycznie możliwe jest – poprzez zastosowanie ogólnych przepisów kodeksu cywilnego (art. 405 i nast. [bezpodstawne wzbogacenie] oraz art. 415 i nast. [odpowiedzialność deliktowa] – pociągnięcie spółki dominującej do odpowiedzialności za czyn popełniony przez jej spółkę zależną, w szczególności w sytuacji nadużywania formalnego rozdziału spółek w ramach jednej grupy kapitałowej. Dodatkowo Sąd Najwyższy dopuścił do pociągnięcia do odpowiedzialności spółki matki za czyny popełnione przez spółkę córkę w obszarze prawa pracy, stwierdzając, że „w przypadku nadużycia przez spółkę dominującą konstrukcji osobowości prawnej, ocena naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 112 i art. 18 § 3 k.p.) może nastąpić przez porównanie sytuacji pracownika spółki zależnej będącej pracodawcą (art. 3 k.p.) z sytuacją pracowników spółki dominującej”³⁷¹.

Kolejnym wyjątkiem od przedstawionej zasady będzie sytuacja, w której wspólnik spółki kapitałowej będzie jednocześnie członkiem jej zarządu. W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność, jeżeli egzekucja przeciwko spółce okazała się bezskuteczna. Mogą oni jednak uwolnić się od odpowiedzialności, składając we właściwym czasie wnioski o ogłoszenie upadłości. W spółkach akcyjnych nawet taka ograniczona odpowiedzialność członków zarządu nie jest prawnie przewidziana, z wyjątkiem odpowiedzialności za niezłożenie w terminie wniosku o upadłość. Członkowie zarządu mogą jednak podlegać odpowiedzialności deliktowej na podstawie ogólnych zasad kodeksu cywilnego. Należy podkreślić, że co do zasady osoba prawna jest zobowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej z winy swojego organu, niemniej jednak nie wyklucza to osobistej odpowiedzialności osoby fizycznej jako członka organu. Odpowiedzialność tych podmiotów jest wówczas solidarna. W sytuacji gdy szkodę wyrządzają członkowie organu, którzy przekroczyli swoje obowiązki, odpowiedzialność można przypisać jedynie członkom organu.

Niemniej należy podkreślić, że w wielu przypadkach zastosowanie opisanych ogólnych ram odpowiedzialności cywilnej może być trudne lub nawet niemożliwe, głównie ze względu na trudności związane z postępowaniem dowodowym. Stąd trudno jest podzielać „nadzieję, że fiasco odpowiedzialności z art. 2114 k.s.h. będzie stanowić impuls do szerszego niż do tej pory sięgania do odpowiedzialności przebijającej”, opartej na dorobku doktryny i orzecznictwa³⁷². Za szczególnie niewystarczające należy

368 Por. A. Kappes, *Rzekoma ochrona wierzycieli spółki zależnej w prawie holdingowym. Czas na odpowiedzialność przebijającą?*, s. 10–17.

369 M. Dumkiewicz, A. Kidyba, Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych, LEX/el. 2024, art. 21(14) A. Kidyba.

370 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2009 r., V CSK 169/09: Nie ma natomiast przeszkód do dochodzenia roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, o ile zostaną spełnione wszystkie przesłanki przewidziane w art. 405 i nast. k.c., wobec osoby pozostającej poza istniejącym i nienależycie wykonanym – przez inną osobę – stosunkiem zobowiązaniowym. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 listopada 2006 r. (sygn. akt V CSK 289/06, nie publ.) to samo zdarzenie, którego skutkiem jest zubożenie i wzbogacenie, może oznaczać jedną czynność faktyczną lub prawną, ale mogą także na nie składać się wzajemnie ze sobą powiązane czynności faktyczne lub prawne, dokonane nie tylko przez zubożonego i wzbogaconego, ale także przez osoby trzecie.

371 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., III PK 136/13.

372 A. Kappes, *Rzekoma ochrona wierzycieli spółki zależnej w prawie holdingowym. Czas na odpowiedzialność przebijającą?*, s. 17.

uznać to w tak delikatnych i skomplikowanych procesowo (choćby z uwagi na brak równości broni) sprawach, jak sprawy dotyczące naruszenia praw człowieka. W związku z tym w dalszym ciągu należy postulować wprowadzenie realnej odpowiedzialności spółki dominującej.

Rekomendacja

Wprowadzenie ustawowej subsydiarnej odpowiedzialności wspólników i spółek dominujących za naruszenia praw człowieka przez spółki zależne.

3.5.3. WYBRANE REGULACJE ZWIĄZANE Z ZIELONYM ŁADEM

Bardzo istotne z perspektywy zapewnienia poszanowania praw człowieka i ochrony środowiska i możliwości dochodzenia środków zaradczych w przypadku ich naruszenia są regulacje wypracowane na poziomie UE z obszaru Zielonego Ładu, którego celem jest:

1. „przekształcenie Unii Europejskiej w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę o zerowym poziomie emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r.”;
2. „ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli Unii przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem”;
3. „oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów naturalnych i zapewnienie, aby wszystkie regiony i wszyscy obywatele UE uczestniczyli w sprawiedliwej społecznie transformacji w kierunku zrównoważonego systemu gospodarczego, w którym żadna osoba i żadne miejsce nie zostały pominięte”;
4. przyczynienie się „do osiągnięcia celu, jakim jest budowanie gospodarki służącej ludziom, wzmocnienie społecznej gospodarki rynkowej Unii i dopilnowanie, aby była ona gotowa na przyszłość oraz zapewniała stabilność, miejsca pracy, wzrost gospodarczy i zrównoważone inwestycje”³⁷³.

By zbliżyć się do osiągnięcia tych celów, Komisja Europejska m.in. zobowiązała się do reformy dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej (NFRD), której efektem było przyjęcie dyrektywy w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (CSRD). W ocenie Komisji warunkiem wstępnym osiągnięcia takich celów jak „ukierunkowanie przepływów kapitału na zrównoważone inwestowanie celem osiągnięcia zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, zarządzaniu ryzykiem finansowym wynikającym ze zmiany klimatu, wyczerpywania się zasobów, degradacji środowiska oraz kwestii społecznych, a także wspieraniu przejrzystości i podejścia długoterminowego w działalności finansowej i gospodarczej” jest ujawnianie przez określone kategorie jednostek istotnych, porównywalnych i wiarygodnych informacji na temat zrównoważonego rozwoju³⁷⁴.

Z kwestią sprawozdawczości zagadnień zrównoważonego rozwoju nierozzerwalnie łączą się tematy ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, inwestycji zrównoważonych środowiskowo, należytej staranności w obszarze praw człowieka i ochrony środowiska.

³⁷³ Motyw 1 CSRD.

³⁷⁴ Motyw 2 CSRD.

3.5.3.1. RAPORTOWANIE ZAGADNIEŃ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (ESG)³⁷⁵

Od 2018 r.³⁷⁶ na podstawie NFRD niektóre przedsiębiorstwa miały obowiązek co roku publikować sprawozdanie dotyczące informacji niefinansowych. Obowiązek ten dotyczył spółek oraz grup kapitałowych o średniorocznym zatrudnieniu powyżej 500 osób oraz o sumie bilansowej wyższej niż 20 mln euro lub przychodach netto wyższych niż 40 mln euro. Wśród informacji, które należało publikować, znajdowały się między innymi dane dotyczące kwestii środowiskowych, społecznych i pracowniczych, poszanowania praw człowieka, przeciwdziałania korupcji i łapownictwu, w tym: 1) krótki opis modelu biznesowego, 2) opis polityk stosowanych odnośnie do tych kwestii, w tym wdrożonych procesów należytej staranności, 3) wynik stosowania tych polityk, 4) główne ryzyka związane z tymi kwestiami, powiązane z operacjami raportującego podmiotu, w tym — w stosownych przypadkach i na zasadzie proporcjonalności — jej stosunkami gospodarczymi, produktami lub usługami, które mogą wywierać niekorzystny wpływ w tych dziedzinach oraz sposób zarządzania tymi ryzykami, 5) niefinansowe kluczowe wskaźniki wyników związanych z daną działalnością.

Od początku istnienia obowiązku publikowania informacji niefinansowych, który w Polsce został zaimplementowany w art. 49b ustawy o rachunkowości, polskie spółki nie ujawniają danych w wystarczającym stopniu. W 2021 r., raportując za rok 2020 r., 21% polskich przedsiębiorstw ujawniło posiadanie celów klimatycznych, a 11% odwoływało się w tym zakresie do ustaleń naukowych. 45% polskich przedsiębiorstw raportowało ryzyko związane ze zmianą klimatu, ale tylko 3% uwzględniło perspektywę krótko-, średnio- i długoterminową, a 1% oparło ocenę ryzyka na scenariuszu 1,5°C. 68% przedsiębiorstw podało wskaźniki dla emisji gazów cieplarnianych z zakresu 1, 41% dla emisji z zakresu 2 i tylko 14% dla emisji z zakresu 3. 6% przedsiębiorstw uwzględniło ryzyko związane z naruszaniem praw człowieka, a zaledwie 3% opisywało proces zachowania należytej staranności w tym obszarze³⁷⁷. Problem ten nie dotyczy jednak tylko Polski. Podkreśla się, że dotychczasowa regulacja dotycząca raportowania niefinansowego nie doprowadziła do publikowania przez spółki istotnych, porównywalnych danych o odpowiedniej jakości³⁷⁸. Przedsiębiorstwa bardzo często nie stosowały się do tzw. zasady podwójnej istotności, zgodnie z którą powinny informować nie tylko o wpływie czynników niefinansowych (jak kwestie środowiskowe, społeczne czy dotyczące przejrzystości działania i kwestii antykorupcyjnych) na swoją sytuację, ale także o swoim wpływie na świat zewnętrzny (dotyczy to przede wszystkim kwestii związanych z postępującą zmianą klimatu)³⁷⁹. Co więcej, dane publikowane przez polskie przedsiębiorstwa były bardzo trudne do porównywania z uwagi na przewidzianą w art. 49b ustawy o rachunkowości możliwość stosowania dowolnych zasad, w tym własnych, krajowych, unijnych lub międzynarodowych. Dodatkowo, jak wynika z doświadczenia autorów analizy, organ nadzoru w postaci Komisji Nadzoru Finansowego nie podejmował znaczących kroków wobec przedsiębiorstw

375 Dane ESG obejmują informacje z obszaru środowiska (*Environmental*), kwestii społecznych (*Social*) oraz ładu korporacyjnego (*Corporate Governance*). Zob. Klimat na zmiany. Czy dzięki reformie dyrektywy o raportowaniu niefinansowym polskie spółki skierują się ku zrównoważonemu rozwojowi?, <https://frankbold.pl/klimat-na-zmiany/>.

376 Publikowano wówczas informacje dotyczące roku obrotowego 2017.

377 Raport Frank Bold na temat ujawniania przez spółki informacji dotyczących klimatu i praw człowieka: wskazówki do unijnej reformy, <https://frankbold.pl/raport2021/>.

378 2020 Research Report. An analysis of the climate-related disclosures of 300 companies from Central, Eastern and Southern Europe pursuant to the EU Non-Financial Reporting Directive.

379 K. Kluczka, *Co na temat ładu korporacyjnego musi znaleźć się w sprawozdaniach ESG?*, <https://frankbold.pl/ladkorporacyjny/>.

nieujawniających w dostatecznym stopniu informacji niefinansowych (choćby w obszarze swojego wpływu na zmiany klimatu), co jest związane m.in. z brakiem transparentnego i jawnego mechanizmu skargowego, z którego mogliby skorzystać zainteresowani odbiorcy sprawozdań, zawierających informacje niefinansowe.

Między innymi z tych względów, a także z powodów wspomnianych w rozdziale 3.5.1, Komisja Europejska zainicjowała proces legislacyjny, który zakończył się przyjęciem dyrektywy w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (CSRD), która zastąpiła NFRD. Celem CSRD jest doprowadzenie do sytuacji, w której spółki zaczną publikować informacje istotne (np. o swoich rzeczywistych emisjach gazów cieplarnianych, a nie o fakcie montażu perlatorów na kranach czy zakupie kilku samochodów hybrydowych), porównywalne i odpowiedniej jakości i dokładności. Głównym sposobem osiągnięcia tego celu jest oparcie obowiązku raportowania na nowych, obligatoryjnych i stosujących się do wszystkich przedsiębiorstw standardach raportowania – europejskich standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (ESRS)³⁸⁰. Kwestia ta ma szczególnie istotne znaczenie w Polsce, gdzie decyzją ustawodawcy doprowadzono do sytuacji, w której spółki mogły raportować w oparciu o dowolne standardy raportowania, w tym korzystać z kilku standardów jednocześnie czy nawet opierać się na własnych rozwiązaniach. Sprawozdanie zrównoważonego rozwoju będzie stanowić element sprawozdania z działalności, co ma m.in. doprowadzić do zrozumienia przez przedsiębiorstwa, że obowiązek ten i publikowane w jego ramach dane mają kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstwa i jego strategii krótko-, średnio- i długoterminowej. Zmiany te powinny przy okazji doprowadzić do sytuacji, w której niektóre spółki przestaną publikować sprawozdania w formie kolorowych broszur reklamowych, których celem jest przedstawienie przedsiębiorstwa w dobrym świetle, a zaczną ujawniać informacje wymagane prawem i oczekiwane przez społeczeństwo.

CSRD dotyczy szerszej kategorii przedsiębiorstw, obejmując co do zasady wszystkie duże przedsiębiorstwa i wszystkie spółki notowane na giełdzie (bez względu na ich wielkość). Dodatkowo ujawnione informacje będą musiały zostać poddane audytowi, a także odpowiednio oznaczone w formacie XHTML w celu umożliwienia ich maszynowego odczytu i automatycznego analizowania oraz porównywania. Sama zmiana nazwy w tytule dyrektywy i odejście od terminu „sprawozdawczość niefinansowa” na rzecz terminu „sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju” nie jest przypadkowa. Informacje objęte dawnym raportowaniem niefinansowym coraz częściej bowiem zyskują znaczenie pod względem finansowym³⁸¹.

Nowy obowiązek raportowania dla pierwszej grupy przedsiębiorstw obejmie informacje za 2024 r., które będą musiały być opublikowane w sprawozdaniach w 2025 r.

9 października 2024 r. do Sejmu rząd skierował projekt ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw³⁸². Projekt ten ma na celu wdrożenie CSRD do polskiego porządku prawnego. Wprowadza on przede wszystkim zasady sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju (w tym sprawozdawczości

380 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju.

381 Motyw 8 CSRD.

382 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw, Sejm X kadencji, druk nr 721, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=726>.

zrównoważonego rozwoju grupy kapitałowej) oraz zasady atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nim nowe zasady sporządzania sprawozdań będą obejmować w szczególności³⁸³:

1. Od 1 stycznia 2024 r. duże spółki interesu publicznego, które do tej pory były objęte obowiązkami, wynikającymi z NFRD – obowiązek przygotowania sprawozdania w oparciu o nowe zasady i standardy ESRS w roku 2025 obejmującego informacje z roku 2024.
2. Od 1 stycznia 2025 r. wszystkie duże przedsiębiorstwa, które obecnie nie podlegają NFRD – obowiązek przygotowania sprawozdania w oparciu o nowe zasady i standardy ESRS w roku 2026 obejmującego informacje z roku 2025.
3. Od 1 stycznia 2026 r. notowane na giełdzie spółki z sektora małych i średnich przedsiębiorstw³⁸⁴ – obowiązek przygotowania sprawozdania w oparciu o nowe zasady i standardy ESRS w roku 2027 obejmującego informacje z roku 2026.

Zgodnie z projektem ustawy w sprawozdaniach, sporządzanych w oparciu o ESRS, będą musiały się znaleźć:

1. Informacje niezbędne do zrozumienia wpływu jednostki na kwestie zrównoważonego rozwoju oraz wpływu kwestii zrównoważonego rozwoju na rozwój, wyniki i sytuację jednostki/grupy kapitałowej.
2. Związły opis modelu biznesowego i strategii biznesowej jednostki, w tym opis:
 - odporności modelu biznesowego i strategii biznesowej jednostki na ryzyka związane z kwestiami zrównoważonego rozwoju,
 - szans dla jednostki związanych z kwestiami zrównoważonego rozwoju,
 - w jaki sposób w modelu biznesowym i strategii biznesowej jednostki uwzględniono interesy zainteresowanych stron jednostki oraz wpływ jednostki na kwestie zrównoważonego rozwoju,
 - sposobu wdrożenia strategii jednostki w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju,
 - planów jednostki, w tym działań wdrażających i powiązanych z nimi planów finansowych i inwestycyjnych, służących zapewnieniu, aby model biznesowy i strategia biznesowa jednostki uwzględniały:
 - ♦ przejście na zrównoważoną gospodarkę,
 - ♦ ograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C zgodnie z porozumieniem paryskim,
 - ♦ osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. zgodnie z Europejskim prawem o klimacie),
 - ♦ występujące zagrożenia wynikające z działalności jednostki związanej z węglem, ropą naftową i gazem.
3. Opis określonych w czasie i ustanowionych przez jednostkę celów dotyczących kwestii zrównoważonego rozwoju, w tym bezwzględnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych co najmniej na lata 2030 i 2050, opis postępów poczynionych przez jednostkę na rzecz osiągnięcia tych celów oraz oświadczenie, czy cele jednostki związane z czynnikami środowiskowymi opierają się na rozstrzygających dowodach naukowych.
4. Opis roli kierownika jednostki oraz członków rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego jednostkę w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju oraz ich wiedzy eksperckiej i umiejętności związanych z wypełnianiem tej roli lub dostępu kierownika jednostki oraz członków rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego jednostkę do takiej wiedzy eksperckiej i umiejętności.

383 Art. 11 projektu ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw.

384 Obowiązek ten można przesunąć do roku 2028 – w takiej sytuacji pierwsze sprawozdanie będzie musiało zostać przygotowane w roku 2029 i obejmować informacje z roku 2028.

5. Opis polityk jednostki w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju.
6. Informacje o istnieniu systemów zachęt dotyczących kwestii zrównoważonego rozwoju oferowanych kierownikowi jednostki oraz członkom rady nadzorczej lub innemu organu nadzorującemu jednostkę.
7. Opis najważniejszych ryzyk dla jednostki w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju, w tym opis głównych rodzajów zależności jednostki od tych kwestii, oraz sposobu zarządzania tymi ryzykami przez jednostkę.
8. Wskaźniki odnoszące się do wszystkich wymienionych informacji.
9. Informacje dotyczące procesu należytej staranności³⁸⁵, w tym:
 - opis procesu należytej staranności wdrożonego przez jednostkę w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju, w tym procesu należytej staranności wdrożonego zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi prowadzenia przez jednostki procesu należytej staranności;
 - opis najważniejszych rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków związanych z własnymi działaniami jednostki i jej łańcuchem wartości, w tym z jej produktami i usługami, relacjami biznesowymi i łańcuchem dostaw, działań podjętych w celu zidentyfikowania i monitorowania tych skutków, a także innych niekorzystnych skutków, które jednostka jest obowiązana zidentyfikować zgodnie z innymi przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi prowadzenia przez jednostki procesu należytej staranności;
 - opis wszelkich działań podjętych przez jednostkę w ramach procesu należytej staranności w celu zapobiegania rzeczywistym lub potencjalnym niekorzystnym skutkom, łagodzenia ich, zaradzania im lub usunięcia ich oraz wyniku tych działań.
 - Informacje dot. taksonomii (zob. rozdział 3.5.3.2).

W ślad za dyrektywą projekt przewiduje dla podmiotów niebędących dużymi jednostkami możliwość zastosowania uproszczonej sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju, która będzie zawierała zawężony zakres informacji, obejmujący zwięzły opis modelu biznesowego i strategii biznesowej jednostki, opis polityk jednostki w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju, opis najważniejszych rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków funkcjonowania jednostki dla kwestii zrównoważonego rozwoju oraz wszelkich działań podjętych w celu zidentyfikowania i monitorowania takich skutków, zapobiegania im, łagodzenia ich lub usunięcia ich, opis najważniejszych ryzyk dla jednostki w odniesieniu do kwestii zrównoważonego rozwoju oraz sposobu zarządzania tymi ryzykami przez jednostkę oraz wskaźniki dotyczące wymienionych zagadnień.

Zgodnie z projektem sprawozdanie zrównoważonego rozwoju będzie podlegać atestacji, w ramach której – odpowiednio przygotowany merytorycznie – biegły rewident będzie badał zgodność:

1. Sprawozdania z obowiązującymi przepisami prawa, w tym ze standardami sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju (ESRS).
2. Procesu oceny istotności ze standardami ESRS, przeprowadzonego przez jednostkę w celu identyfikacji informacji ujętych w sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju.

³⁸⁵ W okresie pierwszych trzech lat raportowania, w przypadku gdyby nie były dostępne wszystkie niezbędne informacje dotyczące łańcucha wartości jednostki albo grupy kapitałowej, jednostka przedstawia w sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju: informacje o działaniach podjętych w celu uzyskania niezbędnych informacji na temat swojego łańcucha wartości, powody, dla których nie mogła uzyskać wszystkich niezbędnych informacji oraz swoje plany uzyskania tych informacji w przyszłości.

3. Oznakowania sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju w formacie XHTML.
4. Sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju z wymogami sprawozdawczymi zawartymi w taksonomii.

Zmiany powinny doprowadzić do sytuacji, w której sprawozdania będą zawierać istotne informacje na temat przestrzegania praw człowieka przez przedsiębiorstwa objęte obowiązkiem raportowania oraz stosowanych przez nie procesów należytej staranności. Informacje te będą jednocześnie przygotowane w oparciu o jednakowe dla wszystkich jednostek standardy sprawozdawczości, co umożliwi wzajemne porównywanie raportów i ujawnionych w nich danych. Porównywanie to będzie mogło też być prowadzone maszynowo, dzięki elektronicznemu formatowi raportów i ich odpowiedniemu oznakowaniu w XHTML. Poddanie raportów audytom przez biegłych rewidentów powinno – pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego poziomu doskonalenia zawodowego w zakresie sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju – zapewnić wzrost jakości raportowanych w Polsce informacji. Wszystko to jednak będzie zależało od woli samych raportujących przedsiębiorstw, postawy organów nadzoru, a także użytkowników raportów, w szczególności instytucji finansowych i inwestorów, które swoimi decyzjami o kierowaniu środków finansowych do tych przedsiębiorstw, które z odpowiedzialnością podchodzą do zagadnień zrównoważonego rozwoju, w tym przestrzegania praw człowieka, będą mogły zmieniać rzeczywistość. Z drugiej jednak strony obowiązki raportowania nie spełnią pokładanych w nich nadziei i nie przybliżą nas do realizacji celów Zielonego Ładu, jeśli wszystkie zaangażowane w nie podmioty nie potraktują swojej roli poważnie.

3.5.3.2. UJAWNIANIE INFORMACJI ZWIĄZANYCH ZE ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM W SEKTORZE USŁUG FINANSOWYCH

10 marca 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (SFDR)³⁸⁶, które nałożyło na uczestników rynku finansowego i doradców finansowych obowiązki „dotyczące przejrzystości w odniesieniu do wprowadzania do działalności ryzyk dla zrównoważonego rozwoju oraz brania pod uwagę niekorzystnych skutków dla zrównoważonego rozwoju w prowadzonych przez nich działaniach, a także w odniesieniu do przedstawiania przez nich informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem na temat produktów finansowych”. Celem tej regulacji było uporządkowanie, ujednoczenie i uregulowanie informacji o rynku produktów finansowych uwzględniających kwestie ESG. Wobec braku wcześniejszych zharmonizowanych przepisów unijnych dotyczących ujawniania inwestorom końcowym informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem istniało prawdopodobieństwo, że na poziomie krajowym nadal przyjmowane będą rozbieżne rozwiązania, co prowadziłyby do znaczących zakłóceń konkurencji ze względu na istotne różnice w standardach informacyjnych³⁸⁷. Z uwagi na potrzebę podjęcia pilnych działań, co związane jest przede wszystkim z postępującymi zmianami klimatu (i wiążącymi się z nimi negatywnymi skutkami), służących uruchomieniu kapitału nie tylko za pośrednictwem polityk publicznych, ale również za pośrednictwem sektora usług finansowych, za kluczowe uznano

³⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R2088&from=EN>.

³⁸⁷ Motyw 9 SFDR.

dostarczenie odpowiednich informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem inwestorom końcowym. Przez „uczestników rynku finansowego” SFDR rozumie m.in. zakłady ubezpieczeń, firmy inwestycyjne, twórców produktów emerytalnych, zarządzających kwalifikowalnym funduszem *venture capital* czy instytucje kredytowe. Wymienione podmioty są zobowiązane m.in. do publikowania i bieżącego aktualizowania na swoich stronach internetowych informacji na temat swoich strategii dotyczących wprowadzania do działalności ryzyk dla zrównoważonego rozwoju, a także opisu aspektu środowiskowego lub społecznego, lub celu dotyczącego zrównoważonego inwestowania w odniesieniu do oferowanych produktów finansowych.

SFDR dotyczy jednak nie tylko aspektu środowiskowego. Zgodnie z rozporządzeniem „zrównoważona inwestycja” oznacza inwestycję w działalność gospodarczą:

- która przyczynia się do realizacji celu środowiskowego, na przykład taka, która jest mierzona za pomocą kluczowych wskaźników zasobooszczędności pod kątem zużycia energii, wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, wykorzystywania surowców, zużycia wody i użytkowania gruntów, generowania odpadów, emisji gazów cieplarnianych lub wpływu na różnorodność biologiczną i gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- która przyczynia się do realizacji celu społecznego, w szczególności inwestycję przyczyniającą się do przeciwdziałania nierównościom lub inwestycję wspierającą spójność społeczną, integrację społeczną i stosunki pracy, lub inwestycję w kapitał ludzki lub w społeczności znajdujące się w niekorzystnej sytuacji pod względem gospodarczym lub społecznym,
- o ile takie inwestycje nie naruszają poważnie któregokolwiek z tych celów,
- a spółki, w które dokonano inwestycji, stosują dobre praktyki w zakresie zarządzania, w szczególności w odniesieniu do solidnych struktur zarządzania, stosunków pracowniczych, wynagrodzenia dla osób zatrudnionych i przestrzegania przepisów prawa podatkowego.

W celu ustalenia, kiedy dochodzi do poważnego naruszenia celów wskazanych wyżej, wprowadzono zasadę „nie czyn poważnych szkód”, która została doprecyzowana w rozporządzeniu delegowanym 2022/1288³⁸⁸. W rozporządzeniu tym zawarto m.in. listę wskaźników niekorzystnych skutków oraz obowiązek wykazywania (i publikowania tej informacji na stronie internetowej) przez instytucje finansowe, że dana zrównoważona inwestycja nie wyrządza poważnych szkód. Przy wykazywaniu tym instytucja finansowa:

- wyjaśnia, w jaki sposób uwzględnia wskaźniki niekorzystnych skutków w kontekście danej inwestycji
- oraz potwierdza zgodność inwestycji z Wytycznymi OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych i Wytycznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka, w tym z zasadami i prawami określonymi w podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz w Międzynarodowej karcie praw człowieka.

388 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/1288 z dnia 6 kwietnia 2022 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 w zakresie regulacyjnych standardów technicznych określających szczegóły dotyczące treści i sposobu prezentacji informacji w odniesieniu do zasady „nie czyn poważnych szkód”, określających treść, metody i sposób prezentacji informacji w odniesieniu do wskaźników zrównoważonego rozwoju i niekorzystnych skutków dla zrównoważonego rozwoju, a także określających treść i sposób prezentacji informacji w odniesieniu do promowania aspektów środowiskowych lub społecznych i celów dotyczących zrównoważonych inwestycji w dokumentach udostępnianych przed zawarciem umowy, na stronach internetowych i w sprawozdaniach okresowych.

Wśród wspomnianych wskaźników w zakresie kwestii społecznych i pracowniczych, kwestii dotyczących poszanowania praw człowieka oraz przeciwdziałania korupcji i przekupstwu znalazły się takie wskaźniki, jak:

1. naruszenia zasad inicjatywy Global Compact i Wytycznych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dla przedsiębiorstw wielonarodowych,
2. brak procesów i mechanizmów kontroli służących nadzorowaniu przestrzegania zasad inicjatywy Global Compact i Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych,
3. nieskorygowana luka płacowa między kobietami a mężczyznami,
4. zróżnicowanie członków zarządu ze względu na płeć,
5. ekspozycja z tytułu kontrowersyjnych rodzajów broni (miny przeciwpiechotne, amunicja kasetowa, broń chemiczna i broń biologiczna).

Oznacza to, że za zrównoważoną inwestycję można uznać tylko taką inwestycję, która jest zgodna z Wytycznymi OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, a więc w odniesieniu do której m.in. wdrażany jest proces należytej staranności (zob. też rozdział 3.6).

3.5.3.3. TAKSONOMIA

Z tematyką raportowania niefinansowego nierozzerwalnie łączy się tzw. zielona taksonomia, wynikająca z rozporządzenia w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje³⁸⁹. Definiuje ona pojęcie zrównoważonej środowiskowo inwestycji, szczegółowo wskazuje, jaka działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo oraz wyznacza 6 celów środowiskowych, w realizację których działalność ta powinna wносить istotny wkład. Do celów tych należą:

1. łagodzenie zmian klimatu,
2. adaptacja do zmian klimatu,
3. zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich,
4. przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
5. zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola,
6. ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

W każdym z wymienionych obszarów Komisja Europejska wydała odpowiedni akt delegowany, w którym dookreśliła tzw. techniczne kryteria kwalifikacji. Kryteria te szczegółowo określają warunki:

- na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w osiągnięcie co najmniej jednego z wymienionych celów,
- kiedy uznaje się, że dana działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód pozostałym celom.

Obecnie na liście zrównoważonych działalności gospodarczych znajduje się 151 działalności z 16 sektorów³⁹⁰.

³⁸⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.U.UE. L 198 z 22.6.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32020R0852>.

³⁹⁰ Sektory te to: leśnictwo; działalność w zakresie ochrony i odbudowy środowiska; przetwórstwo przemysłowe; energetyka; dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami oraz remediacja; transport; budownictwo i działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; informacja i komunikacja; działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; działalność finansowa i ubezpieczeniowa; edukacja; opieka zdrowotna i pomoc społeczna; działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; działalność związana z zakwaterowaniem; usługi; zarządzanie ryzykiem związanym z kłeskami żywiołowym.

Dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli:

1. wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych,
2. nie wyrządza poważnych szkód dla żadnego z celów środowiskowych³⁹¹,
3. spełnia techniczne kryteria kwalifikacji, określone w jednym z wydanych przez Komisję Europejską aktów delegowanych,
4. a także jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami, na które składają się procedury stosowane przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, które mają zapewnić przestrzeganie Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka, w tym zasad i praw określonych w podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy³⁹² oraz zasad i praw określonych w Międzynarodowej Karcie Praw Człowieka.

Ostatni z wymienionych punktów prowadzi do wniosku, że rozporządzenie o taksonomii wprowadza obowiązek stosowania przez przedsiębiorstwa objęte taksonomią międzynarodowych wytycznych z obszaru praw człowieka i biznesu, które do tej pory często były ignorowane³⁹³. Procedury te dotyczą nie tylko kwestii związanych z ochroną środowiska, ale również kwestii społecznych i obszarów zarządzania przedsiębiorstwem. Co niezwykle istotne, w przeciwieństwie do pozostałych przesłanek uznania działalności gospodarczej za zrównoważoną środowiskowo, przestrzeganie minimalnych gwarancji dotyczy całego przedsiębiorstwa, a nie tylko wybranego przejawu jego działalności. Z uwagi na konstrukcję Wytycznych OECD i ONZ nie można bowiem w ramach jednej ze swoich działalności być zgodnym z zasadami określonymi w tych dokumentach, a w drugiej nie. Stosowanie Wytycznych wymaga wprowadzenia ich zasad w całości przedsiębiorstwa. Stosując wymienione procedury przedsiębiorstwa będą miały obowiązek przestrzegania zasady „nie czynić poważnych szkód”, o której mowa w SFDR (zobacz rozdział 3.5.3.2).

Taksonomia ma zastosowanie zarówno do uczestników rynku finansowego, przedsiębiorstw objętych obowiązkiem raportowania zagadnień zrównoważonego rozwoju, jak i wszystkich innych przedsiębiorstw, które będą chciały zakwalifikować swoje działalności gospodarcze jako zrównoważone środowiskowo. Jej postanowienia oraz regulacyjne standardy techniczne ustanowią ramy dla zrównoważonego kredytowania i inwestowania, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa.

W związku z obowiązkiem przestrzegania minimalnych gwarancji i informowania o nim w dotychczasowych raportach niefinansowych pojawiły się pewne problemy praktyczne. Zostały one spowodowane publikacją w październiku 2022 r. przez Platformę Zrównoważonych Finansów, jedno z ciał doradczych Komisji Europejskiej, raportu na temat minimalnych gwarancji³⁹⁴. Celem tego raportu było dostarczenie podmiotom objętym obowiązkami wynikającymi z taksonomii wskazówek

391 Chodzi tu o inną niż na gruncie SFDR zasadę „nie czynić poważnych szkód”, dotycząca wyłącznie aspektów środowiskowych, do której bardzo często stosuje się angielski skrót DNSH (*Do No Significant Harm*).

392 Art. 18 taksonomii wskazuje osiem podstawowych konwencji, co jest jednak już nieaktualne. Obecnie Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca podstawowych zasad i praw w pracy zawiera listę dziesięciu konwencji. Z uwagi na to, że zarówno Wytyczne OECD, jak i Wytyczne ONZ, o których mowa w art. 18 taksonomii odwołują się w swej treści do wszystkich konwencji stanowiących element Deklaracji, a nie tylko do ośmiu z nich, należy stwierdzić, że zakres minimalnych gwarancji dotyczy wszystkich dziesięciu konwencji.

393 Lista spraw prowadzonych przed Krajowym Punktem Kontaktowym OECD od roku 2017: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zawiadomienia>.

394 Platform on Sustainable Finance, Final Report on Minimum Safeguards, Oct. 2022, https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-10/221011-sustainable-finance-platform-finance-report-minimum-safeguards_en.pdf.

związanych ze stosowaniem minimalnych gwarancji. Raport ten zredukował liczbę tematów, które zdaniem Platformy są objęte minimalnymi gwarancjami, wyłącznie do czterech tematów w postaci praw człowieka (obejmujących również prawa pracownicze), kwestii dot. korupcji, opodatkowania oraz uczciwej konkurencji. W konsekwencji znacząca część polskich przedsiębiorstw objętych obowiązkiem raportowania informacji taksonomicznych, w tym zgodności z minimalnymi gwarancjami, zawęziła swoje raporty w tym obszarze³⁹⁵ do tych czterech tematów, dodatkowo odwołując się w swoich sprawozdaniach wyłącznie do przesłanek zaproponowanych przez Platformę w jej raporcie. Doprowadziło to do sytuacji, w której temat zgodności z minimalnymi gwarancjami był przez raportujące przedsiębiorstwa traktowany jako drugorzędny, a opisy związane z ich przestrzeganiem były niezwykle lakoniczne. Co więcej, w przypadku wielu przedsiębiorstw twierdzących, że ich działalność jest zgodna z Wytycznymi OECD i Wytycznymi ONZ należy mieć wątpliwość, czy tak rzeczywiście jest. Wynika to przede wszystkim ze stopnia skomplikowania i czasochłonności wdrożenia Wytycznych w przedsiębiorstwie, na który to proces przedsiębiorstwa te – nie odwołujące się we wcześniejszych latach w żaden sposób do Wytycznych – nie miały wystarczająco dużo czasu i zasobów.

Należy zauważyć, że dokonana przez Platformę redukcja tematów, których dotyczą minimalne gwarancje, nie ma wystarczającego merytorycznego uzasadnienia. Wynika to przede wszystkim z faktu zaktualizowania w czerwcu 2023 r. treści Wytycznych OECD. Aktualizacja, z prac nad którą członkowie Platformy powinni sobie zdawać sprawę w październiku 2022 r., znacząco zmodyfikowała treść wszystkich rozdziałów Wytycznych, wzmacniając w nich znaczenie procesów należytej staranności i przestrzegania praw człowieka. Dotyczy to w szczególności rozdziału IX – Nauka, technologia i innowacje oraz rozdziału VI – Środowisko. Za całkowicie chybione należy uznać argumenty Platformy, zgodnie z którymi kwestie środowiskowe wynikające z Wytycznych OECD i dotyczące ich procesy należytej staranności nie są istotne w kontekście minimalnych gwarancji. Wytyczne OECD w rozdziale dotyczącym środowiska wspominają o takich prawach człowieka, jak zdrowie i życie czy prawo do informacji. Również wymagane na gruncie Wytycznych procesy należytej staranności dalece wykraczają poza zawarte w taksonomii środowiskowe przesłanki uznawania działalności gospodarczej za zrównoważoną środowiskowo. W końcu, argumentem za uznaniem całych Wytycznych OECD za istotne w kontekście przestrzegania minimalnych gwarancji jest odwołanie w art. 18 ust. 2 taksonomii do zasady „nie czynienia poważnych szkód”, która w swym zakresie ma zarówno przesłanki społeczne, jak i środowiskowe i odwołuje się do całej treści Wytycznych OECD. W konsekwencji należy uznać, że przedsiębiorstwa objęte taksonomią powinny być zobowiązane do stosowania Wytycznych OECD w całej rozciągłości i szczegółowego wykazywania tego faktu w swoich sprawozdaniach zrównoważonego rozwoju. Natomiast organy nadzoru oraz instytucje finansowe powinny te informacje poddawać dogłębnej analizie, nie tylko w kontekście zgodności sprawozdań ze wskaźnikami niekorzystnych skutków, o których mowa w akcie delegowanym do SFDR.

³⁹⁵ Raporty te stanowią integralną część raportów niefinansowych i staną się częścią sprawozdań zrównoważonego rozwoju. Sporządza się je jednak – i nie ulegnie to zmianie po wejściu w życie CSRD i ESRS – na podstawie Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2021/2178 z dnia 6 lipca 2021 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 przez sprecyzowanie treści i prezentacji informacji dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej, które mają być ujawniane przez przedsiębiorstwa podlegające art. 19a lub 29a dyrektywy 2013/34/UE, oraz określenie metody spełnienia tego obowiązku ujawniania informacji.

3.5.3.4. NALEŻYTA STARANNOŚĆ W OBSZARZE PRAW CZŁOWIEKA I OCHRONY ŚRODOWISKA

O ile opisane powyżej regulacje, jak np. taksonomia, jedynie przywołują „procedury stosowane przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, które mają zapewnić przestrzeganie Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka”, o tyle przyjęta i opublikowana w lipcu 2024 r. dyrektywa w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju³⁹⁶ właśnie na owych procedurach skupia swoją uwagę.

Koncepcja należytej staranności w zakresie praw człowieka ma swoje korzenie w Wytycznych ONZ dot. biznesu i praw człowieka z 2011 r. (Wytyczne ONZ), a następnie została ona rozwinięta i doprecyzowana w standardach OECD, które rozszerzyły ją na inne obszary ujęte w Wytycznych OECD, w szczególności na kwestie związane ze środowiskiem i ładem korporacyjnym. Zgodnie z Wytycznymi ONZ „odpowiedzialność za poszanowanie praw człowieka wymaga, by „przedsiębiorstwa: (a) unikały powodowania lub przyczyniania się do negatywnego wpływu na prawa człowieka przez swoją działalnością oraz podjęły działania naprawcze, gdy takowe zaistnieją, (b) podejmowały działania mające na celu zapobieżenie negatywnemu wpływowi na prawa człowieka powiązanemu bezpośrednio z ich działalnością, produktami lub usługami poprzez ich relacje biznesowe lub łagodziły taki wpływ, nawet jeśli one same nie przyczyniły się do niego”³⁹⁷. Aby zaś wywiązać się z owego obowiązku poszanowania praw człowieka, oprócz posiadania odpowiednich polityk i procedur umożliwiających działania zaradcze w przypadku negatywnego wpływu na prawa człowieka, przedsiębiorstwa powinny wdrożyć „proces należytej staranności w zakresie praw człowieka, mający na celu zidentyfikowanie możliwego negatywnego wpływu na prawa człowieka, zapobieganie i łagodzenie go, oraz rozliczenie się z tego, w jaki sposób przedsiębiorstwo stara się rozwiązać problem swojego negatywnego wpływu na prawa człowieka”³⁹⁸. Jak wspomniano, koncepcja należytej staranności w zakresie praw człowieka została rozwinięta w Wytycznych OECD, najpierw w edycji z 2011 r., a następnie w edycji z 2023 r., a także doprecyzowana i uszczegółowiona w Wytycznych OECD dotyczących należytej staranności na rzecz odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej (wytyczne na rzecz odpowiedzialnej działalności gospodarczej) oraz wytycznych sektorowych. Jak podkreślono w motywie 6 CSDDD, wszystkie te standardy „stanowią uznane na arenie międzynarodowej ramy określające praktyczne kroki w zakresie należytej staranności, które mają pomóc przedsiębiorstwom w identyfikowaniu rzeczywistych i potencjalnych skutków w ramach ich działalności, łańcuchów dostaw i innych relacji biznesowych, zapobieganiu tym skutkom, łagodzeniu ich i rozliczaniu się z tego, jak tym skutkom zaradzają. Koncepcja należytej staranności stanowi również integralną część zaleceń zawartych w Trójstronnej deklaracji zasad dotyczących przedsiębiorstw międzynarodowych i polityki społecznej, przyjętej przez Międzynarodową Organizację Pracy.”

Wraz z wejściem w życie w dniu 25 lipca 2024 r., rozpoczął się dwuletni okres transpozycji CSDDD, której celem jest nie raportowanie *per se* czy ułatwienie dostępu do kapitału na lepszych warunkach, lecz „zapewnienie, aby przedsiębiorstwa działające na rynku wewnętrznym przyczyniały się do zrównoważonego rozwoju i transformacji gospodarek i społeczeństw w stronę modelu zrównoważonego przez identyfikowanie oraz w razie potrzeby hierarchizowanie rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych

³⁹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859, Dz.U. UE L z 5 lipca 2024 r. (dalej: CSDDD).

³⁹⁷ Wytyczne ONZ, UNGP 13.

³⁹⁸ Wytyczne ONZ, UNGP 15, rozwinięta następnie w UNGP 17. Patrz też odwołanie do Wytycznych ONZ w motywie 5 preambuły do CSDDD.

skutków dla praw człowieka i środowiska związanych z działalnością własną przedsiębiorstw, działalnością ich jednostek zależnych i ich partnerów biznesowych w łańcuchach działalności przedsiębiorstw, przez zapobieganie tym skutkom, ich łagodzenie oraz usuwanie i minimalizowanie, a także zapewnienie stosownych środków zaradczych i przy zapewnieniu, by osoby dotknięte nieprzeestrzeganiem tego obowiązku miały dostęp do wymiaru sprawiedliwości i środków ochrony prawnej³⁹⁹. Tym samym CSDDD ma przyczynić się do realizacji celów określonych w komunikacie Komisji z 14 stycznia 2020 r. „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji” oraz realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych, który wspiera prawa zapewniające uczciwe warunki pracy. Stanowi ona część polityk i strategii Unii związanych z propagowaniem godnej pracy na całym świecie, w tym w globalnych łańcuchach wartości, o czym mowa w komunikacie Komisji z 23 lutego 2022 r. w sprawie godnej pracy na całym świecie.

Zgodnie z artykułem 5 CSDDD przedsiębiorstwa dochowują należytej staranności w zakresie praw człowieka i środowiska opartej na analizie ryzyka, poprzez podejmowanie następujących działań:

- a) uwzględnianie należytej staranności w politykach przedsiębiorstw i ich systemach zarządzania ryzykiem zgodnie z art. 7;
- b) identyfikowanie i ocena rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków zgodnie z art. 8 oraz, w razie potrzeby, hierarchizowanie rzeczywistych i potencjalnych niekorzystnych skutków zgodnie z art. 9;
- c) zapobieganie potencjalnym niekorzystnym skutkom i ich łagodzenie oraz usuwanie rzeczywistych niekorzystnych skutków i minimalizowanie ich zasięgu zgodnie z art. 10 i 11;
- d) zapewnianie środków zaradczych w odniesieniu do rzeczywistych niekorzystnych skutków zgodnie z art. 12;
- e) konstruktywna współpraca z interesariuszami zgodnie z art. 13;
- f) ustanowienie i stosowanie mechanizmu powiadamiania i procedury dotyczącej skarg zgodnie z art. 14;
- g) monitorowanie skuteczności prowadzonej polityki należytej staranności i środków w zakresie należytej staranności zgodnie z art. 15;
- h) podawanie informacji na temat należytej staranności do wiadomości publicznej zgodnie z art. 16.”

Choć zakresem dyrektywy będą objęte tylko największe przedsiębiorstwa⁴⁰⁰, jej oddziaływanie na cały rynek, tak w UE jak i poza UE, w tym na MŚP wchodzące w skład łańcuchów aktywności dużych przedsiębiorstw, będzie znaczący. Na szczególną uwagę zasługują w tym kontekście zapisy art. 10.2.e, 10.3, 10.4 (zapobieganie potencjalnym niekorzystnym skutkom) oraz art. 11.3.f, 11.4. i 11.5 (usuwanie skutków), które podkreślają m.in. potrzebę udzielania ukierunkowanego i proporcjonalnego wsparcia MŚP, które jest partnerem biznesowym przedsiębiorstwa. Wydaje się, że z czasem znacząco powinny się zmienić relacje pomiędzy kupującymi a dostawcami czy partnerami biznesowymi. Tzw. *game changerem* wydaje się, że będą zapisy art. 13 na temat konstruktywnej współpracy z interesariuszami – jest to obszar, który polscy przedsiębiorcy nie do końca dobrze rozumieją, czego przykładem są tzw. panele interesariuszy, a także artykuł 12, dot. obowiązku w zakresie zapewnienia środków zaradczych w odniesieniu do rzeczywistych niekorzystnych skutków.

Mimo że prace koncepcyjne nad CSDDD zaczęły się już pod koniec drugiej dekady XXI w., a projekt Komisji Europejskiej poprzedzony był niezwykle szczegółową analizą zrealizowaną na zlecenie KE na

³⁹⁹ CSDDD, Preambuła, motyw 16.

⁴⁰⁰ Docelowo w 2029 r. przedsiębiorstwa unijne liczące średnio ponad 1000 pracowników i posiadające przychody netto ze sprzedaży w skali światowej na poziomie 450 mln euro w ostatnim roku obrotowy oraz przedsiębiorstwa z krajów trzecich, które osiągnęły w UE przychody netto ze sprzedaży w wysokości 450 mln euro w roku poprzedzającym ostatni rok obrotowy. Oczywiście zakres stosowania jest znacznie bardziej szczegółowo uregulowany. Patrz CSDDD, artykuł 2 – Zakres stosowania.

temat *due diligence*⁴⁰¹ oraz szeregiem analiz zleconych przez Parlament Europejski⁴⁰², w Polsce dotychczas szersza dyskusja nad tą dyrektywą nie miała miejsca. Mimo że CSDDD zawiera wiele przepisów, które w mniejszym lub większym stopniu będą przełomowe dla sposobu, w jaki powinna być prowadzona działalność gospodarcza, dotychczas jedynym wyjątkiem od ignorowania CSDDD przez polską administrację, są (niezbyt aktywne) prace w ramach Grupy Roboczej ds. należytej staranności funkcjonującej w MFIPR, przy czym grono jej członków jest ograniczone, a sama Grupa jest koordynowana przez osoby powiązane z KPK OECD w Polsce. Na forum publicznym nie toczy się szersza dyskusja na temat powiązań pomiędzy dyrektywami CSRD i CSDDD, choćby w zakresie sprawozdawczości czy podlegania organom nadzoru. Co więcej nie jest nawet znany podmiot, który będzie odpowiadał za jej wdrożenie. Trudno się dziwić zatem, że podczas niedawnego rozpatrywania sprawozdania okresowego rządu polskiego z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ (CESCR) wskazał na słaby poziom regulacji dotyczących należytej staranności w obszarze praw człowieka w Polsce i rekomendował potrzebę wprowadzenia skutecznych mechanizmów odpowiedzialności prawnej w całym łańcuchu dostaw⁴⁰³. Niestety jest to po części skutek wąskiego kręgu pracowników administracji publicznej posiadających ekspercką wiedzę na temat materii będącej przedmiotem dyrektywy. Tym bardziej proces wdrażania CSDDD powinien być poprzedzony przeprowadzeniem szkoleń, np. we współpracy z Krajową Szkołą Administracji Publicznej (KSAP) dot. biznesu i praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem wiedzy dot. należytej staranności, i dopiero następnie rozpoczęcie prac nad ustawą wdrożeniową. Podobne działania należy skierować do sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości. Oprócz bowiem odpowiedzialności typowo administracyjnej za pośrednictwem organu(ów) nadzoru i kar przewidzianych w art. 27 CSDDD przewiduje w artykule 29 możliwość pociągnięcia przedsiębiorstwa do odpowiedzialności za szkody wyrządzone osobie fizycznej lub prawnej pod określonymi warunkami. A to oznacza, że za kilka lat wymiar sprawiedliwości będzie musiał się zmierzyć z tym wyzwaniem i musieć ocenić, kiedy działania podjęte przez firmę będzie można uznać za wystarczające, a kiedy jednak nie spełnią one podstawowego poziomu należytej staranności.

Należy odnotować, że choć po stronie rządu brak działań mających przygotować administrację i interesariuszy do mądrego wdrożenia CSDDD, na arenie międzynarodowej zostało opublikowanych już kilka opracowań wskazujących, na co należy zwrócić uwagę, by zapewnić wdrożenie CSDDD jak najbardziej spójne z Wytycznymi ONZ i OECD, a tym samym zapewnić spójność wymagań i rozumienia należytej staranności w zakresie CSDDD i taksonomii, mimo różnicy zapisów CSDDD – choćby w zakresie łańcucha aktywności, który jest rozumiany wężej niż łańcuch wartości, o którym mowa w CSRD czy obu ww. Wytycznych⁴⁰⁴.

401 European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Torres-Cortés, F., Salinier, C., Deringer, H., Bright, C. et al., *Study on due diligence requirements through the supply chain – Final report*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/39830>.

402 Między innymi: M. Krajewski, B. Faracik, *Substantive Elements of Potential Legislation on Human Rights Due Diligence*, [w:] *BRIEFINGS Human Rights Due Diligence Legislation – Options for the EU, European Parliament, Policy Department*, 2020 https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/DROI/DV/2020/06-22/DGEXPObriefingHumanRightsDueDiligence_EN.pdf#page=6.

403 Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (CESCR), *Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*, 27 września 2024, paragrafy 14 i 15.

404 ECCJ, Clean Clothes Campaign, European Centre for Constitutional and Human Rights, Frank Bold, Oxfam, CIDSE, FIDH, Anti-Slavery, and Friends of the Earth Europe, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive. A guide to transposition and implementation for civil society organizations.*, listopad 2024 <https://corporatejustice.org/publications/transposition-guide-for-the-csddd/>. DIHR, *Transposition of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A practical guide for national human rights institutions*, wrzesień 2024.

3.5.3.5. UWAGI DODATKOWE O USTAWIE O OFERCIE PUBLICZNEJ

W rozdziale 4a ustawy o ofercie publicznej⁴⁰⁵ wprowadzono regulacje dotyczące polityk wynagrodzeń, które stanowią implementację dyrektywy o prawach akcjonariuszy⁴⁰⁶. W polskiej wersji przepisów doszło jednak do błędnego przetłumaczenia art. 9a ust. 6 dyrektywy⁴⁰⁷. Polska wersja tego przepisu przewiduje, że „Polityka wynagrodzeń musi przyczyniać się do realizacji strategii biznesowej, długoterminowych interesów oraz stabilności spółki, a także wyjaśniać, w jaki sposób tego dokonuje”. W konsekwencji w art. 90d ust. 2 ustawy o ofercie publicznej⁴⁰⁸ zapisano, że „Rozwiązania przyjęte w polityce wynagrodzeń powinny przyczyniać się do realizacji strategii biznesowej, długoterminowych interesów oraz stabilności spółki”. Oznacza to, że nie po raz pierwszy doszło w polskim akcie prawnym lub w polskiej wersji unijnego aktu prawnego do błędnego tłumaczenia sformułowania *sustainability*, które w tym przypadku nie oznacza „stabilności”, lecz „zrównoważony rozwój”⁴⁰⁹.

W związku z tym należy postulować zmianę treści art. 90d ust. 2 ustawy o ofercie publicznej na „Rozwiązania przyjęte w polityce wynagrodzeń przyczyniają się do realizacji strategii biznesowej, długoterminowych interesów oraz zrównoważonego rozwoju spółki”⁴¹⁰.

3.5.3.6. ZINTEGROWANE WSPARCIE I NADZÓR W ZAKRESIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Kolejne regulacje UE obejmujące zagadnienia z obszaru zrównoważonego rozwoju czekają na transpozycję do polskiego systemu prawnego. W związku z tym pojawia się obawa chaosu, braku wsparcia oraz braku należytego nadzoru nad implementacją tych regulacji. Już teraz obowiązujące rozporządzenia i dyrektywy tworzą dosyć skomplikowany gąszcz przepisów. Wraz z wejściem nowych sytuacja może ulec pogorszeniu. Z tych względów racjonalnym wydaje się utworzenie lub wyodrębnienie jednostki, która będzie realizowała zintegrowane działania na rzecz wsparcia i nadzoru przedsiębiorstw w obszarze zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo poprawi to – poprzez wzmocnienie wiedzy i kompetencji w zakresie stosowania przez polskie przedsiębiorstwa regulacji ESG – konkurencyjność polskiej gospodarki.

Konieczne jest jak najszybsze powołanie nowej jednostki, aby wspierać przedsiębiorstwa w realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia o zapobieganiu deforestacji i maksymalnie wykorzystać krótki czas pozostały do spełnienia kluczowych wymogów CSRD i CSDDD (2026 r.). Proces ten powinien odbywać się równolegle z informowaniem o nowych regulacjach oraz przygotowywaniem

405 Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 2217 z późn. zm.).

406 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/828 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2007/36/WE w zakresie zachęcania akcjonariuszy do długoterminowego zaangażowania.

407 The remuneration policy shall contribute to the company's business strategy and long-term interests and sustainability and shall explain how it does so.

408 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 620).

409 Podobna sytuacja ma miejsce w polskim tłumaczeniu Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie pojęcie *sustainable growth* zostało w kilku miejscach błędnie przetłumaczone jako trwały rozwój, a nie zrównoważony rozwój.

410 Uwaga taka została złożona przez osobę fizyczną w toku konsultacji projektu zmiany ustawy o rachunkowości, mającej na celu wdrożenie CSRD, lecz została odrzucona z powodu wykraczania poza zakres projektu.

oferty edukacyjnej i narzędzi, a także zapewnieniem odpowiednio przeszkolonego personelu i zasobów finansowych. Jednocześnie należy jasno określić plan dialogu z przedsiębiorstwami, okres przejściowego nadzoru, rekomendacje oraz terminy stosowania środków egzekwowania przepisów.

W związku z brakiem kompetencji i odpowiednio przeszkolonej kadry w istniejących jednostkach konieczne jest jak najszybsze opracowanie programów szkoleniowych dla administracji publicznej, aby odpowiednio wcześniej zbudować kompetencje osób, które będą pracować w nowej instytucji. Wczesne podjęcie kluczowych decyzji pozwoli na wskazanie nowej jednostki Komisji Europejskiej jako odpowiedzialnego organu nadzoru, zgodnie z terminami zawartymi w omawianych regulacjach⁴¹¹.

Rekomendacje

1. Prawidłowe wdrożenie i implementacja (o ile jest wymagana) omówionych regulacji na poziomie krajowym w celu realizacji ich celów i przyczynienie się do wzmocnienia transformacji polskiej gospodarki w kierunkach wynikających z Zielonego Ładu.
2. Wprowadzenie transparentnego i jawnego mechanizmu skargowego w przypadku przedsiębiorstw naruszających obowiązki wynikające z regulacji dotyczących raportowania informacji niefinansowych.
3. Prowadzenie szkoleń i przygotowanie materiałów edukacyjnych dla podmiotów objętych omówionymi regulacjami, w szczególności z sektora MŚP.
4. Jasny komunikat ze strony organów administracji publicznej, że przedsiębiorstwa objęte obowiązkami taksonomicznymi, które twierdzą, że ich działalność jest zrównoważona środowiskowo, zobowiązane są do stosowania całych Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych.
5. Stosowanie całych Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych przez przedsiębiorstwa objęte obowiązkami wynikającymi z taksonomii i wykazywanie tego faktu w sprawozdaniach zrównoważonego rozwoju.
6. Zapewnienie wysokiego poziomu doskonalenia zawodowego dla biegłych rewidentów, w celu przygotowania ich do wypełniania nowych obowiązków związanych z atestacją sprawozdań zrównoważonego rozwoju.
7. Utworzenie lub wskazanie organu, który będzie realizował zintegrowane działania na rzecz wsparcia i nadzoru przedsiębiorstw w obszarze zrównoważonego rozwoju i regulacji ESG.
8. Zmiana treści art. 90d ust. 2 ustawy o ofercie publicznej na „Rozwiązania przyjęte w polityce wynagrodzeń przyczyniają się do realizacji strategii biznesowej, długoterminowych interesów oraz zrównoważonego rozwoju spółki”.

⁴¹¹ Zob. więcej w apelu do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zintegrowanego wsparcia i nadzoru w zakresie zrównoważonego rozwoju, <https://pihrb.org/apel-do-prezesa-rm-w-sprawie-zintegrowanego-wsparcia-i-nadzoru-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju/>.

3.6. KRAJOWY PUNKT KONTAKTOWY OECD DS. ODPOWIEDZIALNEGO BIZNESU

3.6.1. WPROWADZENIE

Krajowy Punkt Kontaktowy OECD ds. odpowiedzialnego biznesu (KPK OECD) został utworzony w Polsce w 1998 r. w związku z deklaracją polskiego rządu o przestrzeganiu Deklaracji OECD w sprawie inwestycji międzynarodowych oraz przedsiębiorstw wielonarodowych [OECD/LEGAL0144]⁴¹² w tym załączonych do niej Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych (od aktualizacji w 2023 r. – Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczące odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej; dalej: Wytyczne OECD), które wyznaczają standard odpowiedzialnego prowadzenia

⁴¹² Wytyczne OECD przyjęte w 1976 r. stanowią załącznik do Deklaracji OECD w sprawie inwestycji międzynarodowych oraz przedsiębiorstw wielonarodowych i były od tego czasu kilkakrotnie już aktualizowane. (Dokumenty te są dostępne pod następującymi linkami: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144> oraz <https://mneguidelines.oecd.org/oecddeclarationanddecisions.htm>). W 2011 r. pod wpływem przyjęcia na poziomie globalnym Wytycznych ONZ dot. biznesu i praw człowieka, dodano rozdział dotyczący praw człowieka, poszerzono zakres Wytycznych OECD o relacje biznesowe (także w łańcuchu dostaw) oraz wprowadzono pojęcie należytej staranności na podstawie oceny ryzyka (*due diligence*), natomiast w ramach aktualizacji w 2023 r. wprowadzono zmiany nie tylko w tytule dokumentu, ale również, przede wszystkim zalecenia we wszystkich obszarach, w szczególności w zakresie należytej staranności, zmian klimatu, bioróżnorodności, technologii. Zrewidowane Wytyczne OECD wzmacniają także KPK OECD ds. RBC (podobnie jak w przypadku Wytycznych OECD uległa doprecyzowaniu nazwa punktów kontaktowych) w zakresie ich funkcjonowania oraz prowadzenia postępowań w sprawach związanych z zawiadomieniami o potencjalnym naruszeniu Wytycznych OECD.

Szczegółowe informacje na temat zmian są dostępne na stronie MFiPR: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wytyczne-oecd> oraz w broszurze poświęconej KPK OECD w Polsce *Odpowiedzialne prowadzenie biznesu CSR/RBC Standardy OECD Krajowy Punkt Kontaktowy OECD ds. odpowiedzialnego biznesu* (październik 2024), którą można pobrać pod następującym linkiem: <https://www.gov.pl/attachment/c5b3356e-bc31-405d-b559-57618a62b1ae>.

Jak wskazano we Wstępie do Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczących odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej (wersja 2023): „Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczące odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej (Wytyczne OECD) stanowią zalecenia adresowane przez rządy do przedsiębiorstw wielonarodowych. Wspólnym celem państw wdrażających Wytyczne OECD jest przyczynienie się do pozytywnego udziału przedsiębiorstw w rozwoju gospodarczym, środowiskowym i społecznym oraz ograniczenie do minimum negatywnych skutków dla kwestii ujętych w Wytycznych OECD, które mogą być związane z działalnością, produktami i usługami przedsiębiorstwa. Odpowiedzialne prowadzenie działalności biznesowej może umożliwiać zapewnienie równych szans na światowych rynkach, sprzyjać dynamicznemu i sprawnemu funkcjonowaniu działalności biznesowej oraz zwiększać wkład biznesu w osiąganie zrównoważonego rozwoju, w tym rozwiązań ukierunkowanych na przeciwdziałanie zmianom klimatu i reagowanie na te zmiany.” za: OECD (2024), Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczące odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9fe6d8dc-pl>, s. 10.

Oryginalny tekst Wytycznych OECD w języku angielskim – OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct – jest dostępny na stronie: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_81f92357-en. Polskie tłumaczenie Wytycznych dostępne jest na stronie OECD: <https://doi.org/10.1787/9fe6d8dc-pl>, zaś informacje przybliżające dokument są dostępne na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wytyczne-oecd>. Dalej w tym rozdziale jako: Wytyczne OECD.

działalności biznesowej (*Responsible Business Conduct*, RBC). Obecnie polski KPK OECD cieszy się opinią jeśli nie lidera wśród KPK OECD funkcjonujących w krajach EŚW, to przynajmniej jednego z najlepszych, przy czym z pewnością jest jednym z najbardziej aktywnych, jeśli chodzi o liczbę rozpatrywanych zawiadomień o potencjalnych naruszeniach przez przedsiębiorstwa Wytycznych OECD.

KPK OECD początkowo był ulokowany w Ministerstwie Skarbu Państwa, od 2001 r. w Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ), a od 1 lipca 2016 r. został ponownie włączony w strukturę administracji rządowej – początkowo w ramach Ministerstwa Rozwoju, następnie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, a obecnie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. W jego obrębie KPK OECD pierwotnie był przez kilka lat ulokowany w Biurze Ministra, jednak z dniem 13 kwietnia 2023 r. został przeniesiony do Departamentu Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej⁴¹³. Zadaniem KPK OECD jest promowanie i zapewnienie przestrzegania Wytycznych OECD, czyli:

- upowszechnianie standardów OECD w zakresie odpowiedzialnego prowadzenia biznesu (nie tylko ww. Wytycznych OECD, ale i wytycznych sektorowych);
- rozpatrywanie zawiadomień o potencjalnych naruszeniach przez przedsiębiorstwa Wytycznych OECD.

Polski KPK OECD jest organem właściwym do składania zawiadomień o potencjalnym naruszeniu Wytycznych przez przedsiębiorstwa wielonarodowe działające w Polsce i przedsiębiorstwa wielonarodowe z siedzibą główną w Polsce działające w krajach, gdzie nie działa inny KPK OECD.

Pracownicy polskiego KPK OECD biorą regularnie udział w spotkaniach Sieci KPK OECD, w ramach której ma miejsce wymiana doświadczeń i której członkowie uczestniczą aktywnie w przeglądach wzajemnych (*peer reviews*), których celem jest wzmocnienie procedur zapewniających widoczność, skuteczność i równowagę funkcjonalną KPK OECD⁴¹⁴. Warto odnotować, że przegląd (*peer review*) polskiego KPK OECD, który miał miejsce w dniach 28–29 czerwca 2023 r.⁴¹⁵, odbył się na zaproszenie polskiego KPK OECD wystosowane jeszcze na podstawie wcześniejszych regulacji, kiedy nie były one obowiązkowe (po zmianach w 2023 r. *peer reviews* są już obowiązkowym elementem mającym na celu usprawnienie i ustandaryzowanie funkcjonowania KPK OECD na świecie) – co świadczy o otwartości na spojrzenie z innej perspektywy i gotowości do zmiany. W efekcie przeglądu powstał raport identyfikujący zarówno mocne strony polskiego KPK OECD, jak i obszary wymagające usprawnienia, oraz zawierający rekomendacje w zakresie organizacji polskiego KPK OECD i rozwoju działalności w przyszłości⁴¹⁶. Jak wynika z informacji prezentowanych przez KPK OECD na różnych forach, niektóre z ww. zaleceń zostały już zrealizowane, w tym m. in. większa obecność KPK OECD w mediach społecznościowych czy powołanie Rady Doradczej KPK OECD. Sprawozdanie z realizacji zaleceń ma być

413 Informacje i raporty dot. okresu 2001–2015 są nadal dostępne w zakładce Archiwum 2001–2015 na stronie MFiPR – KPK OECD: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/archiwum-2001-2015>.

414 Sieć KPK OECD aktualnie tworzy 38 KPK OECD z państw członkowskich OECD i 14 z państw niezrzeszonych. Więcej: MFiPR, Sieć KPK OECD, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/siec-kpk-oecd> oraz OECD, <https://mneguidelines.oecd.org/ncps/>.

415 Informacje na temat przeglądu są dostępne na stronie KPK OECD <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dzialalnosc-kpk-oecd>. Należy odnotować, że przegląd, który obejmował także spotkania z interesariuszami, był poprzedzony spotkaniem informacyjnym zorganizowanym przez KPK OECD w dniu 21 kwietnia 2023 r.

416 OECD, National Contact Point for Responsible Business Conduct Peer Reviews: POLAND, kwiecień 2024, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/72e8daf0-en.pdf?expires=1731532543&id=id&accname=guest&checksum=9EF57EA1625B3E1F3955F127ECDDDFC4D> (dalej: NCP OECD Peer Review). Przegląd został przeprowadzony przez zespół przeglądowy składający się z przedstawicieli KPK OECD z Bułgarii, Niemiec i USA oraz przedstawicieli Sekretariatu OECD.

zaprezentowane na forum Grupy roboczej OECD ds. RBC (WPRBC) w marcu 2025 r. Kolejny przegląd polskiego KPK OECD zaplanowano na początek 2029 r.

3.6.2. PODSTAWOWE INFORMACJE O POSTĘPOWANIU PROWADZONYCH PRZEZ KPK OECD

Postępowanie prowadzone przez KPK OECD jest państwowym pozasądowym mechanizmem rozstrzygania sporów, prowadzonym w oparciu o standardy odpowiedzialnego prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa i w oparciu o procedurę postępowania przed danym KPK OECD. Jego celem jest wsparcie stron w dążeniu do znalezienia rozwiązania satysfakcjonującego obie strony.

Zawiadomienie do KPK OECD o niezgodności działalności przedsiębiorstwa wielonarodowego z Wytycznymi OECD może złożyć każdy – pracownik lub grupa pracowników danego przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i inne osoby, które o ile wykażą swój związek ze sprawą, nie muszą być osobami poszkodowanymi tą działalnością.

Choć, jak podkreślają same Wytyczne OECD (edycja 2023), dokładna definicja przedsiębiorstwa wielonarodowego nie jest potrzebna, za przedsiębiorstwo wielonarodowe uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą – również w zakresie łańcucha dostaw – na obszarze więcej niż jednego kraju. Może to być zarówno przedsiębiorstwo prywatne, jak i państwowe, czy o własności mieszanej, działające w dowolnej branży⁴¹⁷.

Zawiadomienie należy składać do KPK OECD w tym kraju, w którym doszło do potencjalnego naruszenia Wytycznych OECD lub, jeśli w tym kraju nie funkcjonuje KPK OECD, w kraju, w którym swoją główną siedzibę ma przedsiębiorstwo, któremu zarzuca się takie naruszenie. W przypadku Polski zawiadomienie może zatem dotyczyć polskiego przedsiębiorstwa wielonarodowego lub zagranicznego przedsiębiorstwa wielonarodowego operującego w Polsce, z zastrzeżeniem, że siedziba główna tegoż przedsiębiorstwa mieści się w jednym z krajów wdrażających Wytyczne OECD. W przypadku gdy zawiadomienie dotyczy kilku sytuacji występujących w kilku krajach, wówczas w prowadzenie sprawy są zaangażowane KPK OECD z tych krajów, przy czym ustala się, który KPK OECD pełni rolę wiodącą, a które są wspierające.

W wypadku polskiego KPK OECD zawiadomienie należy złożyć na odpowiednim formularzu⁴¹⁸ przesłanym w formie elektronicznej na adres email: kpk.oecd@mfi.pr.gov.pl, co do zasady w języku polskim. Zgodnie ze zmodyfikowaną w kwietniu 2024 r. procedurą postępowania przed polskim

⁴¹⁷ „Wytyczne OECD dopuszczają przyjęcie szeroko zakrojonego podejścia przy określaniu, które podmioty można uznać za przedsiębiorstwa wielonarodowe na potrzeby Wytycznych OECD, międzynarodowy charakter struktury lub działalności przedsiębiorstwa oraz jego forma handlowa, cel lub rodzaj prowadzonej działalności stanowią główne czynniki, jakie należy wziąć pod uwagę w tym względzie. Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność we wszystkich sektorach gospodarki. Zazwyczaj obejmują one spółki lub inne podmioty posiadające siedzibę w więcej niż jednym kraju i są powiązane w sposób umożliwiający im koordynację działalności na różne sposoby. Chociaż jeden podmiot lub większa liczba z tych podmiotów może być w stanie wywierać znaczący wpływ na działalność innych podmiotów w grupie, to ich stopień autonomii w ramach grupy może jednak się znacznie różnić w przypadku poszczególnych przedsiębiorstw wielonarodowych. Własność może być prywatna, państwowa lub mieszana. Wytyczne OECD są adresowane do wszystkich podmiotów wchodzących w skład przedsiębiorstwa wielonarodowego (jednostek dominujących i/lub podmiotów lokalnych). Zgodnie z faktycznym podziałem obowiązków między tymi podmiotami oczekuje się, że będą one współpracować ze sobą i pomagać sobie nawzajem w celu ułatwienia przestrzegania Wytycznych OECD.” Wytyczne OECD, rozdział I. Koncepcje i zasady, punkt 4, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9fe6d8dc-pl.pdf?expires=1731618379&id=id&accname=guest&checksum=32741C9FD37DB9397C935322EFD414BC>, s. 13 i n.

⁴¹⁸ KPK OECD, Formularz zawiadomienia, <https://www.gov.pl/attachment/56607e54-4c00-4bd1-82b8-29c0682a4b71>.

KPK OECD dopuszcza możliwość konsultowania sprawy w języku angielskim, a nawet ewentualną możliwość złożenia zawiadomienia w języku angielskim – aby to umożliwić na stronie zamieszczono numery kontaktowe oraz dedykowany adres email. Wydaje się, że zmiany te – postulowane przez organizacje pozarządowe od 2017 r., zostały wprowadzone pod wpływem rekomendacji 3.2. zawartej w raporcie z przeglądu polskiego KPK OECD⁴¹⁹.

W zawiadomieniu należy wskazać, które rozdziały Wytycznych OECD zdaniem autora zawiadomienia zostały naruszone (rozdział I – Koncepcje i zasady, rozdział II – Zasady ogólne, rozdział III – Ujawnianie informacji, rozdział IV – Prawa człowieka, rozdział V – Zatrudnienie i relacje z pracownikami, rozdział VI – Środowisko, rozdział VII – Zwalczanie przekupstwa i innych form korupcji, rozdział VIII – Interesy konsumenta, rozdział IX – Nauka, technologia i innowacje, rozdział X – Konkurencja, rozdział XI – Opodatkowanie), oraz szczegółowo opisać i udokumentować zaistniałą sytuację.

KPK OECD jest zobowiązany do prowadzenia sprawy w sposób bezstronny i sprawiedliwy, przewidywalny, oraz zgodny z Wytycznymi OECD, w oparciu o zasady widoczności, dostępności, przejrzystości i rozliczalności⁴²⁰.

Postępowanie przed KPK OECD jest co do zasady jawne. Jednakże z uwagi na wzmocnienie zaufania stron do Krajowego Punktu Kontaktowego OECD i potrzebę zachowania równowagi między przejrzystością a poufnością informacji, niektóre etapy procedury objęte są poufnością (rozdział II – Zasady ogólne, pkt. 10) – dot. to m.in. treści zawiadomienia, przebiegu spotkań przed sporządzeniem oceny wstępnej, a przede wszystkim procesu mediacji i *good offices* (wspólne rozmowy przy wsparciu KPK OECD)⁴²¹. W szczególnych sytuacjach, przede wszystkim z uwagi na dobro postępowania, KPK OECD może zdecydować także o niepublikowaniu treści Oceny wstępnej⁴²². Dodatkowo „dokumentacja sprawy prowadzonej przed KPK OECD, poza dokumentami podlegającymi upublicznieniu na stronie internetowej KPK OECD, jest poufna i nie podlega udostępnianiu np. w trybie dostępu do informacji publicznej”⁴²³. Co do zasady zatem polski KPK OECD nie udziela informacji na temat toczących się postępowań, a wszystkie publiczne informacje na ich temat zamieszcza na bieżąco na swojej stronie internetowej.

419 Przeglądy KPK OECD to zarówno okazja do wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, jak i rozmowy o barierach i wyzwaniach, z jakimi mierzy się dany KPK OECD, przy czym wzajemne przeglądy obejmują również badanie procedur KPK OECD i podejścia do prowadzonych postępowań w sprawach związanych z potencjalnym naruszeniem Wytycznych OECD. OECD, National Contact Point for Responsible Business Conduct Peer Reviews: POLAND, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/72e8daf0-en.pdf?expires=1731532543&id=id&accname=guest&checksum=9EF57EA1625B3E1F3955F127ECDDFC4D> (dalej: OECD NCP Peer Review), s. 10.

420 Wytyczne OECD (edycja 2023), część II. Procedury wdrażania Wytycznych OECD. Komentarz do procedur dotyczących KPK OECD, ust. 10, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9fe6d8dc-pl.pdf?expires=1731618379&id=id&accname=guest&checksum=32741C9FD37DB9397C935322EFD414BC>.

421 Procedura postępowania przed polskim KPK OECD w sprawie potencjalnego naruszenia Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczących odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej (aktualizacja: 15 kwietnia 2024 r.), część B III pkt. 1–5, <https://www.gov.pl/attachment/3a913f29-efdd-4413-947d-14a37f6b8ab1>, s. 12 (dalej: Procedura).

422 Procedura, sekcja IV, pkt. 1, s. 15.

423 „Dokumentacja sprawy prowadzonej przed KPK OECD, poza dokumentami podlegającymi upublicznieniu na stronie internetowej KPK OECD, jest poufna i nie podlega udostępnianiu, również w trybie dostępu do informacji publicznej”, za: Procedur, cz. A, pkt. 11, Zasady dokumentowania sprawy w postępowaniu przed KPK OECD, s. 9.

3.6.3. PROCEDURA POSTĘPOWANIA PRZED KPK OECD

Aktualnie obowiązująca procedura postępowania przed polskim KPK OECD z 15 kwietnia 2024 r. uwzględnia zmiany wynikające z rewizji Wytycznych OECD z 2023 r. Należy odnotować, że przed przyjęciem została ona skonsultowana z interesariuszami na poświęconym temu spotkaniu w ministerstwie, a część zgłoszonych uwag została uwzględniona⁴²⁴. Zarówno procedura, jak i stanowiący jej integralną część schemat są dostępne na stronie KPK OECD nie tylko w języku polskim i angielskim, ale i ukraińskim⁴²⁵, co zważywszy na znaczną liczbę pracowników z Ukrainy świadczących pracę w Polsce jest istotne i należy ocenić pozytywnie.

Jak podkreślono we wstępie do ww. procedury „Prowadząc sprawę zgodnie ze wskazanym w procedurze sposobem postępowania, KPK OECD dąży do wzmacniania standardów odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej, zakładając jednocześnie, że odpowiedzialne przedsiębiorstwo przyczynia się do rozwoju gospodarczego, środowiskowego i społecznego, dba o poszanowanie praw człowieka i środowisko naturalne, prowadzi dialog z interesariuszami i rzetelnie komunikuje o prowadzonych przez siebie działaniach⁴²⁶.”

Postępowanie przed KPK OECD⁴²⁷ składa się z czterech etapów, które łącznie nie powinny trwać dłużej niż 12 miesięcy, przy czym w sytuacji, gdy konieczna jest koordynacja działań z innymi KPK OECD, dochodzi jeszcze jeden etap – maksymalnie 2-miesięczny:

- I. Etap koordynacji z KPK OECD w innych krajach – do 2 miesięcy od otrzymania zawiadomienia.
- II. Etap oceny wstępnej – trwający do 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia lub zakończenia etapu koordynacji⁴²⁸.
- III. Etap *good offices* – obejmujący okres do 6 miesięcy od opublikowania Oceny wstępnej.
- IV. Zamknięcie postępowania, w tym sporządzenie i publikacja oceny końcowej – maksymalnie do 3 miesięcy.
- V. Monitoring (*follow-up*) – przy czym etap ten, mający na celu monitorowanie realizacji ewentualnego porozumienia zawartego przez strony, zazwyczaj jest inicjowany po upływie roku od oceny końcowej.

W procedurze przewidziano także dopuszczalne wyjątki od procedury postępowania przed polskim KPK OECD, m.in. w wyjątkowych sytuacjach możliwość dopuszczenia przedłużenia postępowania przed KPK OECD. Rozwiązanie to jest z jednej strony korzystne, pozwala bowiem na elastyczność w sytuacjach, na które KPK OECD nie ma wpływu. Z drugiej jednak strony pozostaje obawa, czy zapis (Procedura, cz. B VI pkt. 4) umożliwiający KPK OECD dopuszczenie innych wyjątków niż te określone

⁴²⁴ 21 lutego 2024 r. w MFiPR odbyło się spotkanie konsultacyjne z interesariuszami nt. aktualizacji procedury postępowania przed polskim Krajowym Punktem Kontaktowym OECD ds. odpowiedzialnego biznesu, w czasie którego omówiono szczegółowo zmiany w funkcjonowaniu sieci KPK OECD wg Wytycznych OECD (edycja 2023) oraz projekt aktualizacji procedury postępowania przed polskim KPK OECD. Ponadto był wyznaczony termin do 15 marca 2024 r. na zgłaszanie ew. uwag pisemnych. Działalność KPK OECD – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dzialalnosc-kpk-oecd>.

⁴²⁵ Процедура провадження в польському НКП OECD, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/-----2> oraz Poland NCP Conduct Procedure – Ukrainian version, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/poland-ncp-conduct-procedure--ukrainin-version..>

⁴²⁶ Por. Procedura, s. 1.

⁴²⁷ Procedura..

⁴²⁸ Sporządzeniu pisemnej Oceny wstępnej towarzyszy podjęcie decyzji o przyjęciu albo nieprzyjęciu zawiadomienia o naruszeniu Wytycznych OECD. Przyjęcie sprawy nie jest jednoznaczne ze stwierdzeniem przez KPK OECD naruszenia Wytycznych OECD.

już w procedurze, nie idzie zbyt daleko. O ile aktualny skład Zespołu KPK OECD cieszy się dużym zaufaniem, wykazał się bezstronnością także w sprawach dot. spółek Skarbu Państwa (SSP) i dotychczas nie nadużywał pozostających w jego gestii narzędzi, pojawia się pytanie – co w sytuacji, gdy w wyniku rotacji ów skład się zmieni lub pojawi się znacząca presja ze strony czynników politycznych, np. w sprawie dot. SSP.

Zgodnie ze zaktualizowanymi Wytycznymi OECD w Ocenie końcowej KPK OECD opisuje porozumienie wypracowane przez strony i dalsze zalecenia lub podaje informację o braku osiągnięcia porozumienia. Co istotne „tam, gdzie jest to właściwe i istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, KPK OECD może także przedstawić w ocenie końcowej swoje stanowisko na temat tego, czy przedsiębiorstwo przestrzegало Wytycznych OECD⁴²⁹. Może także zamieścić w ocenie końcowej rekomendacje dla przedsiębiorstwa, mające mu pomóc uniknąć naruszeń w przyszłości. Choć Ocena końcowa nie ma charakteru wyroku, a jedyne sankcje wiążące się z jej wydaniem – w razie stwierdzenia naruszenia Wytycznych OECD – to opublikowanie informacji o niestosowaniu się przez przedsiębiorstwo do zaleceń zawartych w Wytycznych OECD lub o braku chęci czy możliwości rozwiązania przez strony sytuacji konfliktowej, w świetle nowych regulacji z obszaru Zielonego Ładu (patrz podrozdział *Wzrost znaczenia KPK OECD*), nabiera ona nowej mocy. Stwierdzenie naruszenia Wytycznych OECD może oznaczać bowiem niespełnianie minimalnych gwarancji w rozumieniu Taksonomii, a tym samym przekładać się na mniejsze możliwości dostępu do kapitału na korzystnych warunkach przewidzianych dla firm i inwestycji uznanych za zrównoważone.

3.6.4. POSTĘPOWANIA PROWADZONE PRZEZ KPK OECD W LATACH 2018–2024

W latach 2018–2024 KPK OECD w Polsce prowadziło 6 postępowań z zawiadomień organizacji pozarządowych, a w ostatnim okresie także indywidualnych zgłaszających.

Pierwsze z nich⁴³⁰ dotyczyło działalności przedsiębiorstwa Grupa OLX sp. z o.o., która dopuszczała publikowanie na prowadzonym przez siebie portalu ogłoszeń zawierających produkty szkodliwe dla środowiska i ludzi (kotły i paliwa niespełniające standardów). W zawiadomieniu wskazano, że sprawa dotyczyła rozdziału II Zasady ogólne, VI Środowisko i VIII Interesy konsumentów Wytycznych OECD. W wyniku przeprowadzonej przez KPK OECD mediacji strony uzgodniły treść porozumienia, zgodnie z którym OLX zgodziło się współpracować z organizacjami pozarządowymi w celu monitorowania i eliminowania z portalu szkodliwych ogłoszeń. W kwietniu 2020 r. KPK OECD przeprowadziło monitoring⁴³¹ w przedmiocie realizacji postanowień porozumienia, z którego wynika, iż OLX zastosowało się do przyjętego zobowiązania. Portal aktywnie usuwa ogłoszenia zawierające produkty szkodliwe dla środowiska i ludzi, poucza swoich użytkowników o konieczności lepszego opisywania produktów, przeprowadza szkolenia dla pracowników w istotnym zakresie oraz zrealizował kampanię społeczną, której celem było zwiększenie świadomości społecznej i wiedzy w zakresie walki z zanieczyszczeniami powietrza i smogiem.

429 Procedura, cz. B IV, pkt. 4, s. 13.

430 Ocena końcowa dostępna pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/50046d62-8da3-4e13-a6be-ca536e8ed36c>.

431 Monitoring dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/1167b22c-1b87-4f6b-91ed-2bce7e7a78b8>.

Druga sprawa⁴³² dotyczyła działalności Grupy PZU S.A., który – zdaniem zawiadamiającej organizacji pozarządowej – nie informował w dostateczny sposób o swoim pośrednim wpływie na zmianę klimatu. Zawiadamiający wskazał na następujące rozdziały Wytycznych potencjalnie naruszone przez PZU: rozdział II – Zasady ogólne, rozdział III – Ujawnianie informacji, rozdział IV – Prawa człowieka, rozdział VI – Środowisko oraz rozdział VIII – Interesy konsumentów. Sprawa ta miała bardzo istotny wymiar, gdyż dotyczyła działalności polskiej spółki Skarbu Państwa, co z jednej strony rodziło ryzyko jej nieprzyjęcia, z drugiej wymagało od KPK OECD bardzo dużej ostrożności w celu uniknięcia ewentualnego konfliktu interesów. Żadne z wymienionych ryzyk nie zmaterializowało się w trakcie postępowania. Z uwagi na dobro postępowania KPK OECD zdecydował o nieupublicznianiu oceny wstępnej. Po przeprowadzonej mediacji strony uzgodniły, że PZU rozszerzy zakres informacji dot. pośredniego wpływu na klimat w swoich raportach niefinansowych. W październiku 2020 r. odbyło się spotkanie stron w celu przedstawienia informacji na temat postępów poczynionych przez PZU, w wyniku którego powstała notatka z monitoringu⁴³³. Wskazano, iż PZU opublikowało na swoich stronach sprawozdanie niefinansowe Grupy PZU i PZU SA za rok 2019, opracowany zgodnie z obowiązującymi wymogami regulacyjnymi dotyczącymi raportowania niefinansowego, zawartymi w ustawie o rachunkowości. W sprawozdaniu zostały opublikowane m.in. informacje dotyczące zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego wpływu Grupy PZU SA na środowisko wykorzystując standardy pomiaru emisji na poziomie SCOPE 1 i SCOPE 2. Co więcej, na początku 2021 r. Grupa PZU opublikowała Strategię ESG na lata 2021–2024, której jednym z elementów jest uczestnictwo w zielonej transformacji. Należy jednak stwierdzić, że deklaracje zawarte w strategii mają charakter pozorny (wzbogacenie floty o auta o napędzie hybrydowym i elektrycznym oraz korzystanie do 2024 r. z w pełni zielonej energii elektrycznej) i nie odnoszą się do zasadniczych kwestii, jak choćby związanych z podejmowaniem działań mogących realnie przyczynić się do globalnego obniżenia emisji, jak np. odmówienie finansowania podmiotom realizującym przedsięwzięcia węglowe.

Trzecia sprawa⁴³⁴ dotyczy działalności jednego z zakładów produkcyjnych Valeo w Skawinie (Zakład Produkcji Systemów Chłodzenia Silnika), który – zdaniem Autora zawiadomienia reprezentującego nieformalny ruch społeczny – negatywnie oddziaływał na środowisko, co przejawia się jako uciążliwość zapachowa, zanieczyszczanie powietrza oraz nadmierny hałas. Autor zawiadomienia, reprezentujący nieformalny ruch społeczny mieszkańców Skawiny o nazwie LICZNIK, wskazał na potencjalne naruszenie następujących rozdziałów wytycznych: rozdział II – Zasady ogólne, rozdział IV – Prawa człowieka oraz rozdział VI – Środowisko. Mimo licznych spotkań i wymiany korespondencji na końcowym spotkaniu w dniu 27 września 2023 r. strony postępowania nie doszły jednak do porozumienia. W opublikowanej Ocenie końcowej, KPK OECD co prawda nie stwierdza bezpośrednio, że przedsiębiorstwo naruszyło Wytyczne OECD, niemniej można to, jak się wydaje, wywnioskować z rekomendacji, jakie w Ocenie końcowej dotyczącej tej sprawy zawarł⁴³⁵. Podkreślając bowiem, że „w szczególności KPK OECD zaleca Przedsiębiorstwu wdrożenie stosownych procedur należytej staranności w zakresie kwestii środowiskowych, poszanowania praw człowieka oraz przeprowadzanie szczegółowej analizy ryzyk w zakresie kwestii środowiskowych oraz poszanowania praw człowieka w działalności Przedsiębiorstwa”, KPK OECD *implicite* wskazuje, że na moment publikacji opinii końcowej przedsiębiorstwo takich procedur nie posiada – co zważywszy, że stanowią one sedno Wytycznych OECD, wskazuje

432 Ocena końcowa dostępna pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/ae62b16f-8fd9-4a32-8007-9623589230df>.

433 Monitoring dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/67d3e088-6ec9-4918-967f-5dcfd8c56a26>.

434 Ocena wstępna dostępna pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/80db680b-7a46-4246-a241-50854f9e83bd>.

435 KPK OECD, Sprawa Valeo – Ocena końcowa – 24 stycznia 2024 r., <https://www.gov.pl/attachment/f73062ac-3bdb-4050-85b4-c0417e66c4ea>.

de facto na brak stosowania się przez przedsiębiorstwo do zaleceń Wytycznych OECD. Zwraca także uwagę przywołanie przez KPK OECD w opinii końcowej art. 18 taksonomii unijnej (więcej w kolejnym podrozdziale) dot. minimalnych gwarancji i poszanowania Wytycznych OECD jako warunku ich spełnienia, a tym samym warunku bycia uznanym za przedsiębiorstwo zrównoważone środowiskowo. Co istotne, KPK OECD wskazał, że po upływie roku zaprosi obie strony do dokonania oceny postępów poczynionych w zakresie objętym zawiadomieniem.

Kolejne dwie sprawy zostały złożone przez osoby fizyczne. W sprawie czwartej, która toczyła się na przestrzeni niemal trzech lat (czerwiec 2020 – listopad 2024), osoba prywatna będąca autorem zawiadomienia zarzucała przedsiębiorstwu Grupy LOTOS S.A. (a następnie PKN ORLEN S.A.) negatywny wpływ poprzez zanieczyszczanie powietrza toksycznymi związkami, spowodowanie skażenia wód powierzchniowych i gruntowych, uciążliwy hałas oraz bezpośrednio zagrożenie katastrofą przemysłową, a tym samym naruszenie rozdziałów II, III, IV i VI Wytycznych OECD. W toku postępowania prowadzono dialog stron przy wsparciu KPK OECD, w efekcie czego strony postępowania osiągnęły częściowe porozumienie w sprawie. Ze względu na brak zgody autora zawiadomienia na ujawnienie treści porozumienia KPK OECD zdecydował się na opublikowanie Oceny końcowej, acz wyłącznie z podstawowymi informacjami o sprawie⁴³⁶. W sprawie piątej zawiadomienie wniesione przez osobę prywatną dotyczy potencjalnego naruszenia Wytycznych OECD przez spółkę SII Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, wchodzącą w skład francuskiej grupy kapitałowej, w zakresie dotyczącym rozdziałów II Zasady ogólne, IV Prawa człowieka oraz V Zatrudnienie i stosunki pracownicze. Ze względu na termin zgłoszenia zawiadomienia sprawa jest rozpatrywana na podstawie Wytycznych OECD (edycja 2011). Ostatnim dokumentem dot. tej sprawy dostępnym na stronie KPK OECD jest ocena wstępna KPK OECD zawiadomienia w sprawie potencjalnego naruszenia Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych opublikowana w dniu 31 października 2023 r.⁴³⁷

Najnowsza informacja o przyjęciu sprawy została opublikowana w dniu 10 października 2024 r.⁴³⁸ Dotyczy ona sprawy, w której zawiadomienie wpłynęło do KPK OECD w dniu 5 grudnia 2023 r. i w lipcu 2024 r. zostało przyjęte do dalszego prowadzenia. KPK OECD poinformował, że ze względu na ułatwienie dialogu między stronami zdecydował o niepodawaniu do wiadomości publicznej oceny wstępnej w tej sprawie, która została uzgodniona ze stronami w dniu 4 października 2024 r., jednak odnotował, że propozycja *good offices* została zaakceptowana przez obie strony. Postępowanie jest nadal w toku.

3.6.5. WZROST ZNACZENIA KPK OECD W ZWIĄZKU Z TAKSONOMIĄ UE

Jak już wskazano, Oceny końcowe KPK OECD nie mają charakteru wiążącego wyroku, a do niedawna jedyną możliwą sankcją względem przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą niezgodnie z Wytycznymi OECD było opublikowanie informacji o niestosowaniu się przez przedsiębiorstwo do zaleceń zawartych w Wytycznych OECD lub o braku chęci czy możliwości rozwiązania przez strony sytuacji konfliktowej.

436 KPK OECD, Sprawa LOTOS – ocena końcowa – 17 lutego 2023 r., <https://www.gov.pl/attachment/0707c780-1d03-4850-b5e5-e0625d8ba8af>.

437 KPK OECD, ocena wstępna z dnia 31.10.2024 r., <https://www.gov.pl/attachment/30ebae47-45d3-425d-acf3-5daf89c76019>.

438 KPK OECD, informacja o przyjęciu sprawy, 10.10.2024 r. <https://www.gov.pl/attachment/74f9bdc7-9716-4a0e-9fc-c0f7bd1618d8d>.

Stan ten uległ jednak zmianie wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zwane Taksonomią UE⁴³⁹. Przywołany akt prawny określa nowe zasady w przedmiocie kwalifikowania inwestycji jako zrównoważone. Już w motywie 35 Rozporządzenia wskazano, iż „działalność gospodarcza powinna kwalifikować się jako zrównoważona środowiskowo tylko wówczas, gdy prowadzona jest zgodnie z Wytycznymi OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych”. Motyw ten znalazł wyraz w art. 3 lit. c. Rozporządzenia, w brzmieniu: „Do celów określenia stopnia, w jakim dana inwestycja jest zrównoważona środowiskowo, dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli działalność ta jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami określonymi w art. 18”. Z kolei, zgodnie z art. 18 Rozporządzenia, minimalnymi gwarancjami, o których mowa w art. 3 lit. c, są procedury stosowane przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, które mają zapewnić przestrzeganie m.in. Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁴⁴⁰.

W świetle przytoczonych przepisów jasnym staje się, że produkty przedsiębiorstwa, którego działalność gospodarcza jest niezgodna z Wytycznymi OECD, nie mogą być kwalifikowane jako zrównoważone środowiskowo. Tym samym oświadczenie końcowe KPK OECD o niezgodności działalności z Wytycznymi OECD będzie pociągało ze sobą dalej idące konsekwencje niż dotychczas, mogące mieć realne skutki gospodarcze i finansowe.

Dodatkowo w październiku 2022 r. Platform on Sustainable Finance opublikowała ostateczny raport dot. minimalnych gwarancji⁴⁴¹, w którym m.in. opisuje rekomendacje i warunki wypełnienia minimalnych gwarancji. Raport jako jeden z rekomendowanych wskaźników niewypełnienia minimalnych gwarancji wskazuje sytuacje, w których sprawa o naruszenie Wytycznych OECD przez przedsiębiorstwo wielonarodowe została zgłoszona do KPK OECD, a przedsiębiorstwo odmawia wejścia w dialog z podmiotem, który zgłosił ową skargę, lub gdy KPK OECD wydał opinię o naruszeniu Wytycznych OECD przez przedsiębiorstwo⁴⁴². Niezależnie od tego, jak oceniamy trafność tegoż wskaźnika, pozostaje bezsporne, że zalecenie to spowodowało znaczący wzrost zainteresowania Wytycznymi OECD po stronie firm.

Znaczenie Wytycznych OECD dodatkowo wzrosło wraz z przyjęciem dyrektyw CSRD i CSDDD. Wytyczne OECD przywołano w motywie 31 (spójność z międzynarodowymi instrumentami) oraz motywie 45 (standardy raportowania) preambuły dyrektywy CSRD. Pojawiają się też wielokrotnie w stanowiących załącznik do rozporządzenia delegowanego do niej Europejskich Standardach Sprawozdawczości Zrównoważonego Rozwoju (dalej: ESRS-y)⁴⁴³, które odwołują się do Wytycznych OECD

439 Rozporządzenie dostępne pod adresem: L_2020198PL.01001301.xml (europa.eu).

440 W pozostałym zakresie przepis ten odwołuje się dodatkowo do Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka, w tym zasad i praw określonych w ośmiu podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz zasad i praw określonych w Międzynarodowej karcie praw człowieka.

441 Platform on Sustainable Finance, Final Report on Minimum Safeguards, październik 2022 r., https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-10/221011-sustainable-finance-platform-finance-report-minimum-safeguards_en.pdf.

442 Platform on Sustainable Finance, Final Report on Minimum Safeguards, październik 2022 r., https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-10/221011-sustainable-finance-platform-finance-report-minimum-safeguards_en.pdf, rozdział 5.5., s. 34.

443 Strona Ministerstwa Finansów poświęcona europejskim standardom sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju, <https://www.gov.pl/web/finanse/europejskie-standardy-sprawozdawczosci-zrownowazonego-rozwoju-przyjete.2>. Załącznik I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, <https://www.gov.pl/attachment/8aa4a1e4-ddd0-455d-91f2-d8cb68294888>.

ponad 30 razy, kilkanaście razy przywołują Wytyczne OECD dot. należytej staranności i dodatkowo ponad 40 przywołują Wytyczne ONZ dot. biznesu i praw człowieka, które w rozdziale IV Wytycznych OECD są odzwierciedlone. Także rozporządzenie UE 2019/2088 w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (SFDR)⁴⁴⁴, które wprowadza zasady przejrzystości dla instytucji finansowych dotyczące integracji ryzyk i wpływów związanych ze zrównoważonym rozwojem w ich procesach i produktach finansowych, w tym raportowanie dotyczące przestrzegania międzynarodowo uznanych standardów należytej staranności, odwołuje się w szczególności do Wytycznych OECD.

Nie sposób też pominąć CSDDD⁴⁴⁵, które kilkakrotnie podkreślają oparcie koncepcji należytej staranności ujętej w dyrektywie na koncepcji Wytycznych OECD – m.in. w motywie 6 i 20 preambuły (procedura należytej staranności), motywie 59 (procedury skargowe w przedsiębiorstwach i brak ograniczania możliwości złożenia zawiadomienia do KPK OECD) i motywie 62 (komunikowanie, sprawozdawczość). Podkreśla to znaczenie zrozumienia i prowadzenia działalności w sposób zgodny z Wytycznymi OECD jako najlepszej gwarancji prawidłowego wdrożenia CSDDD przez przedsiębiorstwo.

3.6.6. FUNKCJONOWANIE KPK OECD

A) NIEZALEŻNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ FUNKCJONOWANIA KPK OECD

Choć od poprzedniej edycji niniejszej analizy zaszły znaczące zmiany, polski KPK OECD cały czas – w mniejszym lub większym stopniu – jest powiązany organizacyjnie z polskim rządem. Jak wspomniano, w 2023 r. przeniesiono polski KPK OECD z Biura Ministra do Departamentu Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej, w którego strukturze z czasem wydzielono Zespół KPK OECD ds. Odpowiedzialnego Biznesu. Dzięki temu jest on – jako odrębna komórka organizacyjna – bardziej widoczny, a jego rola bardziej czytelna. Wydaje się, że ‘wyjęcie’ KPK OECD z Biura Ministra nie wpłynęło negatywnie na sprawczość czy widoczność KPK OECD i poziom respektu, z jakim odnoszą się doń przedsiębiorstwa (szczególnie w sytuacji, gdy KPK OECD rozpatruje zawiadomienia o naruszeniu przez nie Wytycznych OECD), możliwe jednak, że minęło zbyt mało czasu, by móc dokonać obiektywnej oceny.

Kolejna zmiana to likwidacja w 2024 r., decyzją Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Zespołu do spraw Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, który był organem pomocniczym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a jednocześnie był wskazany jako ciało doradcze przez KPK OECD⁴⁴⁶. W jego miejsce, w ramach wypełnienia zaleceń w zakresie wzmocnienia przejrzystości funkcjonowania polskiego KPK OECD, sformułowanych w raporcie z przeglądu KPK OECD,⁴⁴⁷ podnoszonych także od 2017 r. przez PIHRB i inne organizacje

⁴⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz.U.UE L 317 z 9.12.2019, s. 1).

⁴⁴⁵ Dz.U.UE L z 5.7.2024.

⁴⁴⁶ Zarządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, <https://www.gov.pl/attachment/808048db-b05a-4466-b77f-58e5b02c45be>.

⁴⁴⁷ OECD, National Contact Point for Responsible Business Conduct Peer Reviews: POLAND, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/72e8daf0-en.pdf?expires=1731532543&id=id&accname=guest&checksum=9EF57E-A1625B3E1F3955F127ECDDFC4D> (dalej: OECD NCP Peer Review), s. 8.

pozarządowe⁴⁴⁸, powołana została zarządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 czerwca 2024 r. Rada Doradcza KPK OECD ds. odpowiedzialnego biznesu⁴⁴⁹ (dalej: Rada Doradcza KPK OECD). Zadaniem członków Rady Doradczej KPK OECD jest zapewnienie wsparcia konsultacyjnego i doradczego w zakresie standardów odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej, a także konsultowanie dla KPK OECD zagadnień dotyczących postępowań prowadzonych w związku z otrzymanymi zawiadomieniami o potencjalnych naruszeniach przez przedsiębiorstwa Wytycznych OECD.

W skład Rady Doradczej KPK OECD powołani zostali eksperci reprezentujący administrację publiczną (Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), sektor biznesowy (Konfederacja Lewiatan), związki zawodowe (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych), organizacje społeczeństwa obywatelskiego (Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu), organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniami ochrony środowiska (Fundacja Frank Bold) oraz środowisko akademickie (Akademia Leona Koźmińskiego)⁴⁵⁰. Pracom Rady Doradczej KPK OECD przewodniczy dyrektor komórki organizacyjnej MFiPR, odpowiedzialnej za prowadzenie spraw społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej, zaś obsługę organizacyjną zapewnia Zespół KPK OECD do spraw Odpowiedzialnego Biznesu ulokowany w tymże samym departamencie. Decyzje Rady są przyjmowane w drodze konsensusu. Zważywszy, że KPK OECD są państwowym pozasądowym mechanizmem rozwiązywania sporów, rozwiązanie to jest zasadne, jednak przy ewentualnych zmianach osobowych może budzić też obawy, czy w przypadku spraw wrażliwych, dotyczących np. spółek Skarbu Państwa, nie pojawi się pokusa, by możliwości konsultacji z Radą Doradczą KPK OECD jednak pominąć. Dotychczas odbyło się jedno – pierwsze – posiedzenie Rady Doradczej KPK OECD (październik 2024 r.), w czasie którego powołano jej członków i członkinie oraz omówiono przede wszystkim kwestie organizacyjne związane z funkcjonowaniem Rady i zakresem jej działań⁴⁵¹. Zważywszy na krótki czas od ukonstytuowania się Rady Doradczej KPK OECD obecnie nie ma możliwości oceny efektywności działań Rady Doradczej KPK OECD i poziomu jej wykorzystania przez KPK OECD.

Choć wprowadzone zmiany nie są tak ambitne, jak rekomendacje zawarte m.in. w poprzedniej edycji niniejszej analizy (2021 r.), niemniej kierunek zmian odpowiada rekomendacjom. Powołanie Rady Doradczej KPK OECD, którą tworzą obok przedstawicieli jednostek administracji publicznej także eksperci

448 Wskazywano na potrzebę powołania „niezależnego komitetu ekspertów, na wzór rozwiązań przyjętych w innych krajach, jest niezbędne z uwagi na potrzebę wzrostu merytorycznego poziomu pracy punktu, jego skuteczności, a także zapewnienia jego niezależności od czynników politycznych i rządowych. Komitet powinien brać czynny udział przy rozpatrywaniu skarg, a w optymalnej sytuacji zajmować się tworzeniem strategii działania KPK OECD. Dlatego też jego skład powinien być multidyscyplinarny i niezależny od administracji publicznej, co pozwoli na wyeliminowanie potencjalnego ryzyka zaistnienia konfliktu interesów przy rozpatrywaniu skarg.” *Podstawowa analiza obecnej sytuacji w Polsce dotyczącej dostępu do środków zaradczych w sprawach nadużyć związanych z działalnością przedsiębiorstw*, red. B. Kwiatkowski, PIHRB Report Series 3/2021, https://pihrb.org/wp-content/uploads/2022/01/PHIRB_A2R-AnalizaBarier_3_2021.pdf, s. 89. Takie rozwiązania przyjęto w Holandii, Norwegii i Danii. Por. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*, 2015.

449 Zarządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Rady Doradczej Krajowego Punktu Kontaktowego OECD do spraw odpowiedzialnego biznesu, Dziennik Urzędowy MFiPR z dnia 17 czerwca 2024 r., poz. 25, <https://www.gov.pl/attachment/b1974e7c-c9fe-4c33-8df8-3eb56b4ada69>.

450 Z imiennym składem Rady Doradczej KPK OECD można się zapoznać na stronie KPK OECD w dokumencie Rada Doradcza Krajowego Punktu Kontaktowego OECD ds. odpowiedzialnego biznesu dostępnym na stronie <https://www.gov.pl/attachment/3d0133b8-92c8-40d0-aceb-c2e088d55d71>.

451 Protokół z posiedzenia, które odbyło się 4 października 2024 r., jest dostępny na stronie MFiPR, Rada Doradcza KPK OECD, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/rada-doradcza-kpk-oecd>.

reprezentujący zarówno partnerów społecznych, jak i organizacje pozarządowe – a więc *de facto* wszystkie grupy, które są także partnerami na poziomie OECD, jest pozytywnym i bardzo znaczącym krokiem w stronę zapewnienia przejrzystości i niezależności KPK OECD od czynników politycznych i rządowych. Co prawda w skład Rady Doradczej wchodzi przedstawiciele administracji rządowej i także przedstawicielka administracji jest jej przewodniczącą, niemniej dobór pozostałych organizacji i konkretnych osób wchodzących w skład Rady Doradczej potwierdza, że wybrano osoby i organizacje niezależne, które wielokrotnie ową niezależność udowodniły, co sugeruje, że Rada Doradcza nie została powołana wyłącznie w celach wizerunkowych. Od strony praktycznej – zaangażowanie przedstawiciela Ministerstwa Aktywów Państwowych – *de facto* można uznać za jedno z działań mających na celu zapewnienie rekomendacji zawartej w raporcie z przeglądu, wskazującej na potrzebę zwiększenia świadomości dot. Wytycznych OECD wśród SSP (rekomendacja 2.1)⁴⁵².

Czy dzięki temu uda się zwiększyć niezależność i bezstronność oceny spraw w sytuacji „konfliktu interesów”, gdy skierowana do KPK OECD skarga będzie dotyczyła spółki Skarbu Państwa bądź innego podmiotu z jego udziałem, pokaże czas. Jak przedstawiciele różnych środowisk podkreślali na spotkaniu podczas przeglądu KPK OECD, dotychczasowy sposób funkcjonowania KPK OECD – dzięki integralności i dużemu zaangażowaniu członków Zespołu KPK OECD – zapewniał bezstronność oceny i niezależność postępowań. Jest też dobrym sygnałem, że jak wynika z protokołu⁴⁵³ pierwszego posiedzenia Rady Doradczej KPK OECD, także jej członkowie dostrzegli możliwość pojawienia się sytuacji konfliktu interesów po ich stronie, gdy podmiot reprezentowany w Radzie Doradczej KPK OECD będzie jednocześnie zaangażowany w sprawę prowadzoną przez KPK OECD, i zdecydowali o uzupełnieniu Regulaminu Pracy Rady Doradczej KPK OECD o zapisy zobowiązujące członków Rady do wyłączenia się z jej prac w zakresie objętym konfliktem i poinformowania o tym członków Rady⁴⁵⁴.

Natomiast mimo zmiany procedury nie zaadresowano wątpliwości – mogących wpływać na postrzeganie bezstronności KPK OECD, a tym samym brak zaufania interesariuszy – dotyczących braku informacji o tym, kto rozpatruje napływające do KPK OECD sprawy i udziela informacji na zapytania dotyczące możliwości ich składania, jak również kto jest bezpośrednio odpowiedzialny za nadzór nad Punktem i podejmowane przez niego decyzje⁴⁵⁵. O ile skład Rady Doradczej jest podany w dokumentach dostępnych na stronie KPK OECD, to niektórzy z członków Zespołu KPK OECD są znani części interesariuszy mających bardziej regularne kontakty z MFiPR np. poprzez zaangażowanie w prace grup roboczych ds. należytej staranności czy społecznej odpowiedzialności uczelni, brak wskazania konkretnych osób na stronie – i utrzymywanie wyłącznie ogólnego kontaktu i numeru telefonu – choć niezwykle ważne, dla niektórych może nie być wystarczające, by powierzyć KPK OECD rozpatrzenie ich sprawy. Dodatkowo, choć w procedurze zasady dokumentowania sprawy w postępowaniu przed KPK OECD są jasno opisane, pozostaje niedookreślone, czy osoby niewchodzące w skład Zespołu KPK OECD – ale będące nadrzędnymi w hierarchii w ministerstwie – mogą mieć dostęp do tych informacji (które w części są poufne) i potencjalnie wpływać na przebieg postępowania, czy nie. Na problem ten zwracają też uwagę autorzy raportu z przeglądu (rekomendacja 1.2)⁴⁵⁶, zalecający wprowadzenie takich

452 NCP OECD Peer Review..., Rekomendacja nr 2.1, s. 9.

453 Protokół z posiedzenia, pkt. 3 porządku obrad.

454 Regulamin Pracy Rady Doradczej Krajowego Punktu Kontaktowego OECD do spraw odpowiedzialnego biznesu.

455 Por. Procedura.

456 „Poland should establish formal impartiality safeguards through consultation and cooperation with stakeholders.

This could notably be achieved by institutionalising current NCP practices and operating procedures, including on independent decision-making and absence of reporting lines on the substance of cases beyond the NCP, and a conflict-of-interest policy. The Guide for NCPs on building and maintaining impartiality may provide useful guidance in this regard.” NCP OECD Peer Review..., Rekomendacja nr 1.2, s. 8.

rozwiązań, które wyłączą – formalnie i w praktyce – obowiązek raportowanie przełożonym kwestii dot. materii poszczególnych spraw rozpatrywanych przez KPK OECD.

Warto pamiętać, że wymóg niezależności (obiektywności) KPK OECD wynika wprost z treści Wytycznych OECD⁴⁵⁷. Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że Wytyczne OECD nie zakazują lokowania KPK OECD w strukturach rządowych i polski przykład nie jest odosobniony, a ryzyka braku niezależności i konfliktu interesów nie ziściły się w trakcie prowadzonych przez KPK OECD postępowań w latach 2018–2021, co jest szczególnie istotne w kontekście zawiadomienia dotyczącego działalności Grupy PZU.

B) ZAUFANIE DO KPK OECD

W ostatnim okresie można odnotować wzrost zaufania do KPK OECD⁴⁵⁸. KPK OECD znacząco poprawiło swoją działalność, nawiązując współpracę z trzecim sektorem, tłumacząc i publikując sektorowe wytyczne OECD, a także publikując na stronie internetowej informacje przeznaczone dla obcokrajowców, nieposługujących się językiem polskim. Dodatkowo już w poprzedniej wersji procedury postępowania (z 7 października 2019 r.) KPK OECD wprost zobowiązało się do pokrycia kosztów mediacji, do czego istniały wcześniej wątpliwości. Zwiększono liczbę działań edukacyjnych i informacyjnych oraz liczbę spotkań z interesariuszami poświęconych istotnym aspektom funkcjonowania KPK OECD, na przykład w toku prac nad aktualną Procedurą postępowania z kwietnia 2024 r. przeprowadzono konsultacje z interesariuszami; zorganizowano także spotkanie informacyjne poświęcone przeglądowi KPK OECD, a i podczas przeglądu uwzględniono spotkania z przedstawicielami różnych grup interesariuszy. Wzrostowi zaufania będzie też w dłuższej perspektywie sprzyjać powołanie Rady Doradczej oraz publikowanie informacji o rozpatrywanych zawiadomieniach tak w języku polskim, jak i angielskim.

C) PROMOCJA KPK OECD ORAZ ŚWIADOMOŚCI EWENTUALNYCH SKARŻĄCYCH

Poziom wiedzy w Polsce – zarówno wśród przeciętnych obywateli, jak również w grupie osób związanych z biznesem, czy też zainteresowanych problematyką społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw – na temat samych Wytycznych OECD jest wciąż niski⁴⁵⁹, na co zwraca uwagę zarówno sam KPK OECD, jak i wskazano w raporcie z przeglądu. Oznacza to jednocześnie, że nieliczni Polacy wiedzą o funkcjonowaniu KPK OECD, jego kompetencjach, a przede wszystkim możliwości złożenia skargi w sytuacji naruszania przez przedsiębiorstwo wielonarodowe Wytycznych OECD. Jest to zjawisko

457 Zob. OECD Guidelines for Multinational Enterprises, s. 82, <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> oraz Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, s. 83, https://www.mr.gov.pl/media/24853/Wytyczne_OECD_2011_PL.pdf.

458 Jak wskazano w poprzedniej edycji niniejszej analizy, przed 2017 r. obserwowano brak zaufania w Polsce do KPK OECD, który był spowodowany z jednej strony rozpatrywaniem w latach 2002–2008 zawiadomień w sposób oceniany jako nieprofesjonalny, a także niespełnianiem przez KPK OECD w Polsce zawartych w Wytycznych ONZ dot. biznesu i praw człowieka kryteriów skuteczności pozasądowych mechanizmów rozpatrywania skarg (wytyczna 31), a z drugiej zaprzepaszczaniem na skutek częstych zmian kadrowych i niedochowaniem terminów przewidzianych w procedurach, pierwszych pozytywnych efektów działań podejmowanych przez KPK OECD na przełomie lat 2013/2014 (aktualizacja i dostosowanie procedury skargowej do wymogów Wytycznych OECD; działania popularyzujące Wytyczne OECD oraz instytucję KPK OECD, w tym warsztaty i szkolenia dla partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych), tj. powolnego wzrostu zaufania, co zaowocowało pojawieniem się pierwszych po latach skarg.

459 Por. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*, 2015.

tym bardziej niepokojące, że KPK OECD nie został powołany w Polsce wczoraj, lecz działa od 23 lat. Jednocześnie, jak wynika z corocznych raportów o działalności KPK OECD⁴⁶⁰, ale i obserwacji, polski Krajowy Punkt Kontaktowy OECD prowadzi szereg działań promocyjnych (organizacja i udział w konferencjach, seminariach, warsztatach i webinarach, prowadzenie strony internetowej, publikowanie tekstu Wytycznych, tłumaczenie i publikowanie tekstów wytycznych sektorowych, przygotowanie obrazowego schematu procedury, informowanie o działaniach KPK OECD przygotowanie w języku polskim i angielskim broszury promującej Wytyczne OECD, jak również zadania KPK OECD). Ich zasięg – jak wynika również z doświadczeń wynikających ze spraw prowadzonych przez KPK OECD w latach 2018–2024 – jest wciąż ograniczony, co może mieć związek m.in. z ograniczonym budżetem i zasobami ludzkimi, którymi dysponuje KPK OECD. Powołanie Rady Doradczej i planowane we współpracy z nią działania mają szansę zmienić ten stan rzeczy, przy czym największym motywatorem dla przedsiębiorstw do zapoznania się z Wytycznymi OECD pozostają europejskie regulacje z obszaru ESG / Zielonego Ładu.

D) BUDŻET KPK OECD

Choć KPK OECD nie dysponuje odrębnym budżetem, aktualnie środki na jego działania, w tym bieżące funkcjonowanie, są zabezpieczone w ramach budżetu departamentu, w którym jest umiejscowiony.. Warto zauważyć, że budżet ten musi pokryć koszty podróży, w tym związane z udziałem w kwartalnych spotkaniach i konsultacjach Krajowych Punktów Kontaktowych OECD, koszty promocji Wytycznych (publikowania polskiej wersji Wytycznych, organizacji i udziału w konferencjach czy seminariach), a przede wszystkim koszty postępowań, związane w szczególności z mediacją, w tym obejmujące wynagrodzenie zewnętrznego mediatora, gdyby pojawił się w sprawie, i koszty przejazdów.

E) ZESPÓŁ KPK OECD

Wielkość zespołu KPK OECD zmieniała się na przestrzeni czasu. W 2019 r. tworzyło go 4 pracowników Ministerstwa, którzy pracowali na rzecz punktu w niepełnym wymiarze czasu, następnie liczebność zespołu zmalała w 2023 r. do 3 pracowników, pracujących na rzecz KPK OECD w niepełnym wymiarze czasu⁴⁶¹ i na tym poziomie utrzymała się także w 2024 r.⁴⁶², acz trzeba odnotować zmianę składu Zespołu KPK OECD. Choć bowiem po 2021 r. spadła rotacja, niemniej nie udało się jej całkiem uniknąć. Wydaje się jednak, że tym razem nie wpłynęło to na płynność działań KPK OECD, mimo że nowa osoba, która wcześniej nie miała styczności z Wytycznymi OECD, wymaga wdrożenia jej w sposób funkcjonowania KPK OECD. Niemniej ograniczenie wymiaru czasu pracy do części etatu może powodować brak możliwości wystarczającego poświęcenia się danej osoby do wypełniania zadań KPK OECD oraz jego rozwoju. Na potrzebę wzmocnienia zespołu KPK OECD zwrócono uwagę także w raporcie z przeglądu KPK OECD, szczególnie w kontekście osób dedykowanych do działań promujących Wytyczne OECD i komunikacyjnych. Podkreślono także potrzebę wypracowania strategii przekazywania zadań (*handover strategy*), aby zapewnić ciągłość pracy w przypadku zmian Zespołu KPK OECD⁴⁶³.

⁴⁶⁰ Por. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dzialalnosc-kpk-oecd>.

⁴⁶¹ OECD, National Contact Point for Responsible Business Conduct Peer Reviews: POLAND, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/72e8daf0-en.pdf?expires=1731532543&id=id&accname=guest&checksum=9EF57E-A1625B3E1F3955F127ECDDFC4D>, s. 7 (dalej: OECD NCP Peer Review).

⁴⁶² Informacja otrzymana z KPK OECD.

⁴⁶³ OECD NCP Peer Review..., s. 8.

F] STRONA INTERNETOWA KPK OECD

KPK OECD prowadzi stronę internetową, na której publikuje informacje o sieci KPK OECD, swojej działalności i promocji Wytycznych OECD, udostępnia treść samych Wytycznych OECD (również w wersji angielskiej i ukraińskiej), wytycznych sektorowych oraz wytycznych dotyczących należytej staranności, a przede wszystkim informacje dot. wcześniejszych postępowań, procedurę (wraz ze schematem jej przebiegu) oraz formularz skargi (procedura i schemat dostępne są w wersji polskiej, angielskiej i ukraińskiej).

Wydaje się, że warto zamieścić także wersje rosyjskojęzyczne owych dokumentów (poprzednio na stronie widniały materiały w tym języku), ze względu na dużą liczbę pracowników migrujących w Polsce pochodzących z krajów – innych niż Rosja – w których nadal jest to język powszechnie znany. Mimo tak bogatej zawartości można dodatkowo umieścić na stronie roczne sprawozdania KPK OECD wysyłane do OECD. Należy jednak podkreślić, że zrealizowany w 2023 r. przez PIHRB audyt dostępności strony KPK OECD z perspektywy kogoś „kto usłyszał, że można złożyć skargę”, wypadł pomyślnie. Główną rekomendacją było zamieszczenie odniesienia do KPK OECD na głównej stronie Ministerstwa – tak w wersji polsko – jak i anglojęzycznej, tak aby poszukujący informacji na ten temat mogli znaleźć ją tam bezpośrednio, a nie wyłącznie po skorzystaniu z wyszukiwarki internetowej (strona KPK OECD jest dobrze wypozycjonowana).

Niestety strona internetowa jest trudno dostępna z głównej strony Ministerstwa (choć pojawia się na pierwszym miejscu w wyszukiwarkach internetowych).

Rekomendacje

1. Budowanie zaufania do KPK OECD i zwiększenie jego niezależności

Zaleca się wskazanie na stronie KPK OECD, kto jest bezpośrednio odpowiedzialny za nadzór nad KPK OECD i podejmowane przez niego decyzje, a także czy dostęp do dokumentacji dot. zawiadomień w sprawie podejrzenia naruszenia Wytycznych, szczególnie w zakresie objętym poufnością, jest ograniczony wyłącznie do członków KPK OECD.

Choć powołanie Rady Doradczej KPK OECD jest znaczącym krokiem, ma ona jednak charakter wyłącznie doradczy. Obserwując, jak będzie się kształtowała w praktyce jego rola, należy więc rozważyć możliwość powołania niezależnego od administracji, multidyscyplinarnego komitetu ekspertów, w celu zapewnienia jego niezależności od czynników politycznych i rządowych, co pozwoli na wyeliminowanie potencjalnego ryzyka zaistnienia konfliktu interesów przy rozpatrywaniu skarg.

2. Zapewnienie niezależnego budżetu KPK OECD

Budżet KPK OECD powinien zapewniać prowadzenie znacznie szerszej i bardziej efektywnej działalności promocyjnej Wytycznych OECD⁴⁶⁴ oraz prowadzenia postępowań mediacyjnych. W budżecie powinny zostać zapewnione środki na zwiększenie stałego Zespołu KPK OECD, na szkolenia Zespołu KPK OECD, a także funkcjonowanie niezależnego komitetu ekspertów.

⁴⁶⁴ Celem promocji powinno być dotarcie do jak najszerszej grupy obywateli, przedstawienie im w przystępny sposób uprawnień wynikających z Wytycznych OECD, a także możliwości zgłoszenia skargi na przedsiębiorstwa je naruszające wraz z informacją o przebiegu postępowania przed KPK OECD.

3. Dalsza promocja KPK OECD wśród różnych grup interesariuszy

KPK OECD nie może efektywnie działać bez odpowiednich relacji z partnerami społecznymi, w szczególności związkami zawodowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei przedsiębiorstwa bez znajomości Wytycznych OECD mogą nie być świadome niektórych działań, jakie powinny podjąć. Dlatego też za szczególnie ważną należy uznać aktywną promocję działalności Punktu, wraz z narzędziami, jakie daje prowadzone przez niego postępowanie w razie zaistnienia podejrzenia naruszenia Wytycznych OECD, przede wszystkim wśród tych partnerów. Działania takie powinny wpłynąć jednocześnie na wzrost zaufania partnerów do KPK OECD w Polsce. Należy w pełni wykorzystać potencjał związany z powołaną Radą Doradczą oraz presją na przedsiębiorców spowodowaną nowymi regulacjami unijnymi.

4. Aktualizacja strony internetowej KPK OECD

Warto umieścić link do podstrony KPK OECD na głównej stronie internetowej Ministerstwa. W celu zwiększenia przejrzystości na stronie można zamieścić dodatkowo sprawozdania roczne KPK OECD przekazywane do OECD i nazwiska osób zajmujących się prowadzeniem spraw w KPK OECD.

4. PODSUMOWANIE I NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

Mimo że od publikacji pierwszego wydania niniejszej analizy upłynęło ponad siedem lat, w Polsce wciąż mamy do czynienia z wieloma lukami w regulacjach prawnych chroniących prawa człowieka w biznesie. Luki te mogłyby zostać w pewnym zakresie wyeliminowane w ramach nowego ustawodawstwa, ale przede wszystkim poprzez zmianę praktyki stosowania obowiązujących przepisów. Mimo że wiele spośród wymienionych poniżej rekomendacji zostało sformułowanych w roku 2017, to zachowały swoją aktualność. Temat biznesu i praw człowieka jest obecnie ważnym elementem debaty krajowej i międzynarodowej, co jednak nie zmienia faktu, że realne zmiany prawne w tych obszarach następują powoli i niekoniecznie w oczekiwanym kierunku (jak choćby w przypadku ograniczania prawa do sądu w dobie pandemii COVID-19, wprowadzenia ochrony złóż strategicznych kosztem prawa własności obywateli czy dodania do kodeksu spółek handlowych regulacji prawa grup spółek, które w fikcyjny sposób wprowadzają odpowiedzialność spółek dominujących za naruszenia prawa przez spółki zależne). Jednocześnie zauważyć należy, że znacząca liczba odnotowanych w analizie pozytywnych zmian nie jest związana bezpośrednio z działalnością polskiego ustawodawcy, a wynika z orzecznictwa sądów lub też jest pokłosiem interwencji albo inicjatyw organów Unii Europejskiej. Oznacza to, że istnieje duży potencjał do wdrożenia przedstawionych tu rekomendacji.

Należy podkreślić, że jednym z największych problemów występujących w Polsce jest brak wystarczającej świadomości prawnej obywateli, co związane jest bezpośrednio z brakiem wystarczającej edukacji – na jakimkolwiek jej etapie – w tym kierunku. Polacy bardzo często nie znają swoich praw i nie potrafią z nich korzystać. Jednocześnie brak odpowiedniej edukacji (a z drugiej strony aktywności informacyjnej sądu) prowadzi do sytuacji, w których działania sądów pozostają dla przeciętnego obywatela niezrozumiałe, co znacząco wpływa na negatywny obraz wymiaru sprawiedliwości w oczach społeczeństwa.

Same organy wymiaru sprawiedliwości (tak w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, jak i karnym) wykazują zbyt małą inicjatywę w przekazywaniu wyczerpujących i zrozumiałych dla przeciętnego obywatela informacji o swoich działaniach i jego prawach. Nagminnym jest przekazywanie stronom postępowań pouczeń w formie listy skomplikowanych przepisów, w sytuacji gdy obywatel potrzebuje prostej informacji, co może zrobić, w jakim terminie i w jaki sposób. Sytuacja ta może zostać poprawiona poprzez przygotowanie odpowiednich opracowań przepisów (np. w formie przystępnych i bardzo krótkich poradników, wręczanych uczestnikom postępowań zamiast dzisiejszych nieczytelnych pouczeń) oraz edukację sędziów i prokuratorów w zakresie komunikacji z uczestnikami postępowań niebędących prawnikami. Jednocześnie inicjatywy podejmowane przez administrację rządową, jak choćby utworzenie w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości Wydziału do spraw Edukacji Prawnej, wydają się szybko kończyć, zanim spełnią swoją rolę.

Kwestie te nabierają nowego, znacznie większego znaczenia, w dobie wciąż panującego w Polsce kryzysu konstytucyjnego i przeprowadzonego w latach 2015–2023 zamachu na praworządność, niezależność sądów oraz niezawisłość sędziów, a także upolitycznienia prokuratury i mediów oraz wzrostu ilości publikowanych fałszywych lub nierzetelnych informacji. Stąd edukacja prawna, poza skupieniem się na aspektach praktycznych w codziennym życiu, powinna dostarczać każdemu obywatelowi podstawowych informacji dot. podstaw i zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, przy

jednoczesnym zastrzeżeniu, że forma przekazywanej wiedzy musi zostać dostosowana do współczesnego odbiorcy, który nie jest – zwłaszcza w początkowych latach edukacji – nastawiony na wchłanianie suchych faktów o systemie prawnym obowiązującym w Polsce. Kryzys konstytucyjny stawia równocześnie pod znakiem zapytania rzetelność ewentualnych działań edukacyjnych podejmowanych przez organy administracji rządowej bezpośrednio zaangażowane w jego rozpoczęcie i pogłębianie. Stąd kluczową rolę w obszarze edukacji prawnej powinny odgrywać prawnicze samorządy zawodowe i sądy. Działania takie są widoczne w sferze publicznej, jednakże ich intensywność nie jest wystarczająca do rozwiązania przedstawionego problemu.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, poza brakiem odpowiedniej wiedzy obywateli oraz przeprowadzaniem posiedzeń zdalnie i często bez udziału stron, ograniczają również wysokie koszty postępowania. Nabiera to dodatkowego znaczenia w sytuacji, gdy obywatel, którego nie stać na opłacenie pozwu czy skorzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, ma stanąć w ramach postępowania sądowego przeciwko dużej korporacji, dysponującej odpowiednim budżetem na usługi prawne. Oznacza to, że zasada równości broni w takim starciu często jest tylko iluzoryczna.

Zmiany wymagają również regulacje dotyczące pozwów w postępowaniu grupowym, poprzez rozszerzenie katalogu możliwości ich składania.

W obszarze prawa pracy istnieje potrzeba wprowadzenia m.in. domniemania istnienia stosunku pracy, w szczególności gdy praca wykonywana jest w zakładzie pracy pracodawcy, wprowadzenia przy umowie o pracę przy zbiorach obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także wprowadzenie minimalnego wynagrodzenia za pomoc przy zbiorach oraz maksymalnego wymiaru czasu pracy, a także wprowadzenia instrumentu pozwalającego na ustalenie legalności strajku, przy jednoznacznym zakazie stosowania zabezpieczenia procesowego w postaci zakazu strajku.

Z uwagi na rosnącą świadomość społeczeństwa oraz postępujące zmiany klimatu należy rozważyć poszerzenie katalogu dóbr osobistych, który powinien objąć również prawo każdego człowieka do życia w czystym środowisku, które jest prawem człowieka III generacji. Przełomową w tym obszarze wydaje się być uchwała Sądu Najwyższego, w której wskazano co prawda, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest odrębnym dobrem osobistym, jednakże ochronie, jako dobra osobiste, podlegają: zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa. Jest to przełomowa sprawa, która otwiera ścieżkę do walki o ochronę dóbr osobistych w związku z naruszeniem standardów ochrony środowiska. Do uchwały zaczęły się odwoływać w sprawach smogowych sądy powszechne wydające wyroki uwzględniające powództwa osób cierpiących z powodu zanieczyszczenia powietrza.

Niezbędne jest wzmocnienie transformacji polskiej gospodarki zgodnie z Zielonym Ładem poprzez prawidłowe wdrożenie regulacji dot. zagadnień zrównoważonego rozwoju. Nabiera to szczególnej wagi w czasie wdrażania dyrektyw CSRD i CSDDD, a także rozpoczęcia stosowania przez polskie przedsiębiorstwa europejskich standardów raportowania zagadnień zrównoważonego rozwoju. Za kluczowe należy uznać utworzenie organu wspierającego i nadzorującego przedsiębiorstwa w obszarze zrównoważonego rozwoju, który monitorowałby przestrzeganie regulacji ESG i wspierał przedsiębiorstwa w ich stosowaniu.

Warto zwrócić uwagę na odrębną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, której istnienie niepotrzebnie komplikuje postępowanie administracyjne, co jest niekorzystne dla wszystkich jego stron i zainteresowanych podmiotów oraz jest sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej. Analiza środowiskowych aspektów realizacji przedsięwzięcia oraz ocena oddziaływania na środowisko (w przypadkach określonych przepisami) mogłaby być przeprowadzana w ramach postępowania w sprawie pozwolenia inwestycyjnego.

W celu zapewnienia najszerszemu gronu podmiotów prawa do administracyjnej i sądowej kontroli działań administracji konieczne jest: odstąpienie od wprowadzania przepisów ograniczających katalog stron postępowania i uprawnienia organizacji społecznych; uchYLENIE przepisów szczególnych, które zawężają katalog stron określony w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz wyłącza uprawnienia organizacji społecznych; dążenie do ułatwienia organizacjom społecznym udziału w postępowaniu poprzez usunięcie przesłanki interesu społecznego; poszerzenie uprawnień obywateli niebędących stronami postępowania (umożliwienie sądowej kontroli sposobu rozpatrzenia skarg i wniosków). W tym obszarze za kluczowe należy uznać również niewprowadzanie takich regulacji, jak ochrona złóż strategicznych, która z jednej strony nie przystaje do aktualnej polityki energetycznej i klimatycznej Polski i UE, ogranicza w sposób nieproporcjonalny prawo własności, a jednocześnie wyłącza lub ogranicza udział jednostek samorządu terytorialnego i osób, których praw to dotyczy, w postępowaniach dot. takiej ochrony złóż.

Problem ograniczenia roli organizacji społecznych widoczny jest także w postępowaniu karnym, gdzie nie mogą one obecnie co do zasady złożyć zażalenia na umorzenie postępowania w sprawach, które zostały wszczęte po ich zawiadomieniu, co w znaczącym stopniu osłabia społeczną kontrolę postępowania przygotowawczego. Dodatkowo, aby skuteczniej chronić środowisko, warto rozważyć wprowadzenie nowych przepisów w polskim prawie karnym, które rozszerzą znamiona przestępstw środowiskowych, kryminalizując prowadzenie działalności gospodarczej bez odpowiednich pozwoleń. Dzięki tym zmianom prawo karne mogłoby skuteczniej przeciwdziałać degradacji środowiska, jeszcze zanim dojdzie do jego bezpowrotnego zniszczenia. Prokuratura powinna szerzej wykorzystywać swoje pozakarne uprawnienia, a współpraca między organizacjami ekologicznymi, administracją i prokuraturą powinna być pogłębiona.

Zmian prawnych wymagają też sytuacje potencjalnego konfliktu interesów między organami wymiaru sprawiedliwości, urzędnikami i korporacjami, który jest widoczny w szczególności w małych społecznościach w sprawach korupcyjnych i karnogospodarczych. W sprawach tych należy rozważyć wprowadzenie zasady przekazywania ich do prokuratur i sądów niewłaściwych miejscowo.

Niezbędna jest również reforma regulacji odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, która obecnie jest regulacją praktycznie niestosowaną, a co za tym idzie – niemal martwą.

Należy wprowadzić odpowiednie zmiany prawne w celu ochrony przed SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*), w tym wprowadzić mechanizmy ochronne nie tylko w postępowaniach cywilnych, ale również w procedurze karnej. Zmiany te powinny obejmować wprowadzenie odpowiednio obszernego katalogu przesłanek wskazujących, że celem postępowania jest tłumienie debaty publicznej, rozszerzenie ochrony na wszystkie postępowania krajowe (a nie tylko te o charakterze transgranicznym) oraz dodanie mechanizmu wczesnego oddalenia takich spraw.

Aby skutecznie dostosować polskie prawo do wymogów dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, należy rozszerzyć zakres ustawy na wszystkie naruszenia prawa będące przestępstwami, naruszenia prawa pracy oraz naruszenia związane z zamówieniami i umowami zawieranymi w obszarze obronności. Konieczne jest stworzenie mechanizmów ochrony sygnalistów zgłaszających naruszenia informacji niejawnych, gwarantujących jednocześnie ochronę tych informacji. Niezbędne jest również opracowanie programu edukacyjnego dotyczącego przepisów ustawy o ochronie sygnalistów. Wszelkie zmiany w ustawie powinny być poprzedzone realnymi konsultacjami publicznymi z różnymi organizacjami i przedstawicielami pracowników oraz pracodawców.

Nie można również zapomnieć o przestrzeganiu praw człowieka w całym łańcuchu dostaw, co może zostać wzmocnione poprzez odpowiednie wymagania stawiane przed oferentami w ramach

prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne, a także poprzez wprowadzenie odpowiednich obowiązków związanych ze sprawozdawczością zrównoważonego rozwoju. Warte rozważenia jest również wprowadzenie odpowiedzialności przebijającej w spółkach kapitałowych, czyli subsydiarnej odpowiedzialności ustawowej spółki dominującej za naruszenia praw człowieka przez spółkę zależną.

Analizę wieńczy kilka uwag dotyczących funkcjonowania w Polsce Krajowego Punktu Kontaktowego OECD, którego obecna działalność dla przeciętnego obywatela jest wciąż mało widoczna, mimo że sytuacja w ostatnich latach znacząco się poprawiła. Profesjonalne i bezstronne rozpatrzenie kilku spraw, a także wprowadzenie na przestrzeni ostatnich dwóch lat, częściowo pod wpływem rekomendacji zawartych w raporcie z przeglądu KPK OECD, zmian w sposobie funkcjonowania polskiego KPK OECD (m.in. powołanie Rady Doradczej, aktualizacja procedury uwzględniająca zapisy Wytycznych OECD po rewizji w 2023 r. wzmacniające rolę KPK OECD, umożliwienie w wyjątkowych sytuacjach składania zawiadomień w języku angielskim) wzmocniło pozycję KPK OECD jako coraz bardziej znaczącego narzędzia w walce o przestrzeganie praw człowieka w biznesie. Towarzysząca im intensyfikacja działań promocyjnych skierowanych do szerokiego kręgu interesariuszy, w tym zwykłych obywateli, potencjalnie potrzebujących wsparcia Punktu w rozwiązywaniu problemów z przedsiębiorstwami wielonarodowymi, a jednocześnie wzrost zainteresowania KPK OECD ze strony przedsiębiorstw w wyniku wdrożenia regulacji unijnych z obszaru ESG, także sprzyja umacnianiu jego pozycji. Na chwilę obecną jest to niemal jedyna jednostka w polskiej administracji o niezbędnej wiedzy eksperckiej pozwalającej na poprawne transponowanie do polskiego porządku prawnego dyrektywy CSDDD i publikację dobrych jakościowo wytycznych z zakresu Wytycznych OECD, Wytycznych ONZ, w szczególności należytej staranności. Znaczenie Krajowego Punktu Kontaktowego OECD może w następnych latach rosnąć z uwagi na postanowienia rozporządzenia w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zgodnie z którymi przedsiębiorstwo, które będzie chciało zakwalifikować swoją działalność gospodarczą jako zrównoważoną środowiskowo, będzie zobowiązane do przestrzegania Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych. W związku z tym KPK OECD musi odpowiednio przygotować się do nadchodzących zmian.



POLSKI INSTYTUT PRAW CZŁOWIEKA I BIZNESU
REPORT SERIES 1/2024
ISBN: 978-83-974134-1-2

