

**BARTOSZ KWIATKOWSKI, MIŁOSZ JAKUBOWSKI, AGATA LANGOWSKA-KROK**

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

**POD REDAKCJĄ BARTOSZA KWIATKOWSKIEGO**

Niniejsza publikacja została opracowana przez Fundację Frank Bold we współpracy z Polskim Instytutem Praw Człowieka i Biznesu (PIHRB), w ramach projektu „*Improving NCP Performance and Access to Remedy for Human Rights Disputes in CEE countries*”, realizowanego przez PIHRB wraz z SOMO i Frank Bold Society dzięki wsparciu finansowemu Ministerstwa Spraw Zagranicznych Holandii. Treści zawarte w niniejszej publikacji stanowią wyłączną odpowiedzialność autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy partnerów projektu oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Holandii.

This publication is written by Frank Bold Foundation in cooperation with the Polish Institute for Human Rights and Business (PIHRB) and is part of a larger project entitled „*Improving NCP Performance and Access to Remedy for Human Rights Disputes in CEE countries*”, being carried out by PIHRB together with SOMO and Frank Bold Society and has been made possible with financial assistance from the Dutch Ministry of Foreign Affairs. The content of this publication is the sole responsibility of its authors and can in no way be taken to reflect the views of the project partners or the Dutch Ministry of Foreign Affairs.

© Fundacja Frank Bold, Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu

© Copyrights: Wszelkie prawa zastrzeżone. All rights reserved.



Niniejsza publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons „Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-NC-SA 3.0 PL)”. Pewne prawa są zastrzeżone na rzecz Fundacji Frank Bold i Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, posiadanych prawach oraz o projekcie „*Improving Access to Remedy in Central and Eastern European Countries*”. Treść licencji jest dostępna na stronie <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/pl/>.

Konsultacja merytoryczna: Agata Mężyńska, Norbert Kusiak, Beata Faracik

Korekta: Wiesław Paszkowski

Projekt graficzny, skład i łamanie: Leszek Paszkowski

Wydawca:

Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu  
ul. Mireckiego 25/36, 42-208 Częstochowa  
[www.pihrb.org](http://www.pihrb.org)

Niniejsza publikacja jest dostępna także w formie elektronicznej na stronie internetowej Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu – [www.pihrb.org](http://www.pihrb.org)

Częstochowa, styczeń 2017 r.

# SPIS TREŚCI

1. Wstęp .....	5
2. Przegląd najważniejszych nadużyć związanych z działalnością przedsiębiorstw .....	6
2.1. Naruszenie prawa pracy, dyskryminacja, sytuacja migrantów na rynku pracy .....	6
2.2. Szkody w środowisku — skażenie, naruszenie prawa ochrony środowiska .....	6
2.3. Praktyki naruszające prawa konsumentów .....	7
2.4. Zdrowie i przemysł medyczny .....	7
2.5. Planowanie przestrzenne .....	8
2.6. Przemysł przestępczość gospodarcza .....	8
2.7. Korupcja .....	9
2.8. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych .....	10
2.9. Naruszenie praw człowieka w łańcuchu dostaw .....	12
3. Środki zaradcze .....	13
3.1. Prawo cywilne .....	13
3.1.1. Ogólne bariery i trudności .....	13
3.1.1.1. Wysokie koszty postępowania .....	13
3.1.1.2. Ciężar dowodu i dostęp do dowodów w posiadaniu przeciwnika .....	14
3.1.1.3. Dostęp do pozwu zbiorowego .....	15
3.1.2. Dodatkowe informacje dotyczące prawa pracy i prawa antydyskryminacyjnego .....	16
3.1.2.1. Naruszenia prawa pracy w aspekcie formy zatrudnienia .....	16
3.1.2.2. Pozew do sądu pracy .....	17
3.1.2.3. Ochrona sygnalistów .....	17
3.1.2.4. Trudna sytuacja pracowników z Ukrainy .....	19
3.1.3. Dodatkowe informacje dotyczące praw środowiskowych .....	20
3.1.3.1. Immisje .....	20
3.1.4. Dodatkowe informacje dotyczące prawa konsumenckiego .....	20
3.1.5. Nieskuteczne przepisy antydyskryminacyjne .....	22
3.2. Prawo karne .....	23
3.2.1. Bariery w dostępie do sądu .....	23
3.2.2. Ograniczone uprawnienia pokrzywdzonych i podmiotów zawiadamiających o przestępstwie .....	25
3.2.3. Konflikt interesów w sprawach korupcyjnych i karno-gospodarczych .....	26
3.2.4. Problemy w postępowaniach dotyczących prania pieniędzy .....	27
3.2.5. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych .....	28
3.2.6. Ograniczona ochrona pracowników .....	29
3.3. Prawo administracyjne .....	29
3.3.1. Koszty postępowania .....	29
3.3.2. Legitymacja procesowa .....	30
3.3.2.1. Legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym — zasady ogólne, interes prawny .....	30
3.3.2.2. Ograniczenie legitymacji procesowej w przepisach szczególnych .....	30
3.3.2.3. <i>Actio popularis</i> , legitymacja w postępowaniu szkodowym, skargi i wnioski .....	31
3.3.2.4. Legitymacja procesowa a prawo składania uwag i wniosków .....	32

3.3.2.5.	Legitymacja organizacji społecznych i ekologicznych .....	32
3.3.2.6.	Legitymacja skargowa w postępowaniu sędowoadministracyjnym .....	34
3.3.3.	Terminy wnoszenia środków zaskarżenia .....	35
3.3.3.1.	Terminy w postępowaniu administracyjnym .....	35
3.3.3.2.	Terminy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	35
3.3.3.3.	Wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku .....	35
3.3.4.	Dostęp do dowodów .....	36
3.3.4.1.	Dostęp do dowodów w postępowaniu administracyjnym; szczególna moc dowodowa raportu o oddziaływaniu na środowisko .....	36
3.3.4.2.	Dostęp do dowodów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	36
3.3.5.	Pozostałe problemy i rekomendacje .....	37
3.3.5.1.	Zaskarżenie decyzji administracyjnej a jej wykonalność .....	37
3.3.5.2.	Bezczynność organów administracji .....	38
3.3.5.3.	Łańcuch dostaw .....	38
3.4.	Krajowy Punkt Kontaktowy OECD .....	40
3.4.1.	Wprowadzenie .....	40
3.4.2.	Procedura postępowanie przed KPK OECD .....	40
3.4.3.	Problemy z funkcjonowaniem KPK OECD .....	40
A)	Brak niezależności KPK OECD .....	40
B)	Brak zaufania do KPK OECD .....	41
C)	Brak dostatecznej promocji KPK OECD oraz świadomości ewentualnych skarżących .....	42
D)	Niewystarczający na efektywne działania budżet KPK OECD .....	42
E)	Brak informacji o sposobie pokrywania kosztów mediacji prowadzonej przez KPK OECD .....	42
F)	Zbyt mały zespół KPK OECD .....	43
G)	Brak informacji na nowej stronie internetowej KPK OECD .....	43
4.	Najważniejsze rekomendacje .....	45

# 1. WSTĘP

Celem analizy jest przedstawienie obszarów, w których istnieje w Polsce poważne ryzyko naruszenia praw człowieka w związku z działalnością korporacji, określenie barier skutecznych środków zaradczych w rozumieniu trzeciego filaru *Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka*<sup>1</sup> oraz zaproponowanie rekomendacji służących rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów prawnych.

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 cywilnego, prawa karnego oraz prawa administracyjnego. Każda z tych dziedzin reguluje inne obszary stosunków społecznych; prawo cywilne jest obszarem prawa prywatnego, natomiast prawo administracyjne i karne – prawa publicznego.

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.

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 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 obecnie – od 1 lipca 2016 r. – przy Ministerstwie Rozwoju.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z wytycznymi 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. Por. *Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka: wdrażanie dokumentu ramowego Organizacji Narodów Zjednoczonych „Chronić, szanować i naprawiać”*, Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, Częstochowa 2014.

## 2. PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH NADUŻYĆ ZWIĄZANYCH Z DZIAŁALNOŚCIĄ PRZEDSIĘBIORSTW

### 2.1. NARUSZENIE PRAWA PRACY, DYSKRYMINACJA, SYTUACJA MIGRANTÓW NA RYNKU PRACY

Sytuacja pracowników na polskim rynku pracy jest determinowana rodzajem umowy, w oparciu o którą świadczą pracę. W ostatnich latach często podnoszonym problemem była kwestia zatrudniania na tzw. umowach śmieciowych, to jest na podstawie umowy zlecenia, czy umowach o dzieło albo wręcz „na czarno”<sup>2</sup>, jak też wywieraniem presji na pracownikach, aby rozpoczęli prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Innym zagadnieniem, wymagającym wdrożenia odpowiednich rozwiązań, jest, mimo bogatych regulacji poświęconych prawom pracowniczym, ciągły brak szczególnych regulacji dotyczących ochrony sygnalistów<sup>4</sup>. 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.

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

Szkody w środowisku 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<sup>5</sup>. Odpowiedzialność biznesu przejawia się w produkcji i sprzedaży niskiej jakości paliw oraz przestarzałych, wysokoemisyjnych kotłów. 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 Polsce<sup>6</sup>.

Negatywne 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 pozwoleń<sup>7</sup>) lub wykraczać poza normy określone w przepisach prawa albo wydanych na ich podstawie decyzje administracyjne.

---

<sup>2</sup> Por. P. Szumlewicz, *Śmieciowy rynek pracy*, 26.05.2015, artykuł dostępny na stronie Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych: [http://www.opzz.org.pl/-/smieciowy-rynek-pra-1?redirect=http%3A%2F%2Fwww.opzz.org.pl%2Foczym-mysla%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_iSC6zIHmAgFz%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.opzz.org.pl/-/smieciowy-rynek-pra-1?redirect=http%3A%2F%2Fwww.opzz.org.pl%2Foczym-mysla%3Fp_id%3D101_INSTANCE_iSC6zIHmAgFz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1).

<sup>3</sup> Por. P. Szymaniak, M. Guza, *Przedsiębiorcy tylko z nazwy. Zmuszeni do samozatrudnienia przez pracodawców, uciekający przed bezrobociem*, Gazeta Prawna.PL, 20.02.2015 r., artykuł dostępny na stronie: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/854604,samozatrudnieni-zmuszeni-do-zatrudnienia-przez-pracodawcow-uciekajacy-przed-bezrobociem.html>.

<sup>4</sup> Por. *Ochrona sygnalistów to nie zadanie dla resortu pracy – wyjaśnia Ministerstwo*, 1.07.2016 r., artykuł dostępny na stronie RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-sygnalistow-nie-zadanie-dla-resortu-pracy-wyjasnia-MRPIPS>.

<sup>5</sup> Krajowy Program Ochrony Powietrza: [https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/KPOP\\_do\\_roku\\_2020.pdf](https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/KPOP_do_roku_2020.pdf).

<sup>6</sup> <http://www.greenpeace.org/poland/WielkiSkokNaWode/>

<sup>7</sup> Art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.).

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

## 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. W tym zakresie zwrócono zwłaszcza uwagę na brak rozszerzonej skuteczności rejestru klauzul niedozwolonych na te, które są stosowane przez przedsiębiorców nie objętych postępowaniem w sprawie uznania klauzuli wzorca umownego za niedozwoloną. Niezależnie pochyłono się także nad problemem wprowadzania do polskiego porządku prawnego nowych regulacji dotyczących pozasądowych metod rozwiązywania sporów konsumenckich<sup>8</sup>.

## 2.4. ZDROWIE I PRZEMYSŁ MEDYCZNY

Rola sektora prywatnego w szeroko pojętym systemie opieki zdrowotnej w Polsce jest dominująca we wszystkich sferach oprócz leczenia szpitalnego<sup>9</sup>. W dużej mierze usługi prywatnych placówek medycznych są finansowane ze środków publicznych.

Świadczenie usług medycznych wiąże się z ryzykiem spowodowania uszczerbku na zdrowiu, a nawet śmierci pacjentów. Dla przypisania odpowiedzialności za takie zdarzenie konieczne jest ustalenie, czy nastąpiło na skutek zawinionych nieprawidłowości w leczeniu. W postępowaniu karnym konieczne jest wykazanie winy konkretnych osób, na gruncie cywilnoprawnym występuje również koncepcja tzw. winy organizacyjnej, kiedy szkoda wynika ze złej organizacji pracy w placówce medycznej<sup>10</sup>. Poważnym utrudnieniem jest udowodnienie związku przyczynowego między błędem medycznym a skutkiem w postaci uszczerbku na zdrowiu. Wymaga to zwykle powołania biegłych lekarzy, co znacząco wpływa na podwyższenie kosztów procesu. Ponadto, ze względu na silną solidarność zawodową środowiska lekarskiego, opinie sporządzane przez biegłych bywają nieobiektywne.

W 2012 r. weszły w życie przepisy powołujące nowe instytucje rozpatrujące roszczenia w związku ze zdarzeniami medycznymi – wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych<sup>11</sup>. Przyjęte rozwiązania prawne są jednak wadliwe, a zdecydowana większość sporów na tym tle jest nadal rozpatrywana na drodze sądowej<sup>12</sup>.

Odpowiedzialność cywilna obejmuje również inne niż błędy medyczne przypadki naruszenia praw pacjentów, takich jak prawo do informacji, prawo dostępu do dokumentacji medycznej, prawo do intymności i godności pacjenta<sup>13</sup>.

Osobnym problemem są praktyki stosowane przez branżę farmaceutyczną. Na szeroką skalę reklamowane są leki dostępne bez recepty i suplementy diety. Ostrzeżenie o określonej przepisami treści zamieszczone jest w każdej

<sup>8</sup> Por. *Polubowne rozstrzygnięcie sporów konsumenckich w Polsce*, UOKiK, 2014.

<sup>9</sup> *Private sector participation and the impact on the healthcare system*, <http://www.pwc.pl/en/artykuly/2016/10-trends-in-polish-healthcare-2016.html>.

<sup>10</sup> Wina organizacyjna zakładu leczniczego może się więc przejawiać w zaniedbaniach w zakresie organizacji, bezpieczeństwa, higieny i opieki nad chorym. Bez znaczenia jest przy tym, który z pracowników szpitala dopuścił się niedbalstwa, gdyż przyjmowana jest w takim wypadku reguła winy anonimowej. – wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 29.12.2009 r., I ACa 393/14.

<sup>11</sup> Art. 67a-67o ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

<sup>12</sup> Największą wadą przyjętego rozwiązania jest to, że o wysokości należnego świadczenia nie decyduje komisja, lecz proponuje ją ubezpieczyciel. Temat był szeroko opisywany w mediach: <http://www.rynekzdrowia.pl/Prawo/Smierc-warta-zlotowke-czyli-dlaczego-komisje-ds-zdarzen-medycznych-nie-odciazyly-sadow,136945,2.html>.

<sup>13</sup> Art. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; szerzej o prawach pacjenta: <https://www.bpp.gov.pl/dla-pacjenta/prawa-pacjenta/>.

reklamie<sup>14</sup>, ale zwykle w sposób mało czytelny dla odbiorcy. Efektem jest największe w Unii Europejskiej spożycie leków dostępnych bez recepty<sup>15</sup>.

Dynamicznie rośnie popularność prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych<sup>16</sup>. Można spodziewać się coraz częstszych konfliktów na linii ubezpieczony–ubezpieczyciel, związanych ze stosowaniem typowych dla sektora ubezpieczeniowego nieuczciwych praktyk (unikanie odpowiedzialności, niejasne i wprowadzające w błąd zapisy umowne).

## 2.5. PLANOWANIE PRZESTRZENNE

W Polsce występuje poważny problem z planowaniem zagospodarowania przestrzennego. Gminy, będące podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> (u.p.z.p.) mają obowiązek uchwalić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium). Studium nie jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym jego ustalenia, choć stanowią następnie podstawę do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), nie są wiążące. Uchwalenie MPZP, którego ustalenia są wiążące, co do zasady nie jest obligatoryjne<sup>18</sup>. W konsekwencji, z danych za 2013 r. wynika, że jedynie 28,6% powierzchni kraju była objęta MPZP<sup>19</sup>. Brak MPZP na danym terenie powoduje, że zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. nowa zabudowa lokowana jest na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanych niezależnie dla poszczególnych inwestycji. Decyzje te niejednokrotnie są sprzeczne z ustaleniami Studium. Pomijając generowany w ten sposób problem chaotycznej zabudowy i dewastacji krajobrazu, często na podstawie decyzji o warunkach zabudowy powstają zakłady produkcyjne, których umiejscowienie w sąsiedztwie zabudowy mieszkalnej w połączeniu z inwazyjną działalnością jest źródłem wielu uciążliwości dla społeczności lokalnej. Co więcej, obowiązujące MPZP są często uchwalane *ad hoc* dla niewielkich obszarów i zmieniane pod dyktando inwestorów<sup>20</sup>.

## 2.6. PRZESTĘPCZOŚĆ GOSPODARCZA

Przestępstwa gospodarcze<sup>21</sup>, opisane przede wszystkim w rozdziale XXXVI kodeksu karnego<sup>22</sup> 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

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21 listopada 2008 roku w sprawie reklamy produktów leczniczych; szerzej na ten temat: [http://www.ptfarm.pl/pub/File/FP/7\\_2009/13%20%20reklama%20produktow%20leczniczych.pdf](http://www.ptfarm.pl/pub/File/FP/7_2009/13%20%20reklama%20produktow%20leczniczych.pdf).

<sup>15</sup> *Medicine use statistics by Eurostat*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Medicine\\_use\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Medicine_use_statistics).

<sup>16</sup> Według danych Polskiej Izby Ubezpieczeń w roku 2014 liczba ubezpieczonych wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 42%: <https://www.piu.org.pl/analizy/project/1878/pagination/1>.

<sup>17</sup> Por. t. j. Dz.U. 2016, poz. 778.

<sup>18</sup> Art. 14 ust. 6 u.p.z.p.

<sup>19</sup> Por. P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań plac planistycznych w gminach w 2013 roku*, [https://www.mr.gov.pl/media/5139/analiza\\_2013.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/5139/analiza_2013.pdf), str. 13, Warszawa 2015.

<sup>20</sup> <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/609488,gminy-sporzadzaja-plany-miejscowe-pod-dyktando-inwestorow.html>

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1137), dalej jako: k.k.



finansowych i kredytowych, a także na zaufanie do całego systemu finansowego. Może też być powiązana z finansowaniem terroryzmu<sup>23</sup>.

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 ustawach<sup>24</sup>. 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*)<sup>25</sup>.

W roku 2015 w Polsce popełniono ponad 169 000 przestępstw gospodarczych, co stanowi kolejny już z rzędu wzrost ujawniania tego rodzaju przestępczości<sup>26</sup>. W tym samym roku skazano w Polsce ponad 13 000 osób za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu<sup>27</sup>.

## 2.7. KORUPCJA

Zdaniem 87% badanych Polaków korupcja jest wciąż dużym problemem w Polsce; zdaniem 39% jest to problem bardzo duży, zaś tylko 8% ocenia korupcję jako mało istotną. Jednocześnie badani wskazują na problem kumoterstwa i nepotyzmu wśród urzędników państwowych – 77% uznało za częste załatwianie przez wysokich urzędników państwowych i polityków kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne<sup>28</sup>.

Również przez rząd korupcja jest postrzegana jako istotny problem, co znalazło odzwierciedlenie w opublikowanym w roku 2014 *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Głównym celem *Programu* jest „zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej, oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej”<sup>29</sup>.

Mimo tak negatywnego obrazu korupcji w oczach obywateli Polska w ostatnich latach wypada coraz lepiej w międzynarodowych badaniach poziomu korupcji. W najnowszym Indeksie Percepcji Korupcji 2015, przygotowanym przez Transparency International, Polska z wynikiem 62 punktów zajęła 30 miejsce<sup>30</sup>.

Co prawda z uwagi na złożoność problemu korupcji oficjalne statystyki nie oddają w pełni jej rozmiarów<sup>31</sup>, warto jednak przyjrzeć się jak w ostatnich latach kształtowała się liczba skazań za przestępstwa korupcyjne<sup>32</sup>,

---

<sup>23</sup> Dotyczy to w szczególności prania pieniędzy. Por. np. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG).

<sup>24</sup> Por. *Prawo karne gospodarcze*, t. 10 *System prawa handlowego*, red. R. Zawłocki, Warszawa 2012.

<sup>25</sup> Por. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009.

<sup>26</sup> Por. <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/121461,Rok-2015-bardziej-bezpieczny.html>

<sup>27</sup> Por. *Skazania prawomocne – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l. 2008-2015*, Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>28</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce. Komunikat z badań nr 14/2014*, Warszawa, luty 2014. Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (282) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 7–14 listopada 2013 roku na liczącej 990 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

<sup>29</sup> Zob. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, s. 5, <http://monitorpolski.gov.pl/mp/2014/299/1>.

<sup>30</sup> Pierwsze miejsce, tak jak przed rokiem, zajęła Dania, która otrzymała 91 punktów. Ze wszystkimi wynikami można zapoznać się na stronie *Corruption Perceptions Index 2015*: <https://www.transparency.org/cpi2015>.

<sup>31</sup> Por. M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, 2011.

<sup>32</sup> 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).

a także liczba wszczętych w ich przedmiocie postępowań oraz stwierdzonych przestępstw. Od roku 2010 do 2015 liczba skazań za przestępstwa korupcyjne spadła z ponad 2600 do niespełna 1750<sup>33</sup>. W roku 2014 Policja wszczęła postępowania w ponad 1350 sprawach korupcyjnych, a jednocześnie stwierdziła popełnienie ponad 6000 takich przestępstw. Centralne Biuro Antykorupcyjne, powołane do ściągania przede wszystkim przestępczości korupcyjnej, prowadziło w roku 2015 485 spraw operacyjnych, z czego wszczęło w tym czasie 225 spraw. Jednocześnie CBA prowadziło 435 postępowań przygotowawczych, w których zabezpieczyło ponad 17 mln zł, stawiając 485 osobom łącznie 1 528 zarzutów. 16% spraw prowadzonych przez CBA dotyczyło sektora gospodarczego<sup>34</sup>.

## 2.8. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW ZBIOROWYCH

Obok odpowiedzialności karnej poszczególnych osób popełniających przestępstwa, czy szerzej czyny zabronione, istnieje w Polsce od 2002 r. odpowiedzialność quasi-karna<sup>35</sup> podmiotów zbiorowych, której podstawy zostały uregulowane w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>36</sup>. Jest to dodatkowy – niezależny od odpowiedzialności cywilnej czy administracyjnej<sup>37</sup> – reżim odpowiedzialności, jakiemu może podlegać podmiot zbiorowy<sup>38</sup>.

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

1. istnienie związku między sprawcą czynu zabronionego a podmiotem zbiorowym<sup>39</sup>,

---

<sup>33</sup> Por. *Skazania prawomocne – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l. 2008-2015*, Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>34</sup> Por. *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2015 r.*, Warszawa 2016.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, t.j. Dz.U. 2016 poz. 1541, dalej jako: u.o.p.z.

<sup>37</sup> Por. art. 6 u.o.p.z.

<sup>38</sup> 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.).

<sup>39</sup> 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.).

2. wydanie prawomocnego wyroku przełamującego domniemanie niewinności sprawcy czynu zabronionego<sup>40</sup>,
3. przypisanie swoistego zawinienia podmiotowi zbiorowemu<sup>41</sup>.

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.

Ustawodawca uregulował również odmiennie (względem „klasycznej” odpowiedzialności karnej) w u.o.p.z. sankcje<sup>42</sup>, grożące podmiotom zbiorowym.

Omawiana odpowiedzialność podmiotom zbiorowym jest przypisywana niezwykle rzadko, co zostało szerzej omówione w rozdziale 3.2.5. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać m.in. w charakterze odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, która – jak wynika z samej ustawy, jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>43</sup> – jest wtórna i pochodna wobec odpowiedzialności karnej osób fizycznych.

---

<sup>40</sup> 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.).

<sup>41</sup> 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).

<sup>42</sup> Wśród możliwych do orzeczenia w sprawach dot. odpowiedzialności podmiotów zbiorowych sankcji znalazły się:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

<sup>43</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03.

## 2.9. NARUSZENIE PRAW CZŁOWIEKA W ŁAŃCUCHU DOSTAW

Korporacje coraz częściej przenoszą produkcję lub inne elementy łańcucha dostaw<sup>44</sup> do krajów, w których mogą minimalizować swoje koszty. W krajach tych jednak istnieje wyższe ryzyko naruszenia praw człowieka, zarówno ze strony lokalnych instytucji publicznych, jak i sektora prywatnego. Problemem może być praca przymusowa, zatrudnianie dzieci, brak bezpieczeństwa i higieny pracy, niskie wynagrodzenia, degradacja środowiska naturalnego czy nawet stosowanie przemocy wobec ludności, czy popełnianie zbrodni wojennych.

Szczególnie wysokie ryzyko naruszeń praw człowieka można zaobserwować w sektorze rolno-spożywczym, przemyśle wydobywczym (w szczególności dot. minerałów pochodzących z obszarów objętych konfliktem), sektorze tekstylno-odzieżowym, sektorze instytucji finansowych<sup>45</sup> oraz w sektorze elektronicznym.

Problemy te są tym istotniejsze, że korporacje przerzucają odpowiedzialność za nie na niezwiązanych z nimi bezpośrednio podwykonawców, próbując tym samym umywać ręce<sup>46</sup>.

Szczególnego znaczenia łańcuch dostaw nabiera w kontekście zamówień publicznych prowadzonych przez instytucje państwowe i samorządowe, gdzie poszanowanie praw człowieka powinno być priorytetem, a nierzadko przegrywa z niską ceną i innymi kryteriami o charakterze technicznym czy jakościowym<sup>47</sup>. Łańcuch dostaw – w całym jego przebiegu – powinien być równocześnie przedmiotem polityk stosowanych przez korporacje, a w konsekwencji powinien być ujmowany w raportowaniu informacji niefinansowych.

---

<sup>44</sup> Obejmuje on wszystkich kontrahentów dostarczających produkty i usługi niezbędne firmie do wyprodukowania ostatecznego produktu. „Łańcuch dostaw obejmuje cały cykl życia produktu, łącznie ze sprzedażą, usługami posprzedażowymi i utylizacją, obejmuje zatem szereg kluczowych procesów biznesowych, stanowiących swego rodzaju kręgosłup przedsiębiorstwa. To, w jaki sposób firma pozyskuje podstawowe surowce, produkty i usługi decyduje o tym, w jaki sposób tworzy wartość dla interesariuszy” [...]. W ramach łańcucha dostaw wyodrębnić można jego górną i dolną część. Producent i dostawca pierwszego i drugiego stopnia to górna część. Dystrybucja i sprzedaż, aż do klienta końcowego to dolna część łańcucha dostaw. (N. Ćwik-Obrębowska, P. Oczip, *Analiza: Zrównoważone zamówienia publiczne w kontekście łańcucha dostaw*, Kraków – Warszawa 2015).

<sup>45</sup> Informacja o łańcuchu dostaw na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju: <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/wsparcie-przedsiębiorczosci/spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw-csr/lancuch-dostaw/>.

<sup>46</sup> Tak było m.in. w przypadku katastrofy budynku Rana Plaza, gdzie śmierć poniosło ponad 1100 osób, a w którym produkowano odzież m.in. dla polskiej firmy LPP. Por. *Ubrania marki Cropp były produkowane w zawalonym budynku w Bangladeszu?*, „Gazeta Prawna”, 27 maja 2013, artykuł dostępny na stronie: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/707144,ubrania-marki-cropp-byly-produkowane-w-zawalonym-budynku-w-bangladeszu.html>.

<sup>47</sup> Co prawda po ostatniej nowelizacji prawa zamówień publicznych (zob. ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 1020) kryterium ceny straciło na znaczeniu, to jednak wciąż jest kryterium dominującym. Jednocześnie brak jest obowiązku stosowania przez zamawiających klauzul społecznych i środowiskowych. Por. art. 91 prawa zamówień publicznych.

## 3. ŚRODKI ZARADCZE

### 3.1. PRAWO CYWILNE

#### 3.1.1. OGÓLNE BARIERY I TRUDNOŚCI

##### 3.1.1.1. 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 cywilnego<sup>48</sup> 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 przegranej 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 medycznych<sup>49</sup>, czy osoby odczuwające znaczne uciążliwości ze strony 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 uiszczenia 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 (t. j. Dz.U. 2016, poz. 623) w sprawach cywilnych 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 katagoryczne brzmienie wyżej przytoczonego przepisu, jest w praktyce rzadko stosowanym rozwiązaniem.

#### REKOMENDACJE:

1. Obniżenie wysokości opłat sądowych w sprawach, w których stanowią istotną barierę w dostępie do sądu<sup>50</sup>.
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.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia z dnia 17 listopada 1964 r. – kodeks postępowania cywilnego, t. j. Dz.U. 2014, poz. 101, dalej jako: k.p.c.

<sup>49</sup> Por. <http://kielce.wyborcza.pl/kielce/1,47262,20811971,walczyła-ze-szpitałem-o-odszkodowanie-teraz-sama-słono-zaplaci.html>.

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu jest zasadą państwa prawa.

### 3.1.1.2. 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 kodeksu cywilnego<sup>51</sup>. 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 szkody<sup>52</sup>.

Od zasady określającej rozkład ciężaru dowodu istnieją odstępstwa, takie jak instytucja domniemań czy przetrzucenie 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 szkodą<sup>53</sup>. Domniemanie prawne natomiast 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 przetrzuceniem ciężaru dowodu mamy zaś do czynienia np. w sprawach o dyskryminację pracowników. Odstępstwo to ma swoje źródło w art. 18<sup>3b</sup> § 1 kodeksu pracy<sup>54</sup>. 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. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p.<sup>55</sup>, 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 dokumentów<sup>56</sup>. 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)

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny, t. j. Dz.U. 2016, poz. 380, dalej jako: k.c.

<sup>52</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2013 r. w sprawie o sygn. akt II CSK 599/12.

<sup>53</sup> Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2014 r. (sygn. akt V CSK 140/2013)

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – kodeks pracy, t. j. Dz.U. 2016, poz. 1666, dalej jako: k.p.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Por. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, t. I, art. 1–505 (38), wyd. III, WK 2015, komentarz do art. 248.

czy 245 k.p.c. (dokument prywatny)<sup>57</sup>. 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 obowiązкови 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.

### 3.1.1.3. 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 grupowym<sup>58</sup>. 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 o ochronę konsumentów z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny oraz z tytułu czynów niedozwolonych, z wyjątkiem roszczeń o ochronę dóbr osobistych.

Postępowanie grupowe jest niewątpliwie atrakcyjne pod względem obniżonej opłaty sądowej w wysokości 2% (zamiast 5%) wartości przedmiotu sporu. Doświadczenia pokazują jednak, że nie jest to instytucja często stosowana w praktyce. Od początku 2010 r. do końca pierwszej połowy 2016 r. wpłynęły łącznie tylko 203 pozwy grupowe<sup>59</sup>. 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 czasochłonne<sup>60</sup>. Nadto podnosi się brak możliwości dochodzenia roszczeń o ochronę dóbr osobistych, nieporównywalnie większy niż w postępowaniach indywidualnych nakład pracy pełnomocnika procesowego oraz konieczność precyzyjnego uregulowania zasad współpracy grupy powodów<sup>61</sup>. Inni komentatorzy wskazują także na potrzebę wprowadzenia możliwości dochodzenia w postępowaniu grupowym roszczeń pracowniczych i roszczeń kontraktowych pomiędzy przedsiębiorcami oraz mało elastyczną regulację dotyczącą ogłoszenia w prasie o toczącym się postępowaniu grupowym, czy brak skutecznego mechanizmu polubownego rozwiązywania sporów grupowych<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Por. teza wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt I Aca 15/15), LEX 2014.

<sup>58</sup> Dz.U. 2010, nr 7, poz. 44.

<sup>59</sup> Por. *Pozwy zbiorowe w latach 2010 – I p. 2016*, Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości – Opracowania wieloletnie, opracowanie dostępne na stronie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>

<sup>60</sup> Por. M. Dębiak, *Postępowanie grupowe – analiza regulacji w wymiarze teoretycznym i praktycznym po czterech latach jej funkcjonowania*, Forum Prawnicze, 2014, s. 36, artykuł dostępny na stronie: <http://forumprawnicze.eu/attachments/article/12/Debiak.pdf>.

<sup>61</sup> Por. M. Niedużak, M. Szwasz, *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](https://konsument.um.warszawa.pl/sites/konsument.um.warszawa.pl/files/pozwy_grupowe.pdf).

<sup>62</sup> Por. M. Dębiak, *Postępowanie grupowe...* s. 36.

## REKOMENDACJE:

1. Rozszerzenie zakresu stosowania ustawy do 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 możliwości publikowania ogłoszeń o toczącym się postępowaniu grupowym za pośrednictwem Internetu.
4. Wprowadzenie mechanizmu odpowiedniego do polubownego rozwiązywania sporów grupowych.

## 3.1.2. DODATKOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE PRAWA PRACY I PRAWA ANTYDYSKRYMINACYJNEGO

### 3.1.2.1. NARUSZENIA PRAWA PRACY W ASPEKTCIE FORMY ZATRUDNIENIA

Jak już zasygnalizowano w rozdziale 2.1, 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. Jest to zjawisko, którego zwalczanie jest trudne przy pomocy nakazów czy zakazów, które mogą jedynie dodatkowo przyczynić się do powstawania tzw. szarej strefy, a raczej wymaga tworzenia instrumentów prawnych, które tworzyłyby zachęty dla pracodawców i równoważyły opłacalność zatrudniania osób w oparciu o umowę o pracę z innymi formami zatrudniania<sup>63</sup>. Niezależnie postuluje się także konieczność zmniejszenia kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika. Warto bowiem zauważyć, że wynagrodzenie netto pracownika stanowi zaledwie 60% wszystkich kosztów, jakie musi ponieść pracodawca, aby go zatrudnić<sup>64</sup>.

Drastycznym przejawem łamania prawa pracy w aspekcie zatrudnienia jest zatrudnianie pracowników „na czarno”, czyli bez jakiegokolwiek umowy i wynikającej z niej uprawnień, które wciąż jest zjawiskiem powszechnym, zwłaszcza w niektórych sektorach gospodarki, np. w budownictwie<sup>65</sup>, gdzie jest to szczególnie niebezpieczne dla pracownika, z uwagi na częste wypadki przy pracy. Wydaje się, że konieczne w tym zakresie są zintensyfikowane kontrole Państwowej Inspekcji Pracy, ale też edukacja pracowników fizycznych na temat ich praw.

Innym problemem jest zatrudnianie pracowników na umowach na czas określony, co powoduje niższy poziom ochrony pracowników przed utratą pracy. To ostatnie zjawisko jest jednak zwalczane przez polskiego ustawodawcę, czego przejawem jest ostatnia nowelizacja<sup>66</sup> art. 25<sup>1</sup> § 1 k.p., według której umowa o pracę na czas określony po przekroczeniu 33 miesięcy przekształca się w umowę na czas nieokreślony.

<sup>63</sup> Por. A. Rozwadowska, „*Nie ma sędziego bez oskarżyciela*” – jak Niemcy walczą ze śmieciówkami, 5.08.2015, „wyborcza.biz”, artykuł dostępny na stronie: <http://wyborcza.biz/biznes/1,147141,18487260,nie-ma-sedziego-bez-oskarzyciela-jak-niemcy-walcza-ze-smieciowkami.html?disableRedirects=true>.

<sup>64</sup> Por. A. Brzostek, *Koszt zatrudnienia pracownika, czyli ile pracodawca wydaje na składki*, 21.02.2015 r., „Gazeta Prawna.PL”, artykuł dostępny na stronie: <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/854263,koszt-zatrudnienia-pracownika-ile-pracodawca-wydaje-na-skladki.html>.

<sup>65</sup> Por. *Praca na czarno kwitnie w budownictwie*, 10.10.2009 r., „Polska Dziennik Łódzki”, artykuł dostępny na stronie: [http://budownictwo.wnp.pl/praca-na-czarno-kwitnie-w-budownictwie,91148\\_1\\_0\\_0.html](http://budownictwo.wnp.pl/praca-na-czarno-kwitnie-w-budownictwie,91148_1_0_0.html).

<sup>66</sup> Por. art. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1220).



## REKOMENDACJE:

1. Zrównanie kosztów zatrudnienia niezależnie od wyboru jego formy.
2. Poszerzenie kompetencji PIP w zakresie nadzoru i kontroli podmiotów zatrudniających na umowy cywilnoprawne.
3. Obniżenie publicznych kosztów zatrudnienia pracownika.
4. Zintensyfikowanie kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy.
5. Wprowadzenie edukacji w zakresie najistotniejszych przepisów prawa pracy do podstaw programowych nauczania szkolnego.

### 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.

Pozytywnie należy ocenić zwolnienie w sprawach z zakresu prawa pracy z obowiązku uiszczenia opłaty sądowej. Zgodnie z art. 35 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych obowiązek uiszczenia opłaty dotyczy tylko apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Opłata ma w tym przypadku co do zasady charakter stały i wynosi jedynie 30 zł, zatem ma wymiar symboliczny.

Krytycznie natomiast należy się odnieść do kwestii bardzo krótkich terminów do złożenia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę (7 dni), żądania przywrócenia do pracy oraz żądania nawiązania umowy o pracę (14 dni). Problem ten jednak wkrótce straci na znaczeniu w związku z podpisaną dnia 28 grudnia 2016 r. przez Prezydenta RP ustawą z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców<sup>67</sup>, która przedłużyła terminy określone w art. 246 k.p. do 21 dni.

### 3.1.2.3. OCHRONA SYGNALISTÓW

Sygnalista, z ang. *whistleblower*, to „osoba, która działając w dobrej wierze, zgłasza lub ujawnia informacje o nieprawidłowościach godzących w interes publiczny lub interes pracodawcy, a zachodzących w miejscu pracy”<sup>68</sup>. Ochrona sygnalistów w świetle prawa polskiego jest obecnie minimalna i ogranicza się do ogólnych regulacji prawa pracy, prawa karnego, prawa cywilnego, czy też dotyczących ochrony danych osobowych<sup>69</sup>, z czego te pierwsze zawierają najszerszy katalog przepisów, które potencjalnie mogłyby zostać wykorzystane przez sygnalistów.

Na gruncie prawa pracy instrumentami prawnymi, które są zawarte w k.p. i mogą służyć ochronie sygnalistów, są: ochrona przed mobbingiem będącym odwetem za zgłoszenie nieprawidłowości, możliwość odwołania się od wypowiedzenia umowy o pracę, które podaje pozorną przyczynę, w sytuacji gdy rzeczywistym powodem zwolnienia pracownika jest chęć jego „uciszenia” albo możliwość żądania odszkodowania w oparciu o zasady równego traktowania w zatrudnieniu w sytuacji szykanowania. W praktyce jednak są one nieefektywne. Warto też wspomnieć o możliwości zastosowania względem sygnalisty ochrony przewidzianej w art. 23 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>70</sup>, tj. objęcia tajemnicą okoliczności umożliwiającą ujawnienie tożsamości pracownika, który udzielił informacji kontrolerowi inspekcji pracy. Jednocześnie jednak słusznie podnosi się, że regulacje prawa pracy są „nieefektywne i tylko częściowo pozwalają pracownikom uniknąć reperkusji, gdy decydują się na

<sup>67</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/994\\_u/\\$file/994\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/994_u/$file/994_u.pdf).

<sup>68</sup> Definicja zaczerpnięta ze strony: <http://www.sygnalista.pl/>.

<sup>69</sup> Zdaniem niektórych ekspertów ustawa o ochronie danych osobowych, a szczególnie jej art. 25 ust. 1 pkt 3, może stanowić zagrożenie dla ujawnienia tożsamości sygnalisty, co dotyczy również – w zakresie ujawniania danych osobowych wnioskującego – ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. np. A. Wojciechowska-Nowak, *Skuteczna ochrona prawna sygnalistów. Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2016, nr 2(7): *Sygnaliści*, s. 24, [http://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przegląd\\_Antykorupcyjny\\_7.pdf](http://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przegląd_Antykorupcyjny_7.pdf)). Za pożądane należy uznać przy wprowadzeniu regulacji chroniących sygnalistów takie sformułowanie obowiązków, o których mowa np. w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych, które pozwoli uniknąć podobnych wątpliwości w przyszłości.

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t. j. Dz.U. 2015, poz. 640.

zgłoszenie nieprawidłowości w swoim miejscu pracy<sup>71</sup>. Dodatkowo przepisy te – w związku z tym, że zostały wprowadzone do ochrony wąsko rozumianego pracownika – często nie znajdują w ogóle zastosowania w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Co więcej, istniejące instrumenty prawa pracy, które mogą służyć ochronie sygnalistów, mają charakter następczy, brak jest natomiast narzędzi prewencyjnych<sup>72</sup>.

Wbrew zaleceniom organizacji międzynarodowych<sup>73</sup> w Polsce wciąż nie wprowadzono ustawy o ochronie sygnalistów, która w sposób kompleksowy regulowałaby omawianą kwestię, a także wprowadzałaby definicję sygnalisty, która nieznana jest obecnie polskiemu porządkowi prawnemu. Do całościowej regulacji sytuacji sygnalistów w jednym akcie prawnym zachęca m.in. rezolucja nr 1729 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2010 r.<sup>74</sup>, w której podkreśla się potrzebę objęcia ustawą o sygnalistach regulacji prawa pracy, prawa karnego, prawa prasowego, a także szeroko rozumianych regulacji antykorupcyjnych. Rezolucja wskazuje również, że „konieczne jest zagwarantowanie, między innymi przed rozwiązaniem stosunku pracy, ustanowienia prawnych kryteriów oceny «dobrej woli» stojącej za działaniami sygnalistów, przeniesienie ciężaru dowodu w sprawach, w których stroną są sygnaliści, na pracodawcę wówczas, gdy ten stosuje retorsje wobec osoby zgłaszającej nadużycia, zagwarantowanie prawa do odszkodowań w sytuacjach, gdy sygnaliści są ofiarą działań odwetowych, i uznanie takich działań za przejaw dyskryminacji, możliwości tymczasowego przywrócenia do pracy<sup>75</sup>».

## REKOMENDACJE:

1. Przyjęcie kompleksowego aktu prawnego, który obejmowałby ochroną sygnalistów w sposób uwzględniający ich specyficzne położenie, w tym:
  - a) obejmował swoim zakresem wszystkie obecnie istniejące regulacje prawne, mogące służyć ochronie sygnalistów, tj. prawo pracy, prawo karne, prawo cywilne oraz prawo administracyjne;
  - b) wprowadzał definicję sygnalisty;
  - c) wskazywał przesłanki, których wyczerpanie świadczy o tym, że mamy do czynienia z sygnalizowaniem, a także określał przypadki, w których sygnalista podlega ochronie<sup>76</sup>;
  - d) pełnił funkcję prewencyjną, poprzez zachęcenie pracodawców do tworzenia odpowiednich procedur, bądź polityk chroniących sygnalistów;
  - e) ustanawiał ramy ochrony sygnalistów pozwalające na anonimizowanie ich danych, co wymagałoby synchronizacji przede wszystkim z przepisami o ochronie danych osobowych i przepisami o dostępie do informacji publicznej;
  - f) określał minimalne standardy systemów sygnalizowania, jakie powinny być wdrażane w organizacjach;
  - g) precyzował główne uprawnienia sygnalistów w miejscach pracy (na przykład ochrona przed nagłym zwolnieniem, warunki przywrócenia do pracy w wyniku postępowania sądowego), w warunkach sporu sądowego (na przykład przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę w sytuacjach, w których w ramach odwetu zwalnia on sygnalistę) czy do odszkodowań w wypadku, gdyby stali się oni ofiarą retorsji;
  - h) obejmował swoim zakresem jak najszerszą grupę zatrudnionych, w tym świadczących pracę na podstawie umów o pracę na czas określony, umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnionych<sup>77</sup>.

<sup>71</sup> *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, red. G. Makowski, M. Waszczak, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, s. 21.

<sup>72</sup> Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Warszawa 2011.

<sup>73</sup> Por. art. 33 *Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji* (Dz.U. 2007 Nr 84, poz. 563) oraz art. 9 *Cywilnoprawnej konwencji Rady Europy o korupcji* (Dz.U. 2004 Nr 244, poz. 2443).

<sup>74</sup> Resolution 1729 (2010) Final version, *Protection of "whistle-blowers"*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-EN.asp?fileid=17851&lang=en>.

<sup>75</sup> *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, s. 22.

<sup>76</sup> W przypadku rekomendacji a–c korzystano z publikacji G. Makowski, M. Waszczak, *Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce – o potrzebie i perspektywach jej wprowadzania*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

<sup>77</sup> Rekomendacje d–h opracowano w oparciu o publikacje: *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych* oraz A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*.

### 3.1.2.4. TRUDNA SYTUACJA PRACOWNIKÓW Z UKRAINY

W ostatnich latach rośnie liczba pracowników z Ukrainy, którzy podejmują się pracy na terenie Polski<sup>78</sup>. Szacuje się, że stanowią oni 95% wszystkich zagranicznych pracowników w naszym kraju<sup>79</sup>. Przyczyną tego stanu rzeczy jest dynamiczny rozwój gospodarczy, który miał miejsce w Polsce w ostatnich latach, konflikt zbrojny na Ukrainie, a także gotowość Ukraińców do podejmowania się 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 pracowniczych. Ocenia się, że zjawisko to dotyczy 20% pracowników narodowości ukraińskiej<sup>80</sup>. Ponadto, choć nie jest to autorską koncepcją polskiego ustawodawcy, ale wynika z obowiązku implementacji dyrektywy<sup>81</sup> w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, od 1 stycznia 2017 r. nawet praca sezonowa cudzoziemców będzie warunkowana koniecznością uzyskania zezwolenia. Regulacja, choć jeszcze nie zaczęła funkcjonować, już jest krytykowana przez społeczność ukraińską<sup>82</sup>. Innym problemem, który dotyka tę grupę migrantów ekonomicznych, jest funkcjonowanie agencji pośrednictwa pracy, które pobierają za swoje usługi nielegalne opłaty<sup>83</sup>. Zgodnie bowiem z art. 19d ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>84</sup> agencje te mogą pobierać opłaty wyłącznie z tytułu faktycznie poniesionych kosztów związanych ze skierowaniem do pracy za granicą, dojazdem i powrotem osoby skierowanej, wydaniem wizy, badaniami lekarskimi i tłumaczeniem dokumentów.

#### REKOMENDACJE<sup>85</sup>:

5. Prowadzenie szeroko zakrojonych akcji informacyjnych i edukacyjnych na temat polskiego prawa pracy w kontekście zatrudniania cudzoziemców, także w języku ukraińskim, białoruskim, rosyjskim i angielskim; organizowanie szkoleń dla pracodawców, pracowników agencji pracy oraz cudzoziemców.
6. Udostępnienie na przejściach granicznych oraz w urzędach broszur informacyjnych na temat praw pracownika w wielu językach (w szczególności ukraińskim, białoruskim, rosyjskim i angielskim).
7. Uruchomienie gorącej linii (przy PIP lub prowadzonych przez organizacje pozarządowe w ramach zadań zleconych) dla cudzoziemców zatrudnionych w Polsce, prowadzonej w szczególności w języku ukraińskim, białoruskim, rosyjskim i angielskim.
8. Zaostrzenie kontroli PIP, w szczególności zwiększenie częstotliwości kontroli niezapowiedzianych, w agencjach zatrudnienia oraz u pracodawców zatrudniających cudzoziemców.
9. Egzekwowanie kar dla przedsiębiorców prowadzących agencje pośrednictwa pracy, które pobierają nielegalne opłaty.

<sup>78</sup> Por. *Coraz więcej pracowników z Ukrainy w Polsce*, „Bankier.pl”, 6.09.2014 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Coraz-wiecej-pracownikow-z-Ukrainy-w-Polsce-3195772.html>.

<sup>79</sup> Por. W. Priadko, *Czy w Polsce zmieni się sytuacja ukraińskich pracowników?*, „Wschodnik.pl”, 27.04.2016 r., artykuł dostępny na stronie: <http://wschodnik.pl/polska/item/5695-czy-w-polsce-zmieni-sie-sytuacja-ukrainskich-pracownikow.html>.

<sup>80</sup> Por. *Jak Polacy wykorzystują Ukraińców na rynku pracy*, „Gazeta Prawna.PL”, 16.04.2016 r., artykuł dostępny na stronie: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/936759,polacy-wykorzystuja-ukraincow-na-ryнку-pracy.html>.

<sup>81</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r.

<sup>82</sup> Por. *Zaproszenie do pracy w Polsce nie będzie już obowiązywać: nowe zasady wydawania wiz*, „Wschodnik.pl”, 23.08.2016 r., artykuł dostępny na stronie: <http://wschodnik.pl/publicystyka/item/7403-zaproszenie-do-pracy-w-polsce-nie-bedzie-juz-obowiazywac-nowe-zasady-wydawania-wiz.html>.

<sup>83</sup> Por. R. Lidke, *Jak nieuczciwi pośrednicy zarabiają na Ukraińcach szukających pracy w Polsce?*, Serwis Informacyjny Polskiego Radia, 15.04.2016 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.polskieradio.pl/42/5107/Artykul/1607821,Jak-nieuczciwi-posrednicy-zarabiaja-na-Ukraincach-szukajacych-pracy-w-Polsce>.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2016, poz. 645.

<sup>85</sup> Rekomendacje za: Z. Lasocik, E. Rekosz-Cebula, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej: mechanizmy powstawania i efektywne zapobieganie*: <http://www.cbss.org/wp-content/uploads/2012/11/ADSTRINGO-REPORT-POLISH.pdf>.

## 3.1.3. DODATKOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE PRAW ŚRODOWISKOWYCH

### 3.1.3.1. IMMISJE

Jak już podniesiono w rozdziale 2.5., lokowane w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkalnej zakłady produkcyjne są źródłem poważnych problemów dla okolicznych mieszkańców, w tym zwłaszcza jeżeli chodzi o uciążliwości zapachowe. W Polsce nie obowiązują bowiem tzw. przepisy odorowe. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku wielkoprzemysłowych ferm zwierząt<sup>86</sup>. Brak norm odorowych mógłby zostać złagodzony przez szczególne 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 takiej 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 immisję, a sposób obliczania wartości przedmiotu sporu jest kwestią budzącą wątpliwość w doktrynie i orzecznictwie<sup>87</sup>. Nadto relatywnie często może pojawić się konieczność powołania biegłego, co znacznie zwiększa koszty procesu, które w przypadku przegranej będzie musiał ponieść powód.

#### REKOMENDACJE:

1. Wprowadzenie obowiązku tworzenia kompleksowych MPZP.
2. Wprowadzenie przepisów różnicujących minimalne wymagane odległości pomiędzy zakładami produkcyjnymi a zabudową mieszkalną.
3. Wprowadzenie tzw. przepisów odorowych, np. bazujących na metodzie olfaktometrii dynamicznej<sup>88</sup>.

## 3.1.4. 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 rynkowym<sup>89</sup>.

Kolejna grupa przepisów dotyczy etapu zawarcia umowy. W tym zakresie należy przede wszystkim wyróżnić przepisy zakazujące stosowania klauzul abuzywnych (niedozwolonych), a zwłaszcza art. 385<sup>1</sup> k.c., który definiuje

<sup>86</sup> Por. <http://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/1,150375,20929872,to-mial-byc-sen-o-pieknym-palacu-podniesionym-z-ruin.html#TRwknD>.

<sup>87</sup> Por. <http://radcazamolska.pl/procedura-cywilna/wartosc-przedmiotu-sporu-w-procesie-negatoryjnym>.

<sup>88</sup> Metoda ta polega na oznaczaniu stężenia zapachowego przez grupę osób spełniających odpowiednie kryteria sprawności sensorycznej.

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, t. j. Dz. U. 2016, poz. 3.

pojęcie abuzywności i określa konsekwencje zastosowania w umowie z konsumentem klauzuli spełniającej tę przesłankę. Zgodnie z § 1 tego przepisu postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeśli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy<sup>90</sup>. Niebagatelną rolę na tym etapie odgrywają też przepisy ustawy o prawach konsumenta<sup>91</sup>. Określają one m.in. obowiązki informacyjne przedsiębiorcy względem konsumenta, które muszą być spełnione najpóźniej w chwili wyrażenia przez niego zgody na związanie się umową. *Novum* na gruncie dotychczasowego ustawodawstwa w zakresie ochrony konsumentów stanowi obowiązek informacyjny w zakresie możliwości skorzystania z pozasądowego rozstrzygnięcia sporów<sup>92</sup>.

Następnie mamy do czynienia z regulacjami, które aktualizują się w chwili, kiedy doszło już do zawarcia umowy pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. Tworzą je przepisy wspomnianej już u.p.k., jak i k.c. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 27 u.p.k., który zawiera chętnie wykorzystywane w zakupach internetowych tzw. prawo do namysłu<sup>93</sup>. Polega ono na możliwości skorzystania z prawa odstąpienia od umowy, jeżeli została zawarta poza lokalem przedsiębiorstwa. Istotną rolę odgrywają też zawarte w tytule XI dziale II k.c. przepisy ustanawiające rękojmię za wady rzeczy przy sprzedaży, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień konsumentów, które są szersze niż w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami.

Wreszcie regulacje, które mogą znaleźć zastosowanie po zawarciu przez konsumenta umowy z przedsiębiorcą, można znaleźć w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>94</sup>. Po ostatniej nowelizacji warto zwrócić uwagę na zawarte w jej art. 23b nowe uprawnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>95</sup> w zakresie wydawania decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolony i zakazującej jego wykorzystywania<sup>96</sup>. Należy też wspomnieć o funkcjonującym już na gruncie tej ustawy od dawna również ważnym uprawnieniu Prezesa UOKiK do wydawania decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Uprawnienie to pozwala m.in. na walkę z oferentami tzw. polisolokat, które w ostatnich latach stały się plagą na polskim rynku usług finansowych<sup>97</sup>.

Choć ustawodawstwo polskie regulujące szeroko rozumianą ochronę konsumentów podlega dynamicznemu rozwojowi w ostatnich latach, tworząc coraz bardziej skuteczne rozwiązania w celu ochrony konsumentów, to wciąż problematyczna jest kwestia braku kompleksowej kodyfikacji tych instrumentów prawnych. Powoduje to brak przejrzystości regulacji konsumenckich. Krytycznie należy również ocenić fakt, że mimo niedawnej nowelizacji sposobu tworzenia i funkcjonowania rejestru klauzul niedozwolonych, wpis klauzuli do rejestru nadal będzie wiążący tylko w relacjach pomiędzy przedsiębiorcą, który go stosuje, a jego klientami. Oznacza to, że nie znajdzie zastosowania do klauzul stosowanych przez innych przedsiębiorców, które zawierają takie same normy prawne, jak klauzule uznane za niedozwolone. Niezależnie, niejasne wydaje się także sformułowanie obowiązku informacyjnego w zakresie możliwości skorzystania przez konsumenta z pozasądowych sposobów rozstrzygnięcia sporów. W doktrynie podnoszone są bowiem głosy, że spełnieniem tego obowiązku będzie także poinformowanie konsumenta o braku takiej możliwości<sup>98</sup>. Wreszcie, co łączy się z tym ostatnim zagadnieniem, mimo upływu

---

<sup>90</sup> Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, t. j. Dz.U. 2014, poz. 827, dalej jako: u.p.k.

<sup>92</sup> Por. *Polubowne rozstrzygnięcie sporów konsumenckich w Polsce*, UOKiK 2014, s. 77–82.

<sup>93</sup> Por. <http://prawoecommerce.pl/odstapienie-od-umowy-zawartej-w-sklepie-internetowym/>.

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t. j. Dz.U. 2015, poz. 184.

<sup>95</sup> 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](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12322).

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> 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-tysiacle-klientow-ubezpieczycieli-z-pajeczyny-polisolokat>.

<sup>98</sup> Por. Ł. Grzelak, *Obowiązek poinformowania konsumenta o pozasądowych metodach rozstrzygnięcia sporu*, artykuł dostępny na stronie: <http://www.grzelak-kancelaria.pl/index.php/15-obowiazek-poinformowania-konsumenta-o-pozasadowych-metodach-rozstrzygnięcia-sporu>.

dnia 9 lipca 2015 r. terminu implementacji dyrektywy<sup>99</sup> w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich, w Polsce wciąż nie funkcjonuje, uruchomiona 15 lutego 2016 r. przez Komisję Europejską, platforma internetowa ODR (*online dispute resolution*) będąca internetowym narzędziem do pozasądowego rozwiązywania sporów dotyczących zakupów przez Internet<sup>100</sup>.

### REKOMENDACJE:

1. Kompleksowa kodyfikacja regulacji mających na celu ochronę konsumentów w celu poprawy jej przejrzystości.
2. Rozszerzenie skuteczności wpisu do rejestru klauzul niedozwolonych na innych stosujących je przedsiębiorców.
3. Rozważenie nowelizacji przepisów u.p.k., które wprowadzają obowiązek poinformowania konsumenta o możliwości skorzystania z pozasądowych metod rozwiązywania sporów, w celu eliminacji wątpliwości interpretacyjnych.
4. Niezwłoczne przyjęcie rozwiązań prawnych umożliwiających funkcjonowanie platformy ODR w Polsce.

### 3.1.5. NIESKUTECZNE PRZEPISY ANTYDISKRYMINACYJNE

Aktem prawnym o charakterze przekrojowym, którego celem jest przeciwdziałanie przejawom dyskryminacji na różnych płaszczyznach i w wielu obszarach życia, jest tzw. ustawa równościowa<sup>101</sup>. 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 krzywdę<sup>102</sup>. O braku podstawy do zasądzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę na gruncie ustawy równościowej orzekł Sąd Okręgowy w Warszawie w pierwszym prawomocnym wyroku wydanym na gruncie art. 13 ustawy<sup>103</sup>.

Kolejnym istotnym problemem jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania. Najslabiej chronione są osoby dyskryminowane ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Ponadto, według danych uzyskanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przeważająca większość przypadków nierównego traktowania (85% w roku 2015) nie jest zgłaszana jakiegokolwiek instytucji publicznej<sup>104</sup>.

Co więcej, 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 zakresie<sup>105</sup>.

<sup>99</sup> 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.

<sup>100</sup> Por. M. Jędrzejak, *Ruszyła platforma ODR służąca rozwiązywaniu sporów przez internet!*, 21.02.2016 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.trustedshops.pl/wiadomosci/12652-ruszyła-platforma-odr-służąca-rozwiazywaniu-sporow-przez-internet.html>.

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, t. j. Dz.U. 2016, poz. 1219.

<sup>102</sup> Por. Ewa Łętowska: *nie będzie pożytku z ustawy równościowej*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ewa-letowska-nie-będzie-pozytku-z-ustawy-rownosciowej>.

<sup>103</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt V Ca 3611/14.

<sup>104</sup> 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>.

<sup>105</sup> *Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych*, red. M. Wiczeorek, K. Bogatko, Warszawa 2012.

## 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. Poszerzenie art. 13 ust. 1 ustawy równościowej o możliwość dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.
4. Prowadzenie szkoleń dla sędziów w zakresie zjawiska dyskryminacji i przepisów antydyskryminacyjnych.
5. Wdrożenie systemu ewidencjonowania postępowań prowadzonych z zastosowaniem ustawy równościowej<sup>106</sup>.

## 3.2. 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 prawa<sup>107</sup> i nie powinno być stosowane jako podstawowy środek zaradczy w sytuacji nadużyć korporacji. Po instrumenty prawa karnego<sup>108</sup> należy jednak sięgać w sytuacji, gdy instytucje prawa cywilnego i administracyjnego 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.

### 3.2.1. BARIERY W DOSTĘPIE DO SĄDU<sup>109</sup>

Powszechny problem braku odpowiedniej edukacji prawnej w Polsce<sup>110</sup> 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 problem<sup>111</sup>. Prowadzi to do sytuacji, w której przeciętny obywatel jest na straconej pozycji jako uczestnik

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> Por. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne: część ogólna*, Kraków 2014.

<sup>108</sup> W rozdziale tym opisane zostaną również problemy związane z odpowiedzialnością podmiotów zbiorowych, która jednak nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*. Zob. rozdział 2.8.

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> „Przez edukację prawną należy rozumieć wszelkiego rodzaju inicjatywy adresowane do różnych grup społecznych, mające na celu podniesienie wiedzy i świadomości prawnej”. Zob. *Edukacja prawna obywateli – możliwości, szanse, bariery*, INPRIS, 2012.

<sup>111</sup> Por. np. poradnik prawny Ministerstwa Sprawiedliwości dla młodzieży *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”.

postępowania przygotowawczego czy sądowego i nie potrafi w odpowiedni sposób zareagować na czynności podejmowane przez prokuraturę, sąd czy wreszcie przeciwnika procesowego.

Sytuacji nie poprawiają pouczenia wręczane 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 sytuacji<sup>112</sup>. 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 badań<sup>113</sup> 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 i znacznie odbiegają od stawek wolnorynkowych. Prowadzi to do sytuacji braku równości broni w starciu między obywatelami a dużymi podmiotami gospodarczymi, na co dodatkowo nakłada się powszechna bierna postawa prokuratorów w trakcie postępowania sądowego, co związane jest z obecną konstrukcją procesu karnego, w której prokuratorzy co do zasady biorą udział w sprawach sądowych, w których nie prowadzili postępowania przygotowawczego.

Innym problemem są kwestie techniczne związane z dostępem do akt spraw, które z reguły w dalszym ciągu są gromadzone przede wszystkim w formie papierowej i w takiej też formie udostępniane. Problem widoczny jest przede wszystkim w skomplikowanych sprawach gospodarczych, gdzie często gromadzi się od kilkudziesięciu do nawet kilku tysięcy tomów akt, po 200 kart (stron zadrukowanych jedno- lub dwustronnie) każdy<sup>114</sup>, co w praktyce niemal wyłącza możliwość skutecznego zapoznania się z materiałem dowodowym.

## REKOMENDACJE:

1. Wprowadzenie edukacji prawniczej na każdym etapie edukacji (od przedszkola po studia wyższe), która będzie przede wszystkim nastawiona na praktyczne wykorzystanie poznanych instytucji prawnych. 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.
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 skorzystać<sup>115</sup>.
3. Prowadzenie szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości mających kontakt z obywatelami, w szczególności pracowników biur/punktów obsługi interesantów, z kontaktów z osobami nieposiadającymi wystarczającej wiedzy prawniczej. Celem szkoleń powinno być przekazanie umiejętności mówienia w prosty sposób o skomplikowanych zagadnieniach prawnych.

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> Por. np. B. Kwiatkowski, *Pranie wartości majątkowych (art. 299 § 1 k.k.) – analiza praktyki wymiaru sprawiedliwości. Wybrane zagadnienia*, 2010.

<sup>114</sup> B. Kwiatkowski, *Pranie wartości majątkowych (art. 299 § 1 k.k.) – analiza praktyki wymiaru sprawiedliwości. Wybrane zagadnienia*, 2010

<sup>115</sup> Dobrym przykładem takiego przedstawienia praw i obowiązków uczestnika postępowania sądowego jest strona internetowa pokrzywdzeni.gov.pl oraz umieszczony na niej Informator dla pokrzywdzonego *Jestem pokrzywdzony przestępstwem i co dalej?* ([http://pokrzywdzeni.gov.pl/Data/Files/\\_public/informator/informatorpokrzywdzonego.pdf](http://pokrzywdzeni.gov.pl/Data/Files/_public/informator/informatorpokrzywdzonego.pdf)).



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. Wprowadzenie 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 sówicie opłacanych obrońców.
6. Wprowadzenie systemu elektronicznego gromadzenia akt, który – szczególnie w obszernych sprawach – znacząco ułatwi dostęp stronom do zgromadzonego materiału dowodowego.

### 3.2.2. 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 przestępstw, w których brak jest podmiotów, których „dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo”<sup>116</sup>. 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 następnie 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 umorzeniu<sup>117</sup>. 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.

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 pełnoprawną 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 oświadczenie<sup>118</sup>. O uprawnieniu tym pokrzywdzony jest pouczany, między innymi w zawiadomieniu o przesłaniu aktu oskarżenia do sądu, jednakże forma tego pouczenia sprowadza 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.

<sup>116</sup> Zob. art. 49 k.p.k.

<sup>117</sup> 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 umorzenie postępowania, gdzie poza warunkiem naruszenia praw zawarto wąski katalog przestępstw, w sprawie których zażalenie zawiadamiających jest dopuszczalne. Por. art. 306 k.p.k.

<sup>118</sup> Por. art. 53 i 385 k.p.k.

### REKOMENDACJE:

1. Wprowadzenie dla podmiotów zawiadamiających o przestępstwie uprawnienia 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.

### 3.2.3. KONFLIKT INTERESÓW W SPRAWACH KORUPCYJNYCH I KARNO-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”<sup>119</sup>, 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 karno-gospodarczą zna w danej miejscowości, utrzymuje kontakty ze znacznie większą ilością prokuratorów i sędziów. 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 dotyczące 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.

<sup>119</sup> Zob. art. 41 k.p.k.

### 3.2.4. 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”<sup>120</sup>, który „jest tym bardziej niebezpieczny, że umożliwia przenikanie zorganizowanej przestępczości i skutków jej działalności w sferę legalnej gospodarki państwa”<sup>121</sup>. Pranie pieniędzy – z uwagi na konstrukcję tego typu czynu zabronionego<sup>122</sup> – 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 dochody<sup>123</sup>, osłaniając jednocześnie ich sprawców. Dlatego tak ważnym jest zwalczanie tego procederu, w którym udział biorą również korporacje<sup>124</sup>.

Mimo to, że pranie pieniędzy występuje niemal w każdej sprawie karnej<sup>125</sup>, 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 przypadków<sup>126</sup>. 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 środków<sup>127</sup>. Brak jest skutecznych mechanizmów zwalczania bardziej wyrafinowanych metod prania pieniędzy oraz docierania do jego organizatorów.

#### 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 pomniejszymi sprawcami, które uniemożliwia ujęcie przywódców grup przestępczych<sup>128</sup>.

<sup>120</sup> 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 r., s. 22

<sup>121</sup> J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Zakamycze, 2004, s. 30 i cytowana tam literatura.

<sup>122</sup> 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”

<sup>123</sup> Dochody te mogą pochodzić z takich przestępstw, przynoszących dochody firmom, jak m.in. wykorzystywanie pracy przymusowej i pracy dzieci, handlu ludźmi, przestępstw seksualnych.

<sup>124</sup> „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 prac 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*, Zakamycze, 2004, s. 72.

<sup>125</sup> Inną kwestią jest to, czy typ ten jest prawidłowo skonstruowany i czy zakres jego penalizacji nie jest za szeroki.

<sup>126</sup> Por. *Skazania prawomocne – dorośli – wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary w l. 2008-2015*, Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>127</sup> Por. B. Kwiatkowski, *Pranie wartości majątkowych (art. 299 § 1 k.k.) – analiza praktyki wymiaru sprawiedliwości. Wybrane zagadnienia*, 2010.

<sup>128</sup> 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, nr 3.

### 3.2.5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW ZBIOROWYCH

Jak wskazano w rozdziale 2.8, quasi-karna odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w Polsce, nawet wobec publicznych zapewnień służb o zamiarze zmiany sytuacji<sup>129</sup>, 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 wyrokiem), 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 kierowniczej<sup>130</sup>.

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 wiadomości<sup>131</sup>. W większości były to sprawy dotyczące przestępstw skarbowych oraz czynów przeciwko interesom wierzycieli<sup>132</sup>. W roku 2014 do sądów wpłynęło 31 takich spraw, zaś w 2015 – 14, co w dalszym ciągu oznacza, że organy ścigania rzadko sięgają po u.o.p.z.<sup>133</sup>

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 fizycznym – zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, który to zakaz wydaje się w niektórych sprawach znacznie bardziej dotkliwy od najwyższej kary pieniężnej.

#### 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<sup>134</sup> – 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.

<sup>129</sup> Por. wypowiedź byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunika: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/789986,cba-za-korupcje-odpowie-nie-tylko-menedzer-ale-tez-jego-firma.html>.

<sup>130</sup> 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. Pominięcie 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”.

<sup>131</sup> Por. *Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002–2011*, Wydział Statystyki w Departamencie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2012.

<sup>132</sup> B. Nita, *Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym*, Arche 2008

<sup>133</sup> Por. *Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności za rok 2015*, Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>134</sup> Zob. art. 39 pkt 2 k.k.

## 3.2.6. OGRANICZONA OCHRONA PRACOWNIKÓW

W rozdziale XXVIII kodeksu karnego pt. *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową* zawarto szereg typów czynów zabronionych, które chronią dobra prawne pracowników. Jednocześnie jednak typy te odwołują się wprost do prawa pracy i pojęcia pracownika, którego wykładnia w doktrynie prawa karnego jest kontrowersyjna. Można bowiem przez nie rozumieć bądź wyłącznie osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę i inne formy zatrudnienia wymienione w kodeksie pracy<sup>135</sup>, bądź osoby pozostające w „stosunku pracy”<sup>136</sup>, bez względu na to, czy stosunek ten powstał na podstawie umowy o pracę, czy też na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>137</sup>, bądź też wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową, niekoniecznie w oparciu o regulacje kodeksu pracy<sup>138</sup>. W związku z opisywanym w rozdziale 3.1.2.1 powszechnym zjawiskiem zatrudniania osób wyłącznie na umowy cywilnoprawne, czy też zatrudniania „na czarno” obcokrajowców, szereg pracowników, wykonujących swoje zadania bez gwarancji opisanych w kodeksie pracy, może teoretycznie pozostawać również poza dodatkową ochroną prawa karnego<sup>139</sup>.

### REKOMENDACJA:

- Wprowadzenie do kodeksu karnego szerokiej definicji pracownika<sup>140</sup>, która w jednoznaczny sposób rozstrzygnie, że osoby pracujące w oparciu o inne formy zatrudnienia niż te określone w kodeksie pracy korzystają z dodatkowej ochrony, określonej w rozdziale XXVIII kodeksu karnego<sup>141</sup>.

## 3.3. PRAWO ADMINISTRACYJNE

### 3.3.1. 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 (od 100 zł do 300 zł). Wpis stosunkowy (zależny od wartości przedmiotu zaskarżenia) pobierany jest tylko w przypadku skargi na decyzję nakładającą obowiązek zapłaty należności pieniężnej<sup>142</sup>.

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 skarżącego<sup>143</sup>. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie.

<sup>135</sup> Por. *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, wyd. II, LexisNexis 2006.

<sup>136</sup> Zob. art. 22 § 1 k.p.

<sup>137</sup> Por. P. Daniluk, W. Witoszko, Glosa do uchwały SN z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt I KZP 34/05, OSP 2006, z. 7-8, poz. 93.

<sup>138</sup> Por. W. Wróbel (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. 2, red. A. Zoll, 2008.

<sup>139</sup> Nie oznacza to braku jakiegokolwiek ochrony, a jedynie brak możliwości stosowania przepisów z rozdziału XXVIII k.k.

<sup>140</sup> Rozważyć można również zastąpienie słowa „pracownik” zwrotem o szerszym znaczeniu, który obejmowałby sobą wszelkie formy zatrudnienia, np. „osoba zatrudniona”.

<sup>141</sup> W wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł podobny problem zawężania na gruncie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167) pojęcia pracownika wyłącznie do osób świadczących pracę na zasadach określonych w kodeksie pracy, co w konsekwencji doprowadziło do stwierdzenia niezgodności tej regulacji z Konstytucją.

<sup>142</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032212193>.

<sup>143</sup> Art. 199 i art. 200 p.p.s.a.: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531270>.

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 przegrania sprawy. Mając na uwadze cel postępowania sądownoadministracyjnego oraz jego przebieg, należałoby całkowicie odstąpić od obciążania skarżącego kosztami organu, również w postępowaniu kasacyjnym. Ryzyko pieniężne jest wystarczająco ograniczone przymusem adwokacko-radcowskim.

#### **REKOMENDACJA:**

- Odstąpienie od obciążania skarżącego kosztami organu w postępowaniu kasacyjnym.

### **3.3.2. LEGITYMACJA PROCESOWA**

#### **3.3.2.1. 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 orzeczniczą 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 faktyczny<sup>144</sup>).

#### **REKOMENDACJA:**

- Wprowadzenie ustawowej definicji interesu prawnego.

#### **3.3.2.2. 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. 127 ust. 7 Prawa wodnego (ograniczenie zakresu stron postępowania w sprawie pozwolenia wodnoprawnego). Art. 41 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze pozbawia przymiotu

---

<sup>144</sup> „Nie można skutecznie wywieść interesu prawnego z faktu istnienia obligacyjnego stosunku cywilnoprawnego”. – wyrok NSA z 04.03.2015 r., sygn. I OSK 2055/13.

strony właścicieli nieruchomości położonych poza obszarem górniczym<sup>145</sup>. 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).

Niepokojącą tendencją jest stopniowe ograniczanie katalogu stron i pozbawianie grup osób i podmiotów legitymacji procesowej. Przykładowo – opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji projekt nowej ustawy Prawo wodne przewiduje (mimo braku związku z reformą prawa wodnego) nowelizację ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: u.o.o.ś.) istotnie ograniczającą katalog stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>146</sup>.

### REKOMENDACJE:

1. Zaniechanie wprowadzania przepisów ograniczających legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym.
2. Ujednoczenie przepisów dotyczących legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym, uchylenie przepisów szczególnych regulujących legitymację procesową w sposób odmienny niż k.p.a.

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

Polskie prawo administracyjne nie zna co do zasady instytucji *actio popularis*. W nielicznych przypadkach możliwość domagania się podjęcia określonych działań przez organ administracji przyznany został 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 środowisko<sup>147</sup>. Efektem poprawnej implementacji dyrektywy jest bardzo duża, na tle innych państw UE, liczba postępowań w sprawie szkód w środowisku<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> Obszarem górniczym jest, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 Prawa geologicznego i górniczego „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.

<sup>146</sup> <http://blog.frankbold.pl/nowe-prawo-wodne/>

<sup>147</sup> 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>.

<sup>148</sup> Raport o stanie implementacji dyrektywy ELD, s. 87, [http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplementation/pdf/ELD%20implementation\\_Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplementation/pdf/ELD%20implementation_Final%20report.pdf).

K.p.a. przyznaje obywatelom prawo składania skarg i wniosków<sup>149</sup>, 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 administracyjnego<sup>150</sup>. 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).

### 3.3.2.4. 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 społeczeństwa<sup>151</sup>, w szczególności w przebiegu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz w przebiegu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko<sup>152</sup>. Organ zobowiązany jest rozpatrzyć złożone uwagi i odnieść się do każdej z osobna, a w przypadku jej nieuwzględnienia – uzasadnić taką decyzję. Jednakże nieuwzględnienie uwagi lub wniosku nie podlega zaskarżeniu<sup>153</sup>, w związku z czym konsultacje społeczne niejednokrotnie pozostają formalnością, bez rzeczywistego wpływu na kształt wydanej decyzji.

#### 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.

### 3.3.2.5. 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 zgodnie 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

<sup>149</sup> K.p.a. Dział VIII – *Skargi i wnioski* (art. 221-260).

<sup>150</sup> „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.

<sup>151</sup> Art. 29 i n. u.o.o.ś.

<sup>152</sup> Przed wydaniem aktów wskazanych w art. 46 u.o.o.ś., m. in. MPZP i Studium.

<sup>153</sup> <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nieuwzględnienie-uwag-do-projektow-aktow-planistycznych-bez-zaskarzenia>



postanowieniem, od którego przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Niestety, niejasna przesłanka „interesu społecznego” pozwala na ograniczanie legitymacji organizacji społecznych<sup>154</sup>. Ponadto organizacja nie może złożyć odwołania od decyzji, jeżeli nie brała udziału w postępowaniu przed organem I instancji<sup>155</sup>, co stanowi nieuzasadnione ograniczenie jej uprawnień.

Szersze są uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>156</sup>. 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 jest 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.

Uprawnienia organizacji społecznych są wyłączone w wielu postępowaniach na podstawie przepisów szczególnych, m.in. w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego<sup>157</sup>, pozwolenia wydawanego na podstawie przepisów p.o.ś. (z zastrzeżeniem postępowania w sprawie pozwolenia zintegrowanego dla nowej lub istotnie zmienianej instalacji).

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.)<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> „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).

<sup>155</sup> „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 kpa 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.

<sup>156</sup> 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.).

<sup>157</sup> Spotkało się to z krytyczną oceną Rzecznika Praw Obywatelskich <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2007/09/568853/1712551.pdf>

<sup>158</sup> „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.

### REKOMENDACJE:

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

### 3.3.2.6. 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.

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 przestrzennego<sup>159</sup>. 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.

---

<sup>159</sup> W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 33–54.

### 3.3.3. TERMINY WNOŚZENIA ŚRODKÓW ZASKARŻENIA

#### 3.3.3.1. TERMINY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Termin na wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wynosi 2 tygodnie od dnia doręczenia jej stronie, a gdy została ogłoszona ustnie – od dnia ogłoszenia<sup>160</sup>. Termin na złożenie zażalenia na postanowienie jest krótszy i wynosi 7 dni<sup>161</sup>. Jeżeli strony zawiadamiane są o decyzji lub postanowieniu przez obwieszczenie<sup>162</sup>, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia<sup>163</sup>. Dopiero od upływu tego terminu liczy się termin na wniesienie środka zaskarżenia.

#### 3.3.3.2. TERMINY W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie<sup>164</sup>.

Skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego składa się w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem<sup>165</sup>. Termin ten należy uznać za zbyt krótki i zasadne wydaje się być 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.

#### 3.3.3.3. WNIOSEK O SPORZĄDZENIE UZASADNIENIA WYROKU

Utrudnieniem dla stron postępowania sądowoadministracyjnego 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 doręczony uzasadnienie, a przynajmniej 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 wyroku<sup>166</sup>.

<sup>160</sup> Art. 129 § 2 k.p.a.

<sup>161</sup> Art. 141 § 2 k.p.a.

<sup>162</sup> Jest to dopuszczalne, jeżeli stanowi tak przepis szczególny, 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.

<sup>163</sup> Art. 49 k.p.a.

<sup>164</sup> Art. 53 § 1 p.p.s.a.

<sup>165</sup> Art. 177 § 1 p.p.s.a.

<sup>166</sup> Wyrok NSA z 19.02.2016 r., sygn. I OZ 87/16.

### 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.

## 3.3.4. DOSTĘP DO DOWODÓW

### 3.3.4.1. 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. 77 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 dowodów<sup>167</sup>.

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. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, w celu obalenia twierdzeń zawartych w raporcie strony zobowiązane są uzyskać „kontraport” – specjalistyczny dokument sporządzony przez ekspertów w danej dziedzinie<sup>168</sup>. 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.

### REKOMENDACJA:

- Zmiana przepisów dotyczących sposobu sporządzania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – aby zapewnić obiektywny charakter tego dokumentu, powinien być on sporządzany przez niezależnych biegłych; prowadzenie listy biegłych posiadających odpowiednie kwalifikacje powinno leżeć w kompetencji RDOŚ lub GDOŚ.

### 3.3.4.2. 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

<sup>167</sup> Art. 10 § 1 w zw. z art. 81 k.p.a.

<sup>168</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 02.06.2015 r., II SA/Kr 310/15.

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 dokumentu<sup>169</sup>. 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 sądownoadministracyjnym.
2. Przyznanie sądom administracyjnym możliwości samodzielnego ustalania stanu faktycznego i oceny materiału dowodowego celem przyspieszenia i uproszczenia postępowania.

### **3.3.5. POZOSTAŁE PROBLEMY I REKOMENDACJE**

#### **3.3.5.1. ZASKARŻENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ A JEJ WYKONALNOŚĆ**

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 wykonaniu<sup>170</sup>. Wykonalność decyzji może być wstrzymana przez organ lub przez sąd na wniosek skarżącego<sup>171</sup>. Szczególna sytuacja zachodzi w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W doktrynie i orzecznictwie dominuje pogląd, że nie jest możliwe wstrzymanie jej wykonalności<sup>172</sup>. Jednocześnie jednak dopuszcza się nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w postępowaniu administracyjnym<sup>173</sup>.

Skarżący nie mają zatem możliwości powstrzymania inwestora od starania się o kolejne decyzje w procesie inwestycyjnym, w szczególności o pozwolenie na budowę. 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).

#### **REKOMENDACJA:**

- Dopuszczenie wstrzymania wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>169</sup> „Nie ma podstaw prawnych do tego, aby opracowanie przygotowane przez trzy osoby legitymujące się stopniami naukowymi zatytułowane »Ekspertyza prawna«, uznać za dowód uzupełniający z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a.” – wyrok WSA w Krakowie z 27.03.2014 r., I SA/Kr 1756/13.

<sup>170</sup> Art. 16 § 1 k.p.a.

<sup>171</sup> Art. 61 p.p.s.a.

<sup>172</sup> Postanowienie NSA z 16.01.2014 r., II OSK 3139/13; postanowienie NSA z 03.04.2012 r., II OSK 286/12.

<sup>173</sup> 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. z 2016 r., poz. 1812).

### 3.3.5.2. BEZCZYNNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI

Obowiązujące przepisy prawa przewidują środki zwalczania bezczynności organów administracyjnych, jednakże co do zasady są one dostępne tylko dla stron postępowania<sup>174</sup>. Ustawy samorządowe przyznają możliwość zaskarżenia bezczynności organów jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem wykazania naruszenia interesu prawnego (patrz pkt 3.3.2.6.).

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 (np. WIOŚ w związku z naruszeniem przepisów ochrony środowiska) 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 3.3.2.3. *in fine*).

### 3.3.5.3. ŁAŃCUCH DOSTAW

Polskie przedsiębiorstwa nie funkcjonują w próżni i w bardzo wielu obszarach korzystają z łańcucha dostaw, sięgającego drugiego końca świata. Część firm wprowadza w związku z tym odpowiednie polityki dotyczące kwestii społecznych i ekologicznych, jednakże najczęściej nie prowadzi monitoringu przestrzegania praw człowieka w ramach swojego łańcucha dostaw<sup>175</sup>. Jednocześnie ich obowiązkiem – wynikającym z *Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka*<sup>176</sup> – 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 transparenty, 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 konsumenckim.

Dodatkowym elementem wspierającym wdrażanie efektywnych polityk jest obowiązek nałożony na państwa członkowskie Unii Europejskiej implementacji dyrektywy 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. Urz. UE L 330 z 15.11.2014, str. 1, z późn. zm.), dalej jako „dyrektywa 2014/95/UE”, która zawiera 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)”<sup>177</sup>. Oświadczenia te wydają się naturalnym miejscem, w którym podmioty zobowiązane do ich składania, powinny informować o przebiegu całego ich łańcucha dostaw<sup>178</sup>. Dodatkowo warto rozważyć wprowadzenie regulacji wymagających od przedsiębiorców sprawdzania i informowania, że w ich łańcuchu dostaw nie jest wykorzystywana praca niewolnicza lub przymusowa.

<sup>174</sup> Art. 37 k.p.a.

<sup>175</sup> Por. np. T. Makowski, *Banany Fairtrade na polskim rynku. Analiza sytuacji obecnej i wskazówki na przyszłość*, Kraków – Warszawa 2016.

<sup>176</sup> [http://pihrb.org/wp-content/uploads/2014/10/Wytyczne-ONZ-UNGPs-BHR-PL\\_web\\_PiHRB.pdf](http://pihrb.org/wp-content/uploads/2014/10/Wytyczne-ONZ-UNGPs-BHR-PL_web_PiHRB.pdf)

<sup>177</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości, Druk Sejmowy nr 1045, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki-8ka.nsf/0/9A9AE12E5EE6DFBAC125806F004DD80E/%24File/1045.pdf>.

<sup>178</sup> 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>.

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 dostaw<sup>179</sup>. Wymogi takie można wprowadzić chociażby w zamówieniach dot. żywności, odzieży czy urządzeń elektronicznych.

Za niezwykle istotną z perspektywy łańcucha dostaw należy uznać również, nieistniejącą w obecnym stanie prawnym, odpowiedzialność spółek dominujących za naruszenia praw człowieka przez spółki zależne. Brak jest dzisiaj ustawowych podstaw do przypisywania takiej odpowiedzialności, „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)”<sup>180</sup>. Co istotne, odpowiedzialność spółki dominującej za zobowiązania spółki córki nie jest obca porządkom prawnym innych państw europejskich<sup>181</sup>.

## REKOMENDACJE:

1. 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 dostaw, jego monitorowania i wdrażania środków naprawczych w wypadku stwierdzenia naruszeń.
2. Obligatoryjne wymaganie od oferentów w ramach zamówień publicznych posiadania odpowiednich certyfikatów (o ile takie certyfikaty w danym obszarze istnieją), potwierdzających poszanowanie praw człowieka.
3. Wprowadzenie w związku z implementacją dyrektywy 2014/95/UE obowiązku objęcia oświadczeniem na temat informacji niefinansowych przebiegu całego łańcucha dostaw oraz prowadzenia w tym zakresie odpowiednich polityk, mających na celu zachowania należytej staranności przy jego wykorzystywaniu.
4. Wprowadzenie obowiązku badania w ramach stosowanych w przedsiębiorstwie polityk, czy w łańcuchu dostaw tego przedsiębiorstwa nie dochodzi do łamania praw człowieka, przede wszystkim w zakresie wykorzystywania pracy niewolniczej i przymusowej, i ujawniania tych informacji w ramach raportowania niefinansowego.
5. Wprowadzenie ustawowej subsydiarnej odpowiedzialności spółek dominujących za naruszenia praw człowieka przez spółki zależne.

<sup>179</sup> Por. np. T. Makowski, *Banany Fairtrade na polskim rynku. Analiza sytuacji obecnej i wskazówki na przyszłość*.

<sup>180</sup> Por. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, LexisNexis 2014.

<sup>181</sup> 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>.

## 3.4. KRAJOWY PUNKT KONTAKTOWY OECD

### 3.4.1. WPROWADZENIE

Krajowy Punkt Kontaktowy OECD (KPK OECD) został utworzony w Polsce w 1998 r., w związku z deklaracją polskiego rządu o przestrzeganiu *Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych*<sup>182</sup>. Początkowo był ulokowany w Ministerstwie Skarbu Państwa, od 2001 r. w Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ), a od 1 lipca 2016 r. został włączony w strukturę Ministerstwa Rozwoju. Jego zadaniem jest promowanie i zapewnienie przestrzegania *Wytycznych*. Polski KPK OECD jest organem właściwym do składania zawiadomień o naruszeniu *Wytycznych* przez przedsiębiorstwa wielonarodowe działające w Polsce i polskie firmy ponadnarodowe działające w krajach, gdzie nie działa inny KPK.

### 3.4.2. PROCEDURA POSTĘPOWANIE PRZED KPK OECD

Celem postępowania prowadzonego przez KPK OECD jest przede wszystkim „znalezienie polubownego rozwiązania sytuacji spornej przez postępowanie pojednawcze lub mediację”; dopiero gdy te mechanizmy zawiodą, KPK bada dogłębnie sprawę<sup>183</sup>.

Postępowanie przed KPK składa się z trzech etapów:

1. od otrzymania zawiadomienia do sporządzenie wstępnej oceny<sup>184</sup>,
2. od przyjęcia sprawy do zamknięcia mediacji,
3. sporządzenie i upublicznienie oświadczenia końcowego.

Oświadczenie końcowe nie ma charakteru wyroku, a jedyne sankcje wiążące się z jego wydaniem – w razie stwierdzenia naruszenia *Wytycznych* – to opublikowanie informacji o złamaniu *Wytycznych OECD* lub o braku chęci czy możliwości rozwiązania przez strony sytuacji konfliktowej.

### 3.4.3. PROBLEMY Z FUNKCJONOWANIEM KPK OECD

#### A) BRAK NIEZALEŻNOŚCI KPK OECD

Polski KPK OECD cały czas – w mniejszym lub większym stopniu – jest powiązany organizacyjnie z polskim rządem. Jednocześnie w jego ramach, jak ma to miejsce w innych krajach<sup>185</sup>, nie działają żadne dodatkowe zewnętrzne ciała doradcze czy eksperckie. Z jednej strony może to wpływać na potencjalnie niższy poziom merytoryczny działania KPK, z drugiej strony naraża go na oskarżenia o brak wystarczającej niezależności od czynników rządowych i politycznych, a tym samym bezstronności podczas rozpatrywania skarg i podejmowania decyzji w odniesieniu

---

<sup>182</sup> „*Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych* (zwane dalej *Wytycznymi*) to zalecenia rządów kierowane do przedsiębiorstw wielonarodowych. Celem *Wytycznych* jest zapewnienie, że działanie takich przedsiębiorstw jest zgodne z polityką danego rządu, wzmocnienie podstawy wzajemnego zaufania przedsiębiorstw i społeczeństwa, w którym działają, polepszenie atmosfery inwestycji zagranicznych oraz zwiększenie wkładu w zrównoważony rozwój przedsiębiorstw wielonarodowych. *Wytyczne* są częścią Deklaracji OECD w sprawie inwestycji międzynarodowych i przedsiębiorstw wielonarodowych”. Dalej w tym rozdziale jako: *Wytyczne*. Polskie tłumaczenie wytycznych dostępne jest na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju: [https://www.mr.gov.pl/media/24853/Wytyczne\\_OECD\\_2011\\_PL.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/24853/Wytyczne_OECD_2011_PL.pdf).

<sup>183</sup> Por. *Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych. Procedura postępowania w sprawie związanej z naruszeniem Wytycznych*, [https://www.mr.gov.pl/media/28822/KPK\\_OECD\\_Zawiadomienie\\_Procedura.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/28822/KPK_OECD_Zawiadomienie_Procedura.pdf).

<sup>184</sup> Sporządzeniu pisemnej oceny wstępnej towarzyszy podjęcie decyzji o przyjęciu albo odrzuceniu skargi. Przyjęcie sprawy nie jest jednoznaczne ze stwierdzeniem przez KPK OECD naruszenia *Wytycznych OECD*.

<sup>185</sup> Takie rozwiązania przyjęto w Holandii, Norwegii i Danii. Por. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*, 2015.



do nich<sup>186</sup>. Warto bowiem pamiętać, że Ministerstwo Rozwoju – w ramach którego od 1 lipca 2016 r. funkcjonuje KPK OECD, po przeniesieniu ze struktur Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych – odpowiedzialne jest m.in. za sprawy z zakresu działu administracji gospodarką, w skład którego wchodzi choćby „promocja gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych”<sup>187</sup>. W październiku 2016 r. głośno było o rozmowach Ministerstwa z przedsiębiorstwami wielonarodowymi takimi jak Daimler<sup>188</sup> czy Airbus<sup>189</sup>. Gdyby w tym samym czasie w KPK OECD prowadzono sprawę powiązaną z tymi koncernami, ryzyko powstania konfliktu interesów byłoby znaczne, a ewentualne odrzucenie skargi – niezależnie od merytorycznych podstaw takiej decyzji – mogłoby wzbudzać kontrowersje.

Konflikt interesów może ujawnić się również w sytuacji, gdy skierowana do KPK OECD skarga będzie dotyczyła spółki Skarbu Państwa bądź innego podmiotu z jego udziałem.

Dodatkowo należy zauważyć, że dodatkowe wątpliwości co do bezstronności KPK OECD w podobnych sprawach, a tym samym brak zaufania interesariuszy, może budzić brak informacji o tym, kto rozpatruje napływające do KPK sprawy i udziela informacji na zapytania dotyczące możliwości ich składania, jak również kto jest bezpośrednio odpowiedzialny za nadzór nad Punktem i podejmowane przez niego decyzje<sup>190</sup> oraz gdzie w strukturze Ministerstwa ulokowano KPK.

Warto pamiętać, że wymóg niezależności (obiektywności) KPK OECD wynika wprost z treści *Wytycznych*<sup>191</sup>.

## **B) BRAK ZAUFANIA DO KPK OECD**

Wszystkie wymienione okoliczności wpływają na obecnie obserwowany brak zaufania w Polsce do KPK OECD, który jest spowodowany z jednej strony „przeprowadzeniem w przeszłości [tj. w okresie 2002–2008: uwaga autora] mediacji i rozpatrywania skarg na korporacje międzynarodowe 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*)”<sup>192</sup>, a z drugiej za przepaszczaniem 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* 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.

Brak zaufania do Punktu wynika również z aktualnego braku, poza organizacją sporadycznych konferencji, aktywnej współpracy KPK z partnerami społecznymi (jak choćby związki zawodowe czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego) i zachęcania ich do korzystania z narzędzi, jakie daje postępowanie przed Punktem, jak również zmian wprowadzonych w procedurze rozpatrywania zawiadomień (w stosunku do procedur obowiązujących w okresie, gdy KPK OECD było w PAIiIZ), w tym wycofanie się Ministerstwa Rozwoju z pokrywania kosztów mediacji, co może doprowadzić do ograniczenia dostępności do tego środka zaradczego.

---

<sup>186</sup> Por. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*.

<sup>187</sup> Art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2016 poz. 543).

<sup>188</sup> Rozmowy dotyczyły budowy fabryki silników w Jaworze. Zob. stronę internetową Ministerstwa Rozwoju: <https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/pierwsza-w-polsce-fabryka-silnikow-mercedesa/>.

<sup>189</sup> Negocjacje dotyczyły umowy offsetowej, związanej z dostawą śmigłowców dla polskiej armii. Zob. stronę internetową Ministerstwa Rozwoju: <https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/oswiadczenie-w-sprawie-negocjacji-offsetowych-airbus-helicopters/>.

<sup>190</sup> Por. *Procedura postępowania w sprawie związanej z naruszeniem Wytycznych OECD*, [https://www.mr.gov.pl/media/28822/KPK\\_OECD\\_Zawiadomienie\\_Procedura.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/28822/KPK_OECD_Zawiadomienie_Procedura.pdf).

<sup>191</sup> 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](https://www.mr.gov.pl/media/24853/Wytyczne_OECD_2011_PL.pdf).

<sup>192</sup> Por. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*.

## **C) BRAK DOSTATECZNEJ PROMOCJI 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 (CSR) – na temat samych *Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych* jest znikomy<sup>193</sup>. Oznacza to jednocześnie, że Polacy nie wiedzą o funkcjonowaniu KPK OECD, jego kompetencjach, a przede wszystkim możliwości złożenia skargi w sytuacji naruszenia przez przedsiębiorstwo wielonarodowe *Wytycznych*. Jest to zjawisko tym bardziej niepokojące, że KPK OECD nie został powołany w Polsce wczoraj, lecz działa od 18 lat. Jak wynika z corocznych raportów o działalności KPK OECD<sup>194</sup>, polski Punkt Kontaktowy prowadzi szereg działań promocyjnych (organizacja i udział w konferencjach i seminariach, prowadzenie strony internetowej, publikowanie tekstu *Wytycznych*, przygotowanie przewodnika po procedurze), jednakże ich zasięg – z uwagi na skromny budżet i skład osobowy KPK OECD w PAiiIZ – był bardzo mały<sup>195</sup>. W odniesieniu do działań KPK OECD prowadzonych w MR brak jak dotąd podstawy do oceny ich go.

Tendencja ta jest szczególnie niepokojąca w grupie partnerów społecznych, którzy powinni być naturalnym adresatem promocji KPK, a także najczęściej korzystającymi z narzędzi, jakie daje postępowanie przed Punktem w sytuacji naruszenia *Wytycznych OECD*.

## **D) NIEWYSTARCZAJĄCY NA EFEKTYWNE DZIAŁANIA BUDŻET KPK OECD**

Dotychczasowy (przed włączeniem KPK do Ministerstwa Rozwoju) roczny budżet KPK nie przekraczał 5000 EUR<sup>196</sup>. 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, czyli obejmujące wynagrodzenie mediatora i koszty przejazdów. Obecnie brak jest informacji o wielkości środków, którymi dysponuje KPK, jak również danych, czy budżet KPK OECD został wyodrębniony ze środków, jakimi dysponuje Ministerstwo Rozwoju.

## **E) BRAK INFORMACJI O SPOSOBIE POKRYWANIA KOSZTÓW MEDIACJI PROWADZONEJ PRZEZ KPK OECD**

Warto podkreślić, że dopóki Punkt Kontaktowy działał w strukturach Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, koszty mediacji, w tym wynagrodzenie mediatora, były pokrywane z budżetu KPK OECD<sup>197</sup>. Nie dotyczyło to jednak kosztów ponoszonych w związku z udziałem w mediacji przez strony, jak choćby kosztów przejazdu. W obecnej *Procedurze postępowania w sprawie związanej z naruszeniem Wytycznych*, opublikowanej na stronie internetowej KPK OECD, brak jest jakiegokolwiek informacji w tym zakresie. Należy zauważyć, że odejście od zasady finansowania mediacji przez KPK OECD w znaczący sposób może ograniczyć dostęp zawiadomujących o naruszeniu do tego środka zaradczego, gdyż nie będą oni w stanie pokryć niezbędnych do prowadzenia mediacji kosztów.

---

<sup>193</sup> Por. tamże.

<sup>194</sup> Por. np. *Sprawozdanie polskiego KPK OECD za rok 2015*, [http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=26202](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=26202).

<sup>195</sup> Por. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*.

<sup>196</sup> Por. *OECD Guidelines for multinational enterprises. Poland NCP. Report to the OECD 2014*, [http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=22214](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=22214)

<sup>197</sup> Por. *Procedura postępowania w sprawie związanej z naruszeniem wytycznych OECD przez przedsiębiorstwo wielonarodowe lub podmiot z nim powiązany*, [http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=21283](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=21283)

## F) ZBYT MAŁY ZESPÓŁ KPK OECD

Zespół KPK OECD przed włączeniem KPK w struktury Ministerstwa Rozwoju ograniczał się do jednej osoby, pracującej w wymiarze pół etatu<sup>198</sup>. Ogranicza to w znaczny sposób efektywną pracę KPK OECD, skupiając całą odpowiedzialność za jego funkcjonowanie na jednej osobie, co dodatkowo może mieć wpływ na niezależność Punktu oraz merytoryczne przygotowanie „zespołu” do prowadzenia różnych rodzajów spraw. Okoliczność ta dodatkowo wpływa na ryzyko braku ciągłości w działaniach KPK, gdy osoba, która w danym czasie pracuje na rzecz Punktu, z jakichkolwiek względów (zmiana pracy, urlop itd.) przerywa swoją pracę. Sytuacja taka wymaga wdrożenia w sposób funkcjonowania KPK nowej osoby, co jednocześnie odbija się na przejściowym spadku jakości działalności Punktu. Co więcej, ograniczenie wymiaru czasu pracy do części etatu powoduje brak możliwości wystarczającego poświęcenia się danej osoby do wypełniania zadań KPK OECD oraz jego rozwoju. Obecnie brak jest oficjalnych informacji na temat składu osobowego Punktu, przy czym analiza dotychczasowych działań podjętych przez Ministerstwo Rozwoju sugeruje, że niewiele się w tym zakresie zmieniło.

## G) BRAK INFORMACJI NA NOWEJ STRONIE INTERNETOWEJ KPK OECD

W związku z przeniesieniem KPK OECD z Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych do Ministerstwa Rozwoju zmianie uległa również strona internetowa KPK OECD. Na jej dotychczasowej wersji można było znaleźć m.in. teksty *Wytycznych* w języku angielskim i polskim, zapoznać się z krótką prezentacją KPK czy też najczęściej zadawanymi pytaniami dotyczącymi funkcjonowania Punktu, przegląd najważniejszych spraw prowadzonych przez KPK, roczne sprawozdania z funkcjonowania Punktu, a przede wszystkim procedurę postępowania stosowaną przez KPK. Na nowej, ministerialnej, stronie informacji dla potencjalnie zainteresowanych złożeniem skargi do KPK jest znacząco mniej. Umieszczone na niej materiały ograniczały się do treści *Wytycznych* (w wersji pełnej i skróconej) oraz najczęściej zadawanych pytań. Dopiero w pierwszej połowie listopada 2016, jak się wydaje w reakcji na pismo wystosowane przez Koalicję CSR Watch Polska<sup>199</sup>, umieszczono na niej dodatkowo opis procedury postępowania przed KPK<sup>200</sup> oraz formularz zawiadomienia o naruszeniu *Wytycznych*. Wciąż brakuje jednak innych informacji dostępnych na starej stronie, jak choćby – poza wspomnianymi wyżej – poradnika dla chcących złożyć skargę. Zmianę taką – w sytuacji, gdy obywatele poszukują większości informacji w Internecie – należy ocenić jako negatywną<sup>201</sup>.

### REKOMENDACJE<sup>202</sup>:

#### 1. Powołanie niezależnego komitetu ekspertów działającego przy KPK OECD

Powołanie 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

<sup>198</sup> Por. *Sprawozdanie polskiego KPK OECD za rok 2015*, [http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=26202](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=26202).

<sup>199</sup> <http://pihrb.org/4-10-2016-wystapienie-koalicji-csr-watch-do-ministra-rozwoju-w-sprawie-skladu-zespołu-ds-csr/>

<sup>200</sup> Co istotne, opis ten nie zawiera informacji o wewnętrznym sposobie funkcjonowania KPK, co znacząco zmniejsza jego transparentność i jest sprzeczne z *Wytycznymi* OECD. W opisie nie wskazano również, na jakiej podstawie prawnej i przez kogo procedura została przyjęta, co może prowadzić do powstania wątpliwości, czy będzie ona w każdym wypadku dochowywana przez osoby prowadzące postępowanie.

<sup>201</sup> Warto odnotować, że poprzednia strona internetowa polskiego KPK OECD była bardzo dobrze rozwinięta w porównaniu do sytuacji w innych krajach, gdzie publikowane jest znacznie mniej informacji lub strony w ogóle nie funkcjonują. Obecna strona KPK OECD: <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/wsparcie-przedsiębiorczosci/spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw-csr/krajowy-punkt-kontaktowy-oecd/>. Poprzednia strona KPK OECD: [http://www.paiz.gov.pl/KPK\\_OECD](http://www.paiz.gov.pl/KPK_OECD).

<sup>202</sup> W rozdziale tym zawarto wyłącznie listę najistotniejszych rekomendacji. Z szerszym katalogiem zaleceń można zapoznać się w opracowaniu B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*.

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<sup>203</sup>, co pozwoli na wyeliminowanie potencjalnego ryzyka zaistnienia konfliktu interesów przy rozpatrywaniu skarg.

## 2. Zmiana lokalizacji KPK OECD w Polsce

Poza utworzeniem niezależnego komitetu ekspertów warto rozważyć przeniesienie KPK OECD w Polsce do jednego z organów o większym poziomie niezależności niż choćby Ministerstwo Rozwoju. Takim miejscem mogłoby być – jak ma to miejsce w innych krajach – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezydenta, czy też Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym zespół KPK mógłby otrzymać dodatkowe wsparcie merytoryczne.

## 3. Zwiększenie stałego zespołu KPK OECD

Jak wskazano powyżej, stały zespół KPK OECD powinien zostać zwiększony do co najmniej dwóch osób, co pozwoliłoby na zwiększenie efektywności pracy punktu (zarówno w odniesieniu do działań promocyjnych, jak również mediacji) i zagwarantowało ciągłość jego działalności w sytuacji zmian personalnych.

## 4. Zwiększenie budżetu KPK OECD

Budżet KPK OECD powinien zostać zwiększony do poziomu zapewniającego prowadzenie znacznie szerszej i bardziej efektywnej działalności promocyjnej *Wytucznych*<sup>204</sup> oraz prowadzenia postępowań mediacyjnych. W nowym budżecie powinny zostać zabezpieczone środki na zwiększenie stałego zespołu KPK OECD, a także powołanie niezależnego komitetu ekspertów.

## 5. Utrzymanie finansowania prowadzenia mediacji ze środków KPK OECD

Dotychczasową, tj. przed przeniesieniem KPK OECD do Ministerstwa Rozwoju, praktykę pokrywania przez Punkt Kontaktowy kosztów mediacji z budżetu Punktu – z uwagi na zwiększenie dostępności omawianego środka zaradczego – należy ocenić pozytywnie. Dlatego też zasada ta powinna zostać utrzymana w ramach Ministerstwa Rozwoju, a odpowiedni zapis na ten temat powinien zostać umieszczony w *Procedurze postępowania w sprawie związanej z naruszeniem Wytucznych*.

## 6. Promocja KPK OECD wśród partnerów społecznych

KPK OECD nie może efektywnie działać bez odpowiednich relacji z partnerami społecznymi, w szczególności związkami zawodowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. 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 *Wytucznych OECD*, przede wszystkim wśród tych partnerów. Działania takie powinny wpłynąć jednocześnie na wzrost zaufania partnerów do KPK OECD w Polsce.

## 7. Aktualizacja strony internetowej KPK OECD na stronach Ministerstwa Rozwoju

Obecna strona internetowa KPK OECD wymaga aktualizacji o materiały znajdujące się na poprzedniej stronie internetowej KPK OECD. Wśród dokumentów, które powinny zostać na niej umieszczone, należy wymienić przede wszystkim poradnik dla wnoszących zawiadomienia o możliwości naruszenia *Wytucznych* oraz sprawozdania z działalności Punktu w latach ubiegłych. Należałoby również jednoznacznie wskazać, czy istnieje – jak miało to miejsce w ramach PAIiZ – możliwość składania skarg za pośrednictwem poczty elektronicznej.

<sup>203</sup> Różnie ocenia się ewentualny udział przedstawicieli rządu w Komitecie (por. np. B. Faracik, *Krajowy Punkt Kontaktowy OECD w Polsce. Stan obecny i rekomendacje*). Można jednak przyjąć założenie, że udziału takiego nie można wykluczyć, gdyby miał on pozytywny wpływ na kontakt KPK z poszczególnymi ministerstwami, co usprawniałoby przebieg postępowania przed KPK, a jednocześnie nie dawałoby przedstawicielom rządu decydującego głosu w obradach komitetu. Z uwagi na przedmiot postępowania przed KPK należy rozważyć udział w Komitecie przedstawicieli ministerstw odpowiedzialnych za gospodarkę, pracę i ochronę środowiska.

<sup>204</sup> Celem promocji powinno być dotarcie do jak najszerszej grupy obywateli, przedstawienie im w przystępny sposób uprawnień wynikających z *Wytucznych OECD*, a także możliwości zgłoszenia skargi na przedsiębiorstwa je naruszające wraz z informacją o przebiegu postępowania przed KPK OECD.

## 4. NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

Głównym wnioskiem z analizy jest fakt, że w Polsce wciąż mamy do czynienia z wieloma lukami w regulacjach prawnych chroniących prawa człowieka w biznesie, co jednak może zostać w pewnym zakresie wyeliminowane – tak w ramach nowego ustawodawstwa, jak przede wszystkim poprzez zmianę praktyki stosowania obowiązujących przepisów.

Należy podkreślić, że jednym z największych problemów występującym 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 oraz 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.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości poza brakiem odpowiedniej wiedzy 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 dużym budżetem na usługi prawne. Oznacza to, że zasada równości w takim starciu często jest tylko iluzoryczna.

Zmiany wymagają również regulacje dotyczące pozwów w postępowaniu grupowym, poprzez rozszerzenie możliwości ich składania również w sprawach o ochronę dóbr osobistych.

Reformy wymaga także prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecne przepisy są źródłem wielu konfliktów pomiędzy inwestorami a społecznością lokalną oraz prowadzą do chaosu przestrzennego i wywołanych nim negatywnych skutków społecznych, finansowych, jak również w sferze środowiskowej<sup>205</sup>. Dlatego też docelowo należy wyeliminować decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzić obowiązek uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Warto zwrócić także 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) powinna być przeprowadzana w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

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 wyłączają 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).

---

<sup>205</sup> <http://www.administrator24.info/artukul/id6451,raport-o-ekonomicznych-stratach-i-spoecznych-kosztach-niekontrolowanej-urbanizacji-w-polsce>

Problem ograniczenia roli organizacji społecznych widoczny jest także w postępowaniu karnym, gdzie nie mogą one obecnie złożyć zażalenia na umorzenie postępowania w sprawach, które zostały wszczęte po ich zawiadomieniu, co w znaczącym stopniu osłabia społeczną kontrolę postępowania przygotowawczego.

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 karno-gospodarczych. 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 jednocześnie wprowadzić ustawę o ochronie sygnalistów, którzy dzisiaj nie mogą liczyć na skuteczną pomoc wymiaru sprawiedliwości w sytuacjach, w których decydują się podjąć ryzyko ujawnienia odkrytych przez siebie patologii w funkcjonowaniu korporacji.

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 z raportowaniem informacji niefinansowych, którego wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jest wymagane przez regulacje Unii Europejskiej. Warte rozważenia jest również wprowadzenie 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 zupełnie niezauważalna. W związku z tym, żeby stał się on efektywnym narzędziem w walce o przestrzeganie praw człowieka w biznesie, należy wprowadzić kilka zmian w sposobie jego funkcjonowania, wśród których należy m.in. wymienić powołanie niezależnego komitetu ekspertów działającego przy KPK OECD, zmianę lokalizacji Punktu w celu zwiększenia jego niezależności oraz zwiększenie liczby pracowników i budżetu Punktu.