

I n d e k s 3 8 1 5 4 3 ■ I S S N 0 1 3 7 - 7 2 7 2

WOJSKOWY
PRZEGLĄD
PRAWNICZY

STYCZEŃ-MARZEC ■ WARSZAWA 2019

1
[289]

ROK XCII

Indeks 381543 ■ ISSN 0137-7272 ■ Egz. bezpłatny



WOJSKOWY PRZEGLĄD PRAWNICZY

STYCZEŃ-MARZEC ■ WARSZAWA 2019

1
[289]

R A D A N A U K O W A

Przewodniczący
Członkowie

- Przemysław Funiok
- Sebastian Chwałek
- Marcin Warchoł
- Tomasz Zdzikot
- Grzegorz Ociecek
- Elżbieta Karska
- Katarzyna Chalubińska-Jentkiewicz
- Krzysztof Indeck
- Błażej Wojnicz
- Jacek Wygoda
- Marek Mozgawa
- Justyn Piskorski
- Hanna Paluszkiewicz
- Katarzyna Dudka
- Małgorzata Manowska
- Piotr Steczkowski
- Bartosz Kownacki
- Mariusz Antoni Kamiński
- Helmut Radtke
- Alexandre Ferreira Baptista Coelho
- Veronika Huštova
- Mykola Khavroniuk
- Bohdan Telefanko

K O L E G I U M R E D A K C Y J N E

Redaktor Naczelny
Członkowie

- Jarosław Duś
- Marek Piotrowicz
- Magdalena Rosiak
- Katarzyna Sioma

WYDAJE

PROKURATURA KRAJOWA

Adres Redakcji:

02-010 Warszawa, ul. Nowowiejska 26 B

tel. 22 62-77-325

e-mail: redakcja.wpp@pk.gov.pl

Druk, skład i korekta

Centrum Poligrafii sp. z o.o., www.jakubiccy.com.pl



WOJSKOWY PRZEGLĄD PRAWNICZY KWARTALNIK

STYCZEŃ-MARZEC ■ WARSZAWA 2019

WYDAJE PROKURATURA KRAJOWA

SPIS TREŚCI

PROF. NADZW. DR HAB. KATARZYNA BANASIK Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, WPAiSM, Katedra Prawa Karnego	<i>Aspekty militarne w działalności kosmicznej (space security)</i>	5
WERONIKA KRASNOPOLSKA studentka Wyższej Szkoły Nauk Społecznych „Pedagogium”	<i>System dozoru elektronicznego – perspektywy i wyzwania</i>	15
PPOR. MIRON CHACZYŃSKI żołnierz zawodowy, 8 Kujawsko-Pomorska Brygada Obrony Terytorialnej, mgr prawa – Uczelnia Łazarskiego, mgr administracji – UKSW	<i>Uwarunkowania prawne odbywania okresowej służby wojskowej</i>	25

MGR PAWEŁ OPITEK

prokurator Prokuratury
Rejonowej Kraków-Podgórze
del. do Prokuratury Krajowej

*Rosyjska koncepcja wojny informacyjnej na przykładzie
amerykańskich wyborów prezydenckich* **38**

MGR KAROL SKOREK

Prezes Zarządu
Stowarzyszenia
Przedsiębiorców i Rolników
SWOJAK

*Podstawowe regulacje prawne dotyczące
BHP w Siłach Zbrojnych RP* **60**

**MGR SERGIUSZ
MUSZYŃSKI**

doktorant w Katedrze
Ochrony Praw Człowieka
i Prawa Międzynarodowego
Humanitarnego WPiA UKSW

*Rozproszona kontrola konstytucyjności w polskim
porządku prawnym* **70**

DR ZYGMUNT KUKUŁA

funkcjonariusz Policji w
Bielsku-Białej – III Komisariat
Policji, pracownik naukowy
Wyższej Szkoły Administracji
w Bielsku-Białej

*Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego Wrocław
z 30 stycznia 2018 r. II Aka 392/17,
Lex nr 2464897* **84**

*Wykroczenia z ustawy o ograniczeniu handlu
w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni*

*Summary offences specified in the statute on
restricting trade on Sundays, holidays and
certain other days*

S T R E S Z C Z E N I E

Przedmiotem analizy są wykroczenia określone w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, która weszła w życie w dniu 1 marca 2018 r. W efekcie analizy autorka wysuwa kilka postulatów *de lege ferenda*. Proponuje m.in. zmianę klauzul normatywnych, zawartych w ustawowym opisie tych wykroczeń. Autorka postuluje też obniżenie górnej kary grzywny grożącej za te wykroczenia.

W dniu 1 marca 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹. Ustawa ta wprowadziła do polskiego prawa nowe wykroczenie, które można nazwać wykroczeniem naruszenia zakazu handlu w niedziele i święta. Wykroczenie to występuje w dwóch typach podstawowych, różniących się od siebie jedynie znamionami temporalnymi. Można więc mówić też o dwóch wykroczeniach, co odzwierciedlono w tytule niniejszego opracowania. Wykroczenia te zostały stypizowane nie w kodeksie wykroczeń, lecz w przedmiotowej ustawie w art. 10. Przepis ten stanowi: „1. Kto, wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele lub święta, powierza wykonywanie pracy w handlu lub wykonywanie czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu, podlega karze grzywny w wysokości od 1000 do 100000 zł. 2. Tej samej karze

¹ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, Dz.U. z 2018 r., poz. 305.

podlega, kto wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem po godzinie 14:00 w dniu 24 grudnia lub w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy, powierza wykonywanie pracy w handlu lub wykonywanie czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu”.

Wspomnieć należy, że przedmiotowa ustawa wprowadziła do kodeksu karnego nowe przestępstwo, uregulowane w nowo dodanym art. 218a k.k.² Znamiona tego przestępstwa, w porównaniu do znamion wykroczenia, zawierają dwa dodatkowe elementy: „złośliwie” i „uporczywie”. Kto złośliwie lub uporczywie powierza wykonywanie pracy w handlu lub wykonywanie czynności związanych z handlem, ten – przy spełnieniu pozostałych przesłanek – odpowiada za przestępstwo i podlega karze grzywny albo karze ograniczenia wolności. Jeżeli zachowanie sprawcy nie wykazuje cechy złośliwości lub uporczywości, to wchodzi w grę odpowiedzialność za wykroczenie. Przedmiotem niniejszego opracowania są wykroczenia z art. 10 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, zwanej dalej ustawą.

Prawodawca zdefiniował *expressis verbis* wiele pojęć użytych w opisie wykroczenia. Definicję legalną ma np. „handel” (art. 3 pkt 2), „wykonywanie czynności związanych z handlem” (art. 3 pkt 3) oraz „placówka handlowa” (art. 3 pkt 1). Ważne znaczenie ma zdefiniowanie w tej ustawie pojęć „pracownik” i „zatrudniony”, jako że czytając przepis art. 10 ustawy mogłoby się wydać na pierwszy rzut oka, że przed wyrazem „zatrudnionemu” brakuje wyrazu „innemu”. Wszak z ogólnych uregulowań prawa pracy wiadomo, że prawo zatrudnienia zawiera w sobie prawo pracy, a wśród zatrudnionych są pracownicy. Znamiona „pracownik” i „zatrudniony” należy jednak wyklądać zgodnie z legalnymi definicjami, zawartymi w art. 3 pkt 4 i 5. W art. 1 pkt 6 ustawy zdefiniowano termin „święto” poprzez odesłanie do dni wymienionych w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy³. Natomiast w art. 3 pkt 7 wyjaśniono, co należy rozumieć przez „wykonywanie pracy w handlu oraz wykonywanie czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych”. Wykroczenia z art. 10 ustawy zawierają w swym opisie klauzulę normatywną „wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem”. Zakaz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy określony jest w art. 5 te same ustawy, a w art. 7 ustanowiono wyjątki od tego zakazu. Dodatkowe ograniczenia przedmiotowego zakazu przewidziano na pierwsze dwa lata kalendarzowe jego obowiązywania, to jest rok 2018 i 2019

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, ze zm.

³ Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz. U. z 1951 r., Nr 4, poz. 28, ze zm.

(art. 16 i 17). Zakaz, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy określony jest w art. 8 przedmiotowej ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, zarówno zakaz określony w art. 5, jak i zakaz określony w art. 8 nie obowiązuje w enumeratywnie wyliczonych w tym przepisie placówkach.

Klauzule normatywne z art. 10 ustawy nie zostały poprawnie sformułowane. Klauzula normatywna zawarta w opisie wykroczenia z art. 10 ust. 1 ustawy brzmi następująco: „wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele lub święta”. Wątpliwości budzi użycie spójnika „lub” między niedzielą a świętami. W tym miejscu powinien być spójnik „i”, ponieważ z wcześniejszych przepisów tej ustawy wynika, że zakaz obowiązuje w niedziele i święta. Przemawia za tym też sama nazwa ustawy, w której wyraźnie mowa jest o ograniczeniu handlu w niedziele i święta. Analizowany fragment przepisu odnosi się do zakazu, a nie do zachowania sprawcy. Nie chodzi tu o to, że sprawca powierza w niedziele lub powierza w święta, wszak czynność polegająca na powierzeniu może nastąpić w dowolnym dniu. Nadmienić trzeba, że w art. 218a pkt 1 k.k., określającym odpowiadające temu wykroczeniu przestępstwo, trafnie użyto spójnika „i”. Zastanawia przedmiotowa rozbieżność między przestępstwem i wykroczeniem. Nie wydaje się, aby była ona zamierzona. Raczej powstała wskutek niedopatrzania i niedokładności, co nie świadczy dobrze o ustawodawcy. Podkreślić należy, że klauzule z art. 218a pkt 1 k.k. i art. 10 ust. 1 ustawy dotyczą tego samego zakazu i mają mieć identyczny sens normatywny, powinny zatem zostać tak samo ujęte w obu przepisach. Niejednolitości nie można ustawodawcy zarzucić co do ujęcia klauzul dotyczących zakazu w Wigilię i Wielką Sobotę, albowiem zostały one sformułowane identycznie w opisie przestępstwa z art. 218a pkt 2 k.k. i wykroczenia z art. 10 ust. 2 ustawy, słowami: „wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem po godzinie 14:00 w dniu 24 grudnia lub w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy”. Pod tym względem jednolitość istnieje w aktualnym brzmieniu przepisów określających oba wykroczenia (oba typy podstawowe). Nie usprawiedliwia to jednak statusu *quo*. Przedmiotowy zakaz obowiązuje zarówno w Wigilię, jak i w Wielką Sobotę, a zatem pomiędzy „24 grudnia” a określeniem „w sobotę” powinien być spójnik „i”. *De lege ferenda* należy postulować nowelizację powyższych przepisów poprzez wskazaną wyżej zmianę klauzul normatywnych.

Charakter badanego wykroczenia ze względu na jego podmiot jest kwestią sporną⁴. Zdaniem autorki niniejszego opracowania, wykroczenie

⁴ Za charakterem powszechnym opowiedział się S. Kowalski, *Przepisy karne w ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 10, s. 522.

naruszenia zakazu handlu w niedziele i święta jest wykroczeniem indywidualnym, jeżeli polega na powierzeniu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy (sprawcą może być przedsiębiorca-pracodawca będący osobą fizyczną lub inna osoba upoważniona przez pracodawcę do wydawania poleceń służbowych). W pozostałym zakresie, a więc w razie powierzenia wykonywania pracy zatrudnionemu (przez przedsiębiorcę lub osobę działającą w jego imieniu), wykroczenie z art. 10 ustawy jest wykroczeniem powszechnym. Uzasadnienie tego stanowiska autorka przedstawiła w innym opracowaniu, poświęconym analizie znamion przestępstwa z art. 218a k.k.⁵ Przedstawiona tam argumentacja, zarówno dotycząca podmiotu czynu zabronionego, jak też znamion przedmiotowych, znajduje zastosowanie przy interpretacji znamion wykroczenia z art. 10 ustawy.

Analizowane wykroczenie ma charakter formalny⁶. Czynność sprawcza może polegać wyłącznie na działaniu, ponieważ nie jest możliwe „powierzenie” przez zaniechanie. Zaakcentować należy, że penalizacją objęte jest zarówno odpłatne, jak i nieodpłatne powierzenie wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu, co wynika z brzmienia przepisu. Skoro ustawodawca nie wskazał, jakie powierzenie jest kryminalizowane, to – zgodnie z łacińską paremią *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie naszą jest rzeczą wprowadzać rozróżnienie) - należy przyjąć, że skryminalizował każde powierzenie⁷. Nadto przepis art. 4 ustawy stanowi: „Powierzenie wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem nieodpłatnie w placówkach handlowych w niedziele i święta, a także w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy – jest zakazane”.

Wykroczenie z art. 10 ustawy dokonane jest z chwilą skutecznego powierzenia, niezależnie od tego, czy w rezultacie powierzenia faktycznie doszło do wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem. Zgodnie z art. 11 § 2 k.w.⁸, odpowiedzialność za usiłowanie wykroczenia zachodzi, gdy ustawa tak stanowi. Art. 14 § 1 k.w. stanowi, że odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi wtedy, gdy ustawa tak stanowi i tylko w razie dokonania przez sprawcę czynu zabronionego. W ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz

⁵ K. Banasik, *Przestępstwo naruszenia zakazu handlu w niedziele i święta (art. 218a k.k.)*, artykuł zakwalifikowany do publikacji w „Prokuraturze i Prawie” 2019.

⁶ Tak też S. Kowalski, *op. cit.*, s. 524.

⁷ Podobnie J. Grygutis, *Odpowiedzialność karna za uporczywe lub złośliwe powierzenie pracy w handlu lub czynności związanych z handlem*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 9, s. 13.

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 1971 r., Nr 12, poz. 114, ze zm.

w niektóre inne dni nie przewidziano karalności usiłowania wykroczenia z art. 10 tej ustawy ani karalności podżegania i pomocnictwa do tego wykroczenia. *Ergo*, takie zachowania nie są zagrożone karą.

Art. 5 k.w. stanowi, że wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. W art. 10 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni nie przewidziano żadnego elementu subiektywnego, który miałby charakteryzować stronę podmiotową kryminalizowanego wykroczenia. Wynika z tego, że do karalnego powierzenia wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem może dojść także nieumyślnie.

Przedawnienie karalności jest kwestią, o której również warto wspomnieć. Karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu (art. 45 § 1 k.w.). Przepis ten odnosi się też do wykroczenia z art. 10 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Zasadniczo karalność tego wykroczenia ustaje z upływem jednego roku od momentu powierzenia wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu.

Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni przewiduje w art. 11, że orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 10, następuje w trybie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Ustawa ta zmieniła też dwa przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁹ (art. 14 ustawy). Jednym z nich jest art. 17 § 2, który aktualnie obowiązuje w następującym brzmieniu: „W sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy, w sprawach o wykroczenia określonych w art. 27–27b ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 360 oraz z 2017 r. poz. 658 i 962), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 119–123 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.5)), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. poz. 868 oraz z 2018 r. poz. 107), w sprawach o wykroczenia określone w art. 8e ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2017 r. poz. 847), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 10 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz

⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2001 r., Nr 106, poz. 1148, ze zm.

w niektóre inne dni (Dz.U. poz. 305), a także w sprawach o inne wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej, jeżeli ustawa tak stanowi, oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy.” Zmiana merytoryczna tego przepisu, polegająca na poszerzeniu katalogu spraw, w których oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy o wykroczenia z ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni była zasadna i nie budzi wątpliwości. Zastrzeżenia wywołuje natomiast sposób zredagowania nowego brzmienia art. 17 § 2 k.p.w. Rzuci się w oczy i razi chociażby sam początek nowego przepisu, z którego literalnej wykładni wynika, że chodzi o sprawy określone w kodeksie pracy, a nie o wykroczenia określone w kodeksie pracy. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku prawie wszystkich innych ustaw powołanych w tym przepisie. Problem polega na błędnej odmianie wyrazu („określonych” zamiast „określone”). Przed nowelizacją dokonaną przedmiotową ustawą analizowany przepis kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia był sformułowany poprawnie, a jego początek brzmiał „W sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika określone w Kodeksie pracy”. Język prawniczy, a tym bardziej język prawny wymaga precyzji. Na ocenę jakości prawa wpływa nie tylko słuszność i trafność jego uregulowań, ale także poprawność użytego języka. Należy dbać – jeśli nie o piękno, to choć – o poprawność gramatyczną języka polskiego także w aktach prawnych. Ustawodawca nowelizując powyższy przepis kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie dochował należytej staranności, w efekcie czego przepis ten wymaga ponownej nowelizacji.

Przedmiotowa ustawa (art. 15) zmieniła również przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁰, poszerzając zadania PIP o kontrolę przestrzegania przepisów tejże ustawy w zakresie powierzenia pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych (art. 10 ust. 1 pkt 15c ustawy o PIP) oraz rozszerzając katalog podmiotów podlegających kontroli PIP o przedsiębiorców, do których stosuje się przepisy tejże ustawy (art. 13 pkt 3a ustawy o PIP). Zmianie uległ także art. 24 ust. 1 ustawy o PIP, który w nowym brzmieniu stanowi, że inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, m.in. kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ograniczenia handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Powyższe zmiany ustawy o PIP były niezbędne, a ich zasadność nie budzi wątpliwości. W literaturze zwrócono uwagę na to, że przedmiotowa ustawa nie zawiera szczególnego trybu prowadzenia czynności wyjaśniających

¹⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 589, ze zm.

przez inspektorów pracy oraz trafnie podkreślono, że nie nakłada ona na inspektorów pracy obowiązku prowadzenia czynności wyjaśniających właśnie w te dni, które objęte są przedmiotowym zakazem¹¹. Nie należy jednak z tego powodu czynić ustawodawcy zarzutu. Skoro kontrola przestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni stała się *expressis verbis* zadaniem Państwowej Inspekcji Pracy, to oczywiste jest, że inspektorzy pracy mają obowiązek podejmowania właściwych czynności w celu należytego sprawowania tej kontroli.

Oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenia z ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni jest zatem inspektor pracy. Inspektor pracy przeprowadza również czynności wyjaśniające w tych sprawach (art. 56 § 2 k.p.w. w zw. z art. 54 § 1 k.p.w.) w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie. W razie stwierdzenia popełnienia wykroczenia i braku podstaw do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie inspektor pracy może nałożyć na sprawcę grzywnę w postępowaniu mandatowym. Inspektor pracy może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego także po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli uzna, że kara ta będzie wystarczająca (art. 95 § 3 k.p.w.). W razie stwierdzenia popełnienia wykroczenia inspektor pracy może, zamiast skierowania do sądu wniosku o ukaranie albo nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego, zastosować wobec sprawcy środek oddziaływania wychowawczego (art. 41 k.w.), polegający np. na pouczeniu lub ostrzeżeniu. Wachlarz możliwości adekwatnego zareagowania na popełnione wykroczenie jest więc szeroki.

W świetle powyższego nie jest zasadny zgłoszony w literaturze postulat¹² obniżenia dolnej granicy kary grzywny przewidzianej za analizowane wykroczenie na poziomie 1000 zł. Biorąc pod uwagę charakter tego wykroczenia oraz okoliczność, że jego sprawcą będzie zwykle przedsiębiorca będący osobą fizyczną lub pracownik zatrudniony na stanowisku kierowniczym, zagrożenie grzywną w wysokości od 1000 zł nie jest wygórowane. Nadto, jeżeli w danym przypadku inspektor pracy uzna grzywnę w takiej wysokości za zbyt surową karę, to może poprzestać na zastosowaniu wobec sprawcy środka oddziaływania wychowawczego. Dodatkowym argumentem przemawiającym za ukształtowaniem dolnej granicy kary grzywny na poziomie 1000 zł jest zachowanie jednolitości w zakresie zagrożenia karą za wykroczenia przeciwko prawom pracownika lub nawet szerzej – za wykroczenia w obszarze prawa zatrudnienia. Tytułem przykładu można podać, iż wykroczenia

¹¹ Zob. S. Kowalski, *op. cit.*, s. 525.

¹² Postulat obniżenia dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą do 100 zł zgłosił S. Kowalski, *op. cit.*, s. 526.

stypizowane w art. 281 – 283 kodeksu pracy¹³ zagrożone są grzywną od 1000 zł. Również za wykroczenie określone w art. 8e ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁴ grozi kara grzywny w wysokości od 1000 zł. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że zachodzi dysproporcja między karą za wykroczenie i karą za przestępstwo polegające na naruszeniu zakazu handlu z przedmiotowej ustawy¹⁵. Rzeczywiście, najniższa kara grożąca za przestępstwo z art. 218a k.k. wynosi – po wyliczeniu według art. 33 § 1 i 3 k.k. – 100 zł, a więc dziesięciokrotnie mniej niż kara za wykroczenie z art. 10 ustawy. Sąd wymierzający karę za przestępstwo nie musi jednak ustalić grzywny na najniższym możliwym poziomie i raczej tak nie czyni. Poza tym trzeba pamiętać o konsekwencjach wyroku skazującego za przestępstwo, które dla konkretnego sprawcy mogą stanowić dolegliwość o wiele większą niż sama grzywna do zapłacenia. Zazwyczaj skazanie za przestępstwo, w odróżnieniu od skazania za wykroczenie, pociąga za sobą stygmatyzację sprawcy. Ponadto ciężący na sprawcy wyrok skazujący za przestępstwo - w szczególności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, jakim jest przestępstwo z art. 218a k.k. – uniemożliwia mu sprawowanie wielu funkcji, piastowanie wielu stanowisk oraz wykonywanie wielu zawodów¹⁶. Porównując surowość kar, należy mieć na względzie także powyższe dolegliwości.

Górna granica kary grzywny za analizowane wykroczenie została wyznaczona w art. 10 ustawy na poziomie 100000 zł. W postępowaniu mandatowym właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy może nałożyć grzywnę w wysokości do 2000 zł (art. 96 § 1a k.p.w.). Jeżeli ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie określone w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni popełnia w ciągu dwóch lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie, właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy może w postępowaniu mandatowym nałożyć grzywnę w wysokości do 5000 zł (art. 96 § 1bc k.p.w.). Maksymalna wysokość grzywny możliwej do nałożenia w postępowaniu mandatowym została ustalona na odpowiednim poziomie. Zastrzeżenia budzi natomiast górna granica kary grzywny możliwej do wymierzenia przez sąd. Jest to wysokość dalece odbiegająca od grzywny zasadniczo

¹³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r., Nr 24, poz. 141, ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. z 2002 r., Nr 200, poz. 1679, ze zm.

¹⁵ Zob. D. Szeleszczuk [w:] A. Grześkowiak (red.), K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis 2019, wyd. 6, *Komentarz do art. 218a KK*, teza 21; M. Budyn-Kulik [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2018, art. 218a, teza 13.

¹⁶ Szerzej zob. K. Banasik, *Ustawowy wymóg niekaralności*, [w:] *W poszukiwaniu prawdy. Rozważania o prawie, historii i sprawiedliwości*, pod red. K. Banasik, A. Kargol, A. Kubiak-Cyruł, M. J. Lubelskiego, E. Plebanek, A. Strzelca, Kraków 2018, s. 31–40.

grożącej za wykroczenia, nawet te z zakresu prawa pracy. Za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, określone w art. 281 – 283 kodeksu pracy, grozi kara grzywny do 30000 zł. Identyczną górną granicę kary grzywny za wykroczenie przewiduje w art. 8e ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Nie wydaje się, aby oceniany *in abstracto* stopień społecznej szkodliwości wykroczenia polegającego na naruszeniu zakazu handlu w niedziele i święta (albo zakazu handlu po godzinie 14:00 w Wigilię i Wielką Sobotę) był o wiele wyższy od stopnia społecznej szkodliwości wykroczenia określonego w art. 281 pkt 5 k.p. (polegającego na naruszeniu przepisów o czasie pracy) lub wykroczenia określonego w art. 282 pkt 2 k.p. (polegającego na nieudzieleniu przysługującego pracownikowi urlopu wypoczynkowego) albo innych wykroczeń z art. 281 – 283 k.p. Również oceniany *in concreto* stopień społecznej szkodliwości analizowanego wykroczenia nie został uznany przez orzekające sądy za bardzo wysoki, co zostało odzwierciedlone w wymiarze kary. Analizując wyroki wydane w sprawach o przedmiotowe wykroczenia (i mając oczywiście świadomość tego, że stopień społecznej szkodliwości czynu nie jest jedynym wyznacznikiem surowości kary) można wręcz odnieść wrażenie, że niektóre sądy starały się wymierzyć jak najniższą karę¹⁷, a w jednej ze spraw nawet odstąpiono od jej wymierzenia¹⁸. W stanach faktycznych, w których sprawca dopuścił się dwóch wykroczeń z art. 10 ustawy¹⁹, jednego wykroczenia z art. 10 ustawy i jednego wykroczenia z innej ustawy²⁰ albo dwóch wykroczeń z art. 10 ustawy i dwóch wykroczeń z innych ustaw²¹ – a zatem, gdy karę wymierzono przy zastosowaniu art. 9 § 2 k.w. – wymierzona kara grzywny nie przekroczyła 3000 zł. Należałoby postawić pytanie, jak bardzo karygodne musiałyby być zachowanie sprawcy, aby sprawiedliwa była zań kara grzywny sięgająca aż 100000 zł. Czy zdarzy się taki stan faktyczny? Trzeba przy tym pamiętać o istnieniu przestępstwa z art. 218a k.k., a tym samym możliwej odpowiedzialności karnej sprawcy.

Należy nadmienić, że ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni nie jest jedyną ustawą wprowadzającą tak wysoką grzywnę za wykroczenia w obszarze szeroko ro-

¹⁷ Zob. wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2018 r., sygn. akt: XI W 419/18, LEX nr 2527005.

¹⁸ Zob. wyrok Sądu Rejonowego w Bartoszycach z dnia 28 maja 2018 r., sygn. akt: II W 2067/18, LEX nr 2501536.

¹⁹ Zob. wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. akt: V W 55/18, LEX nr 2550209.

²⁰ Zob. wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt: II W 259/18, LEX nr 2519117.

²¹ Zob. wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2018 r., sygn. akt: XI W 419/18, LEX nr 2527005.

zumianego prawa zatrudnienia. Kara grzywny w wysokości do 100000 zł przewidziana jest także w art. 121 znowelizowanej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²². Nie jest to dobry trend ustawodawczy. Należy obniżyć górną granicę kary grzywny za wykroczenia z art. 10 ustawy do 30000 zł²³. Tym postulatem *de lege ferenda* autorka kończy analizę wykroczeń z ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.



A B S T R A C T

The subject of the analysis is summary offences specified in the statute of 10 January 2018 on restricting trade on Sundays, holidays and certain other days, which came into force on 1st March 2018. As a result of the analysis the author makes a few *de lege ferenda* postulates. She proposes, e.g., to change the normative clauses contained in the legal description of the offences in question. She also postulates to lower the upper limit of the fine provided for these summary offences.

²² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001, ze zm.

²³ Postulat obniżenia górnej granicy kary za te wykroczenia, jednak do wysokości 10000 zł, zgłosił też S. Kowalski, *op. cit.*, s. 526.

*System dozoru elektronicznego – perspektywy
i wyzwania*

*Electronic supervision system - perspectives
and challenges*

S T R E S Z C Z E N I E

System dozoru elektronicznego jest sposobem na zdalne kontrolowanie miejsca przebywania skazanego, z wykorzystaniem urządzeń technicznych. Niniejsze opracowanie porusza problematykę tej formy kary. Sygnalizuje pojawiające się problemy oraz prezentuje kształt monitoringu elektronicznego na świecie. Jego zadaniem nie jest narzucenie opinii, czy dokonanie jednoznacznej oceny. Skrótowa analiza funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego powinna skłaniać do dyskusji, niezależnie od przyjętego stanowiska.

Wprowadzenie

Rozwój techniki implikuje rozpoczęcie nowej ery w prawie karnym. Poszukuje się nowych rozwiązań w zakresie karania sprawców przestępstw. Dlatego też system dozoru elektronicznego coraz częściej zastępuje inne, tradycyjne formy odbywania kary. Polega on na okresowym lub stałym nadzorowaniu obecności danej osoby w określonym miejscu, przy pomocy urządzeń elektronicznych. Jest to środek innowacyjny, warty bliższego przedstawienia, szczególnie ze względu na jego wdrożenie do polskiego wymiaru sprawiedliwości. Monitoring elektroniczny zastępuje lub uzupełnia istniejące instytucje prawa karnego, może spełniać funkcje środka zapobiegawczego w postępowaniu przygotowawczym. Jako samoistna kara daje możliwość indywidualnego podejścia do przestępców, dla których kara pozbawienia wolności nie spełniałaby swoich podstawowych założeń. Nie generuje zagrożeń związanych z izolacją więzienną, umożliwia stały kontakt z bliskimi i aktywność zawodową, realizuje działania readaptacyjne poprzez możliwość uczestniczenia w terapiach i szkoleniach. W ostatnich latach

dozór elektroniczny stał się atrakcyjną drogą wyjścia z ogromnego problemu współczesnej polityki kryminalnej, jakim jest przeludnienie zakładów karnych. Wydaje się prostym narzędziem kontroli, o znacznie niższym stopniu negatywnych konsekwencji wykonywania kary niż w przypadku izolacji. Po latach funkcjonowania monitoringu elektronicznego na świecie, system ten otwiera pole do rozważań na temat jego funkcjonowania i skuteczności.

Początki systemu dozoru elektronicznego

Instytucja dozoru elektronicznego jest substytutem orzeczonej przez sąd kary izolacyjnej. W prawie karnym istnieją cztery modele zastosowania monitoringu:

- *front door monitoring* – gdzie SDE stosuje się na początku postępowania wykonawczego, jako zwiększenie kontroli w sytuacji wykonywania kary nieizolacyjnej lub jako samoistną karę,
- *back door monitoring* – gdzie SDE stosowany jest w końcowym okresie wykonywania kary lub po jej odbyciu, bądź jako powolny proces odzyskiwania wolności, tzw. dozór postpenitencjarny,
- wykorzystanie SDE w celu ochrony ofiar – np. w przypadku stalkingu¹.

Wprowadzenie w poszczególnych krajach instytucji dozoru elektronicznego od początku miało na celu przede wszystkim zmniejszenie populacji osadzonych w więzieniach. Jednak, zanim system ten pojawił się w Europie, badania nad dozorem elektronicznym prowadzono głównie w Stanach Zjednoczonych. Przełom nastąpił w latach osiemdziesiątych XX wieku. Wyprodukowano bransoletki emitujące sygnał radiowy i w ten sposób, w 1983 roku, sędzia Jack Love po raz pierwszy wydał wyrok, w którym orzekł areszt domowy, z jednoczesnym obowiązkiem noszenia elektronicznego nadajnika. Na taką formę aresztu skazywano osoby oskarżone o przestępstwa gospodarcze lub o kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu². Bransoletka umieszczana była na kostce. Niezauważana przez resztę społeczeństwa nie wywoływała negatywnych reakcji. Osoba skazywana na taką formę odbywania kary musiała posiadać pozytywną prognozę kryminologiczną, tzw. *low risk*³.

¹ P. Waszkiewicz, M. Fajst; *Nie w więzieniu, ale na uwięzi. Systemy dozoru elektronicznego skazanych* [w:] P. Girdwoyń (red.) *Prawo wobec nowoczesnych technologii*, LexisNexis Polska, Warszawa 2008, s. 173.

² P. Waszkiewicz, M. Fajst; *Nie w więzieniu ale na uwięzi. Systemy dozoru elektronicznego skazanych* [w:] P. Girdwoyń (red.) *Prawo wobec nowoczesnych technologii*, LexisNexis Polska, Warszawa 2008, s. 170–171.

³ P. Moczydłowski, *Przestępca na uwięzi. Elektroniczny monitoring sprawców przestępstw*, Wydawnictwo Ius et lex, Warszawa 2006, s. 23–25.

System dozoru elektronicznego rozprzestrzenił się dość szybko. Rosło przekonanie, zwłaszcza wśród kryminologów i pedagogów, że pozbawienie wolności nie powinno być głównym środkiem resocjalizacyjnym. Zaczęto dążyć do zastępowania kar izolacyjnych innymi, alternatywnymi środkami, takimi jak probacja⁴. Szybki i intensywny rozwój technologii elektronicznej na świecie także nie jest bez znaczenia. Redukcja kosztów produkcji oraz miniaturyzacja środków komunikacji w przypadku dozoru elektronicznego jest czynnikiem niezwykle sprzyjającym – dzięki temu na zakup odpowiedniego sprzętu mogła pozwolić sobie coraz większa liczba państw, a jakość i wygoda bransoletek znacznie poprawiła komfort noszenia⁵. Stale rosnące koszty odbywania kar izolacyjnych, brak efektów resocjalizacji, niekorzystny wpływ współwięźniów – w świetle wskazanych problemów dozór elektroniczny zyskiwał na popularności.

Ciekawym rozwiązaniem w Anglii, w ramach dozoru elektronicznego jest realizacja pięciu programów ogólnokrajowych, z czego część z nich, z powodu dużego nacisku na profilaktykę, adresowana jest do nieletnich. Wobec dorosłych SDE stosuje się w dwóch wariantach: jako sankcję nieizolacyjną lub jako etap poprzedzający warunkowe zwolnienie.

W 2000 roku Niemcy wprowadziły w części Hesji pilotażowy program stosowania SDE. Mimo, że początkowo projekt ten spotkał się z obawą przed wywołaniem, tzw. *net widening* (zwiększenie dolegliwości, jakim poddawani są skazani lub oskarżeni w stosunku do sytuacji sprzed wprowadzenia tego środka) pozytywne rezultaty poskutkowały przedłużeniem programu.

W Austrii dozór elektroniczny wprowadzono praktycznie w tym samym czasie. Entuzjastyczne oczekiwania spowodowały dość szybkie wprowadzenie SDE do kodeksu postępowania karnego. Ograniczona została możliwość stosowania tej formy kary w przypadku czynów przeciwko wolności seksualnej, gdyż spotkało się to z protestem ze strony społeczeństwa⁶.

System dozoru elektronicznego w Holandii funkcjonuje od 1999 roku. Obowiązujące bezwarunkowe i automatyczne przedterminowe zwolnienie sprawia, że większość osób dozorowanych to skazani zwolnieni z zakładów karnych. Często też wiąże się to z udziałem w programie penitencjarnym. Polega on na pozostaniu na wolności pod nadzorem kuratora oraz na obo-

⁴ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Wyd. Arche s.c., Gdańsk, 2006, s. 489–490.

⁵ M. Rusinek; *Ustawa o dozorcze elektronicznym. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 21.

⁶ G. Hochmayr, M. Małolepszy, *System dozoru elektronicznego – możliwości i granice Spożerzenie prawnoporównawcze w obliczu polskiej nowelizacji*, s. 4–6, <www.rewi.europa-uni.de/pl/lehrstuhl/pr/polstrafrecht/lehrstuhlinhaber/schriftenverzeichnis/System-dozoru-elektronicznego.pdf>, 27.06.2015 r.

wiązku uczestniczenia w zajęciach readaptacyjnych minimum 26 godzin tygodniowo⁷.

Elektroniczny monitoring w Szwecji rozpoczęto w 1994 roku. Szwedzki monitoring elektroniczny cechuje jego reintegracyjny charakter. Kurator odwiedza osobę skazanego nawet trzy razy w tygodniu, zaś sam dozorowany stawia się w biurze raz w tygodniu. Podczas odbywania kary zakazane jest spożywanie alkoholu i narkotyków, regularne testy pozwalają wykryć ewentualne naruszenie zasad. Kurator ustalając szczegółowy plan zajęć skazanego, uwzględnia nie tylko obowiązek pracy, ale także potrzebę uczestniczenia w zajęciach reintegracyjnych i terapiach⁸.

Od 2003 roku dozór elektroniczny we Francji stosuje się wobec skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności do 1 roku lub jako środek probacyjny poprzedzający warunkowe zwolnienie. Badania prowadzone w trakcie wprowadzania dozoru wykazały, że monitoring elektroniczny w większości przypadków stosowany jest wobec osób mających pracę, zintegrowanych społecznie, w celu zastąpienia krótkoterminowej kary pozbawienia wolności⁹.

System dozoru elektronicznego w Polsce

Ze względu na funkcję, możliwości, sposób i koszty eksploatacji, Paweł Moczydłowski poddał monitoring elektroniczny następującej klasyfikacji:

1. Systemy zdalnej weryfikacji biometrycznej;
2. Systemy tradycyjne;
3. Systemy nowoczesne¹⁰.

Najbardziej popularnym jest tradycyjny system elektronicznego monitorowania skazanych. W skład techniczny takiego wchodzi: nadajnik, elektroniczne urządzenie rejestrujące oraz centrala monitorowania¹¹. Szczegółowe warunki techniczne opisane są w Rozporządzeniu Ministra

⁷ B. Stańdo-Kawecka, *Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny*, Biuro Analiz Sejmowych – Opinia Zlecona, Kraków 2006 r., s. 13.

⁸ *Electronic Monitoring in Europe*, sprawozdanie dostępne w Internecie: <www.cep-probation.org/reports>, 27.06.2015 r.

⁹ B. Stańdo-Kawecka, *Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny*, Biuro Analiz Sejmowych – Opinia Zlecona, Kraków 2006 r., s. 17.

¹⁰ P. Moczydłowski, *Przestępca na uwięzi. Elektroniczny monitoring sprawców przestępstw*, Wydawnictwo Ius et lex, Warszawa 2006, s. 54.

¹¹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz.U. Nr 191, poz. 1366.

Sprawiedliwości z dnia 26 maja 2015 roku¹². Warto zaznaczyć, że skazany w trakcie odbywania kary praktycznie nieustannie nosi nadajnik przy ciele, na nadgarstku lub na nodze. Z uwagi na to, urządzenie musi być wodoodporne oraz hipoalergiczne.

Po transformacji ustrojowej w Polsce, tj. po 1989 roku, rozpoczęto kodyfikację karną, której celem było stosowanie kary pozbawienia wolności jedynie w ostateczności. Zbyt represyjna polityka karna i nadużywanie kary pozbawienia wolności spowodowały znaczne przeludnienie polskich więzień. W 2001 roku w zakładach karnych przebywało 78 716 osadzonych, podczas gdy ich maksymalna liczba powinna wynosić 68 029. Pięć lat później w jednostkach penitencjarnych przebywało o 16 653 osadzonych więcej, niż powinno, a zatem wykonywanie orzeczonej kary nie przebiegało prawidłowo¹³. Polski ustawodawca, idąc śladami państw europejskich, w 2007 roku postanowił wprowadzić dozór elektroniczny do systemu prawa karnego¹⁴.

Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. Nr 191, poz. 1366), uchwalona 7 września 2007 r., weszła w życie 1 lipca 2008 r. System dozoru elektronicznego w Polsce oparto o sprawdzoną technologię używaną w innych krajach europejskich – we Francji, Belgii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, czy Holandii. Zakładano, że uchwalone rozwiązanie stanie się efektywnym remedium na przeludnienie jednostek penitencjarnych¹⁵. Powyższą ustawę uchylono 1 lipca 2015 r. Od tej pory dozór elektroniczny w Polsce reguluje Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Określa ona warunki, organizację, kontrolę i nadzór SDE. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kar, środków karnych i środków zabezpieczających w systemie dozoru elektronicznego¹⁷ opisuje między innymi obowiązki zawodowych kuratorów sądowych związanych ze skazanymi, którzy wykonują karę pozbawienia wolności w systemie dozo-

¹² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków technicznych i wymagań funkcjonalnych, jakie powinny spełniać środki techniczne służące do wykonywania dozoru elektronicznego, oraz sposobu funkcjonowania systemu komunikacyjno-monitorującego, Dz.U. z 2015 r., poz. 797.

¹³ A. Dziubińska, *Dwa lata obowiązywania przepisów ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego – założenia i ich realizacja*, [w:] „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, Nr 74–75, Warszawa 2012, s. 167.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Dz.U. Nr 191, poz. 1366.

¹⁵ A. Ważny, *Charakterystyka ustawy o dozorcze elektronicznym*, „Diariusz Prawniczy”, Nr 1(6), Warszawa 2008, s. s. 78.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 396.

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 773.

ru elektronicznego. Wyżej wymienione rozporządzenie, nakłada na kuratorów ogromne, niemożliwe do rzetelnej realizacji obowiązki. Bezwzględnie po uruchomieniu potrzebnych środków technicznych, kurator musi przeprowadzić rozmowę ze skazanym, w celu uzyskania informacji niezbędnych do prawidłowego wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego. Zadania kuratora polegają na organizacji i kontroli odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego poprzez pomoc w readaptacji, wychowawcze oddziaływanie i zapobieganie powrotowi do przestępstwa. Powinni także poinformować skazanego o uprawnieniach i obowiązkach, wykonywać polecenia sędziego penitencjarnego, oraz w razie potrzeby, składać wnioski o rozszerzenie, ustanowienie lub zmianę nałożonych obowiązków na skazanego. Wszelkie zawiadomienia od upoważnionego podmiotu dozoru, kierowane są do zawodowego kuratora sądowego, który w razie nieprawidłowości ma obowiązek zawiadomić sąd penitencjarny. W przypadku niecierpiącym zwłoki udziela też zgody na usunięcie urządzenia rejestrującego¹⁸. Nadmieniam, że są to jedynie niektóre możliwości aktywności kuratorów w sytuacji odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Wymienione kompetencje i obowiązki są niewspółmiernie wielkie do czasu pracy i nakładów finansowych. Zmiany Kodeksu karnego rozszerzające stosowanie środków probacyjnych, w żaden sposób nie przewidziały dodatkowych środków pieniężnych¹⁹.

15 stycznia 2015 r. Sejm RP uchwalił nowelizację ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Jest to największa nowelizacja przepisów prawa karnego od 1997 roku. Głównym jej celem jest dążenie do zmiany terażniejszej struktury orzekanych kar. Dotyczy to także stosowania dozoru elektronicznego. Wraz z datą wejścia w życie ustawy, tj. 1 lipca 2015 r. dozór elektroniczny można stosować w ramach kary ograniczenia wolności. Na skazanego zostaje wówczas nałożony obowiązek pozostawania w stałym miejscu pobytu. Ponadto, dozór elektroniczny wprowadzono jako środek zabezpieczający, w przypadku zakazu zbliżania się do określonych osób (przestępstwa przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego lub inne przestępstwo przeciwko wolności oraz w przypadku skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy)²⁰. Warto zaznaczyć, że wedle nowych przepisów, dozór elektroniczny

¹⁸ R. Pelewicz, *Czynności sądowego kuratora zawodowego w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, „Probacja”, Nr 3, Warszawa 2013 r., s. 88–95.

¹⁹ J. Kusztal, B. Stańdo-Kawecka, *Zadania i problemy kurateli sądowej w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, „Probacja”, Nr 3, Warszawa 2014 r., s. 166.

²⁰ S. Lelental, *Dozór elektroniczny w świetle rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 4 kwietnia 2014*, „Przeгляд Więziennictwa Polskiego”, Nr 83, Warszawa 2014 r., s. 5–22.

jako środek zabezpieczający może być użyty jedynie w celu zapobiegnięcia popełnienia ponownego czynu zabronionego o znacznej szkodliwości społecznej²¹.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wyraźnie podkreślony jest problem wadliwej struktury orzekanych kar w Polsce, w relacji do charakterystyki i poziomu przestępczości. Analiza aktualnego stanu w zakresie walki z przestępczością wskazuje na stale utrzymujący się, wysoki poziom populacji więziennej oraz na całkowitą niewydolność działań o charakterze probacyjnym. Sądy nadużywają kary pozbawienia wolności w zawieszeniu, gdyż przepisy zezwalają na wielokrotne stosowanie tego rodzaju sankcji. Efektem takich działań jest doprowadzenie do takiego stanu rzeczy, gdzie ponad 400 000 osób zostało skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania nawet trzykrotnie. Co więcej, prawie połowa skazanych w zakładach karnych to właśnie osoby, wobec których zarządzono wykonanie zawieszony kary²². Ponadto w większości krajów Unii Europejskiej grzywna jest karą dominującą, w Polsce stanowi jedynie 20% orzekanych kar. Autorzy uzasadnienia zwracają uwagę na niedostateczną ilość stosowania kar wolnościowych (grzywna oraz ograniczenie wolności) – orzekane kary są nieadekwatne do stopnia zawinienia oraz ciężaru popełnionego czynu zabronionego. W dodatku społeczeństwo postrzega zawieszenie wykonania kary jako sankcję fikcyjną, stąd cel probacyjny nie jest w żaden sposób spełniony²³.

Po latach eksperymentów, SDE wprowadzono do Kodeksu karnego wykonawczego. Z związku z kodyfikacją karną, unowocześniono oraz doprecyzowano przepisy, podkreślając, że dalsze funkcjonowanie Ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego jest niepożądane – wprowadzało to wyjątek od zasady stosowania kar w sposób określony w Kodeksie karnym wykonawczym. Nowe przepisy SDE projektodawca zawarł w rozdziale VIIa k.k.w., uznając to rozwiązanie za najbardziej funkcjonalne i proste²⁴.

Uważam, że zmiany te zasługują na aprobatę, ponieważ zdecydowanie rozszerzają stosowanie systemu dozoru elektronicznego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt stosowania SDE jako środka zapobiegawczego – ze względu na pewne ograniczenia. Areszt domowy, zgodnie z art. 265a § 1

²¹ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 396.

²² Uzasadnienie do projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw, dostępny na stronie internetowej: <<http://www.law.uj.edu.pl/~kpk/strona/wp-content/uploads/2015/01/Druk-2393-wersja-pierwotna-uzasadnienie.pdf>>, s. 1–2.

²³ *Idem*, s. 3–5.

²⁴ *Idem*, s. 59.

k.p.k. stosuje się jedynie na wniosek oskarżonego. Dopiero po zastosowaniu przez Sąd tymczasowego aresztowania, oskarżony może wystąpić z wnioskiem o zmianę środka na areszt domowy (w przypadku spełnienia wszystkich warunków, takich jak posiadanie stałego miejsca pobytu). Wedle opublikowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości uzasadnienia ma to na celu obowiązek pewnej współpracy wynikającej ze strony oskarżonego. Zapomina się jednakże o założonym wcześniej celu, jakim jest „przeciwdziałanie nazbyt częstemu sięganiu przez organy postępowania karnego po środek o charakterze izolacyjnym, jakim jest tymczasowe aresztowanie”²⁵. Możliwość wnioskowania oskarżonego skłania do częstszego tymczasowego aresztowania, ponieważ jest to warunkiem zastosowania aresztu domowego.

Przełomowe zmiany nastąpiły także w 2018 roku. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy o Służbie Więziennej²⁶ poszerza kompetencje Służby Więziennej o prawo do realizacji innych zadań, do których upoważniony jest podmiot dozoru, określonych w Kodeksie karnym wykonawczym w art. 43t. Poprzednio, podmiotem dozoru mógł być przedsiębiorca, instytucja państwowa lub będący przedsiębiorcą podmiot zagraniczny wyłoniony w trybie określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷. Zadania podmiotu dozoru w Systemie Dozoru Elektronicznego realizowane były na podstawie umowy zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sprawiedliwości a Konsorcjum firm, którego liderem była firma Impel Security Polska Sp. z o.o. Nowa regulacja ustawowa zakłada przejęcie zadań przez Służbę Więzienną. Będzie ona mogła wykonywać zadania podmiotu dozoru, polegające m. in. na wykonywaniu przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej całodobowych patroli interwencyjnych na terenie całego kraju oraz zabezpieczeniu środków transportu, łączności i transferu danych. Z tej przyczyny ustawa dokonuje odpowiedniej modyfikacji art. 2 ustawy o Służbie Więziennej, określającego katalog podstawowych zadań Służby Więziennej. Dodatkowo, ustawa nowelizuje art. 43n Kodeksu karnego wykonawczego i wprowadza obowiązek posiadania przy sobie przez skazanego, rejestratora przenośnego, co zmierza do poprawy funkcjonalności systemu dozoru mobilnego i zbliżeniowego. Dotychczas skazany był wyposażony jedynie w nadajnik GPS, który nie pozwalał na nawiązanie kontaktu telefonicznego pomiędzy nim a podmiotem dozoru. Obecne zmiany pozwalają również na kontrolę miejsca

²⁵ Strona 37 uzasadnienia opublikowanego na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, <www.ms.gov.pl>.

²⁶ Dz.U. 2018 poz. 1010.

²⁷ Dz.U. 2004 Nr 19, poz. 177.

pobytu skazanego w czasie rzeczywistym, nawet w przypadku wyczerpania się źródła zasilania w podstawowym urządzeniu (nadajnik GPS).

Ustawa weszła w życie 1 lipca 2018 r. Przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany oraz inwestycje w sprzęt wiążą nadzieję, że polski System Dozoru Elektronicznego osiągnie najwyższy poziom technologiczny. W postępowaniu przetargowym zabezpieczono ponad 7 tys. urządzeń monitorujących. Dostawcą sprzętu jest krajowe konsorcjum, co przyczynia się do wspierania polskiej innowacyjnej produkcji.

System dozoru elektronicznego postrzegany w kategorii prawnokarnej może być skutecznym narzędziem wykorzystanym do realizacji pewnych założeń polityczno-kryminalnych, jako forma zabezpieczenia toku postępowania karnego lub jako sankcja równoległa²⁸. W polityce kryminalnej poszukuje się ostatnio tzw. „trzeciego toru” polegającego na znalezieniu takiego systemu, gdzie zarówno sprawca jak i społeczeństwo zostaną w racjonalny sposób zaspokojeni. Jest to nowoczesna polityka kryminalna, która uwzględnia połączenie środków probacyjnych i kar pośrednich. Reforma ta ma na celu uświadomić, że nie każde przestępstwo o takiej samej wadze i nie wszystkie osoby o zbliżonej karierze kryminalnej powinny być traktowane identycznie²⁹. Zatem sądy orzekając w sprawach za czyny o niskiej szkodliwości społecznej, powinny odstępować od kary izolacyjnej. W systemie karnym ważną rolę odgrywają także środki probacyjne – warunkowe przedterminowe zwolnienie, warunkowe zawieszenie wykonania kary i warunkowe umorzenie postępowania. Można wówczas zastosować dozór wobec sprawcy przestępstwa lub nałożyć na niego konkretne obowiązki³⁰.

Populacja więzienna w Polsce na dzień 28 grudnia 2018 roku wynosiła 71974 osadzonych, a tym samym zaludnienie ogólne jednostek penitencjarnych wynosiło 89,6%³¹. Porównując powyższe dane z 2012 rokiem, gdzie zaludnienie to wynosiło 100,5%, można stwierdzić, że sytuacja w Polskich więzieniach znacznie się poprawiła. Nie należy jednak zaprzestawać działań zmierzających do pomniejszenia liczby osadzonych. Wynika to między innymi z tego, że pomimo tendencji malejącej, istnieje jeszcze około 50 tysięcy osób oczekujących na odbycie kary, o czym często się zapomina. Niejednokrotnie międzynarodowe organy zwracały uwagę na konieczność stosowania kar i środków karnych o charakterze nieizolacyjnym³².

²⁸ G. Wyciński, *Przerwa w karze pozbawienia wolności wykonywanej w systemie dozoru elektronicznego po nowelizacji z 21 maja 2010 r.*, „Palestra” 2011, Nr 9–10, s. 1.

²⁹ A. Baładynowicz, *System probacji – kary średniej mocy i środki wolności dozorowanej jako propozycja sprawiedliwego karania*, „Prokuratura i Prawo”, Kraków 2005, Nr 12.

³⁰ S. Walczak, *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1972, s. 411.

³¹ Służba Więzienna, <<https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-biezaca>>, 31.012.2018 r.

³² A. Pietryka, K. Wiśniewska, *Dozór elektroniczny – stan obecny i wyzwania przyszłości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 5.

Podsumowanie

Pierwsze próby stosowania dozoru elektronicznego na świecie rozpoczęto ponad ćwierć wieku temu. Nadal nie należy oceniać skuteczności dozoru w kontekście środka resocjalizującego. W żadnym państwie na świecie nie wprowadzono dozoru elektronicznego na masową skalę, co nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zmniejsza on populację więzienną lub obniża koszt realizacji prowadzonej polityki kryminalnej. Co więcej, badania pokazują, że powrotność do przestępstwa jest bliska powrotności przy wykonywaniu kar izolacyjnych³³. Możliwość odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego popierają skazani oraz środowisko prawnicze, jednak nadal zauważany jest brak szerokiej akceptacji społecznej. Ponadto w kwestii stanowienia prawa, można zaobserwować mocno podzielone stanowiska w tym temacie. Pierwsze, przejawiające entuzjazm, poparcie dla nowoczesności oraz chęć eksperymentowania w dziedzinie prawa karnego. Drugie prezentuje racjonalizm – oparty na wiedzy i doświadczeniu. W instytucji dozoru elektronicznego bez wątpienia dostrzega się jej pozytywne aspekty - funkcję ochronną, prewencyjną i represyjną. Wątpliwości nie powinno budzić także stanowisko Polski w tym temacie, bowiem polityka w tym zakresie jest stale realizowana, a co najważniejsze ulepszana, zarówno od strony prawnej, jak i technicznej. W świetle powyższych rozważań nie należy jednak zapominać o tym, że kara pozbawienia wolności jeszcze przez długi czas będzie stosowana jako sankcja powszechna.

A B S T R A C T

The electronic tagging is a way to remotely control the place where the convicted person is staying, using technical devices. The study addresses the issue of this form of punishment. The task of this essay is not to impose an opinion or to make an unambiguous assessment. A brief analysis of the functioning of the electronic tagging should lead to discussion, regardless of the position adopted.



³³ A. Dziubińska, *Dwa lata obowiązywania przepisów ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego – założenia i ich realizacja*, „Przeгляд Więziennictwa Polskiego”, Nr 74–75, Warszawa 2012 r., s. 193.

Uwarunkowania prawne odbywania okresowej służby wojskowej

Legal conditions for periodic military service.

S T R E S Z C Z E N I E

Okresową służbę wojskową pełni się między innymi w przypadkach uzasadnionych koniecznością obrony państwa, potrzeb Sił Zbrojnych lub zarządzania kryzysowego. Również, wydaje się być dopuszczalne pomocnicze korzystanie z konstrukcji prawnej okresowej służby wojskowej do obsadzania stanowisk służbowych przewidzianych dla żołnierzy zawodowych, na skutek czego mogłaby ulec poszerzeniu baza kandydatów do zawodowej służby wojskowej, a zarazem na potrzeby rezerw osobowych uzupełnianie tych rezerw o żołnierzy rezerwy posiadających doświadczenie nabyte podczas długoterminowego wykonywania zadań służbowych w wojsku. Niniejszy artykuł przybliży prawne uwarunkowania pełnienia okresowej służby wojskowej oraz jej podstawowy zarys historyczny. W ramach opracowania próbowano wykazać, że przy obecnych realiach na rynku pracy, jak również zwiększonych potrzebach osobowych Sił Zbrojnych, okresowa służba wojskowa może być sposobem uzupełniania wolnych stanowisk służbowych, a jednocześnie być interesującą propozycją dla osób, które chcą zachować miejsce pracy po odbyciu tej formy służby.

I. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest zapoznać z niezawodową formą czynnej służby wojskowej, jaką jest okresowa służba wojskowa, w zakresie przybliżenia podstawowych aspektów prawnych jej pełnienia przez żołnierzy rezerwy. Ponadto intencją autora tego artykułu jest zasygnalizowanie możliwości, jakie daje racjonalne wykorzystanie tej formy służby wojskowej, w kontekście obsadzania wolnych stanowisk służbowych w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przewidzianych dla żołnierzy zawodowych w szczególności na stanowiskach wymagających wykształcenia lub umiejętności specjalistycznych.

Przyczyną zaś, skłaniającą autora do podjęcia przedmiotowego zagadnienia jest trwająca kampania promocyjna „Zostań Żołnierzem Rzeczypospolitej Polskiej” będąca przedsięwzięciem potwierdzającym istniejące potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie uzupełnienia stanów osobowych.

Dokonując kwerendy obecnego stanu literatury na temat stosunków służbowych w wojsku, nasuwa się wniosek, iż nie doczekały się one kompleksowego opracowania w formie publikacji komentatorskich opracowanych na wzór komentarzy do ustaw określających pozycje prawną np. policjantów, funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w treści swojej przytaczających orzecznictwo sądowe, wypowiedzi doktryny, uwagi i wnioski mające na celu trafne stosowanie przepisów w bieżącej działalności tych podmiotów. Dlatego też, autor uważa, za potrzebne przybliżyć niektóre aspekty prawne stosunków służbowych w wojsku na przykładzie okresowej służby wojskowej.

Ukończona w latach 2009-2010 r. profesjonalizacja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, skutkująca zawieszeniem obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego studentów i absolwentów szkół wyższych, spowodowała, iż obecnie podstawową długoterminową formą pełnienia czynnej służby wojskowej jest dobrowolnie podejmowana zawodowa służba wojskowa, a która to nie każdej sytuacji jest rozwiązaniem elastycznym dla Sił Zbrojnych.

Dodatkowo zainicjowany proces tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, oraz równoległe trwające formowanie 18 Dywizji Zmechanizowanej, u podstaw których, znajdują się oficjalne wypowiedzi Ministra Obrony Narodowej, potwierdzają zamierzony wzrost liczebności stanów osobowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Powyższe działania, niewątpliwie są odpowiedzią na współczesne wyzwania – najogólniej mówiąc – z zakresu bezpieczeństwa i obronności, takie jak nowe formy prowadzenia działań zbrojnych w postaci wojny hybrydowej, wzrost zagrożenia zamachami terrorystycznymi, niepewność sytuacji społeczno-politycznej w państwach b. Związku Radzieckiego, wzmożona rywalizacja mocarstw na arenie stosunków międzynarodowych, czym są one argumentami przemawiającymi, za tym, aby stan liczebny, wyposażenie, intensywność i powszechność szkolenia wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej zostały dostosowane do aktualnych potrzeb, dyktowanych przez życie.

Urzeczywistnienie zapowiedzi o wzroście liczebności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jest obarczone pewnym zagrożeniem dla tego

¹ M. Błaszczak, Minister Obrony Narodowej, „Tworzymy nowy system naboru do wojska”, wypowiedź z dn. 07.09.2018 r., <www.mon.gov.pl> dn. 30.12.2018 r.

zamierzenia. Zagrożenie to stanowi obecna sytuacja na rynku pracy, czyli „rynek pracownika” odznaczający się niedoborem rąk do pracy, wzrostem wynagrodzeń w celu utrzymania lub pozyskania odpowiedniego pracowników, wzrastającymi oczekiwaniami pracowników co do dodatkowych świadczeń socjalnych, a nawet atmosfery świadczenia pracy redukującej dyskomfort wynikający z procesu pracy. Owa sytuacja powoduje, że służba wojskowa w grupie osób młodych, wykształconych lub posiadających kwalifikacje pożądaną na rynku pracy, nie jest tak atrakcyjna, jak w latach poprzednich.

W tym stanie rzeczy, mając na względzie praktyczną realizację postulatów zwiększenia stanów osobowych Sił Zbrojnych, pewnym korzystnym w najbliższym czasie, ale zarazem tymczasowym rozwiązaniem, może okazać się upowszechnienie powołań do okresowej służby wojskowej zainteresowanych żołnierzy rezerwy o kwalifikacjach pożądanym przez wojsko. Podstawowym sensem konstrukcji prawnej okresowej służby wojskowej jest zarezerwowanie dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej możliwości powoływania żołnierzy rezerwy o wykształceniu lub umiejętnościach w danym momencie niezbędnych w wojsku (np. lekarze, pielęgniarki, stanowiący personel zabezpieczenia medycznego Polskich Kontyngentów Wojskowych w Iraku, Afganistanie).

Zaletami tej formy służby wojskowej jest w szczególności to, że czas jej trwania pozwala odnieść korzyść Siłom Zbrojnym z żołnierzy o przydatnych kwalifikacjach powołanych do tej formy służby wojskowej, a ograniczenia czasowe tej służby nie powodują wzrostu liczby osób uprawnionych do pobierania świadczeń z wojskowego systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego, zaś procedury powołania do tej służby są mniej sformalizowane i przebiegają sprawniej, aniżeli procedura kwalifikacyjna do kontraktowej służby wojskowej, o której mowa w ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych². Z kolei dla żołnierzy rezerwy odbywających tę służbę istotnymi argumentami przemawiającymi za podjęciem decyzji o pełnieniu takiej służby jest zachowanie możliwości powrotu do dotychczas świadczonej pracy na podstawie umowy o pracę albo podjęcie starań o pozostanie w służbie wojskowej w charakterze żołnierza zawodowego, podczas odbywania tej służby lub przed jej zakończeniem, o ile spełniają oni wymagania do bycia żołnierzem zawodowym.

II. Rys historyczny okresowej służby wojskowej

Okresowa służba wojskowa jako forma czynnej służby wojskowej w przedwojennym ustawodawstwie dotyczącym służby wojskowej nie

² T.j. – Dz.U. z 2018 r., poz. 138.

występowała. Pierwsza wzmianka o okresowej służbie wojskowej w ustawodawstwie wojskowym pojawiła się w ustawie z dnia 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych w rozdziale V³. Zgodnie z art. 68 wyżej powołanej ustawy w przypadkach uzasadnionych potrzebami Sił Zbrojnych z urzędu można było powołać oficerów rezerwy do wojskowej służby okresowej, w ilościach określonych corocznie przez Radę Ministrów. Dodatkowo ustawa ta zastrzegła, że takie powołanie mogło odbyć się raz w czasie przebywania oficera w rezerwie, na okres nie przekraczający dwóch lat. Z kolei art. 79 przewidywał zakaz podmiotowy stanowiący, iż oficerów-kobiet do służby okresowej nie powoływano.

W myśl tej ustawy oficer rezerwy powołany do tej formy służby wojskowej korzystał z ochrony trwałości stosunku pracy, oraz po powrocie z tej służby miał zagwarantowane zatrudnienie na tym samym stanowisku lub równorzędnym pod względem rodzaju pracy i wysokości wynagrodzenia.

W zakresie spraw bytowych oficer służby okresowej na czas tej służby, otrzymywał kwaterę przejściową, a przez cały okres służby zachowywał prawo do mieszkania zajmowanego przed powołaniem do tej służby (art. 72 ustawy o służbie oficerów Sił Zbrojnych).

Stosownie do art. 73 ust. 1 ustawy o służbie oficerów Sił Zbrojnych, oficera zwalniano z okresowej służby wojskowej w przypadkach: upływu czasu, na której został do tej służby powołany, ustalenia przez wojskową komisję lekarską niezdolności do służby wojskowej, skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności bez warunkowego jej wykonania, utraty stopnia oficerskiego. W ustępie 2 tego samego artykułu ustawodawca również zawarł nieprecyzyjną przesłankę zwolnienia z wojskowej służby okresowej, wskazując, iż zwolnienie oficera z okresowej służby wojskowej wynikać może z innych przyczyn, przed upływem czasu trwania tej służby. Przepis ten, w zasadzie dawał organom wojskowym, pełną dowolność decydowania o trwaniu stosunku służbowego z takim oficerem. Z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać można, że znaczenie dla trwania tego stosunku miały: wyniki opiniowania oraz zgodna z ówczesnymi realiami wojska postawa polityczna oficera.

Oficer okresowej służby wojskowej do chwili zwolnienia mógł wystąpić z prośbą o powołanie jego do wojskowej służby zawodowej (art. 78 ust. 1 ustawy o służbie oficerów Sił Zbrojnych).

Okresowa służba wojskowa również znalazła się w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴. Służba ta została unormowana w rozdziale V pt. Służba wojskowa żołnierzy rezerwy.

³ Dz.U. z 1957 r. Nr 2, poz. 5.

⁴ T.j. - Dz.U. z 1984 r. Nr 7, poz. 31.

W przedmiocie tej służby ówczesny ustawodawca poświęcił zaledwie jeden artykuł. Mianowicie w art. 114 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej unormowano, iż do okresowej służby wojskowej powołuje się podoficerów, chorążych i oficerów rezerwy, w ilościach corocznie określonych przez Radę Ministrów. Poszerzenie kręgu podmiotowego żołnierzy rezerwy mogących być powołanymi do okresowej służby wojskowej, dowodzi, iż ten rodzaj służby wojskowej był wykorzystywany do zaspokajania potrzeb kadrowych Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w odniesieniu do stanowisk służbowych we wszystkich korpusach kadry zawodowej ówczesnego ludowego Wojska Polskiego.

Czas trwania okresowej służby wojskowej oznaczono do okresu nieprzekraczającego dwudziestu czterech miesięcy przez okres pozostawiania żołnierza w rezerwie. Natomiast w przedmiocie przebiegu tej służby, ustawodawca ograniczył się do zapisu, że żołnierze służby okresowej ze względu na potrzeby obronności mogą być wyznaczani do wykonywania określonych zadań poza wojskiem. Oczywiście ustawodawca w art. 123, 124, 125 ustawy o powszechnym obowiązku obrony zapewnił warunki do zachowania stosunku pracy, warunków pracy i płacy, ustalonych pomiędzy żołnierzem rezerwy a zatrudniającym jego zakładem pracy.

Z analizy ówczesnych przepisów dotyczących okresowej służby wojskowej nasuwają się wnioski, iż postanowienia ustawowe odnoszące się do tej służby były ogólnikowe, a właściwe ich stosowanie wymagało dobrej znajomości wewnętrznych przepisów wojskowych, w szczególności zarządzeń i rozkazów Ministra Obrony Narodowej, nie będących aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Tak ukształtowane podstawy prawne pełnienia okresowej służby wojskowej właściwie funkcjonowały do momentu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009–2010 r.

III. Aktualne uwarunkowania prawne dotyczące okresowej służby wojskowej

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵ żołnierzami w czynnej służbie wojskowej są m. in. żołnierze rezerwy pełniący okresową służbę wojskową. Z powyższego wynika, że okresowa służba wojskowa jest niezawodową formą czynnej służby wojskowej. Rodzaje zawodowej służby wojskowej określa ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej

⁵ Tj. – Dz.U. z 2018 r., poz. 1459 i n.

żołnierzy zawodowych⁶, w której ustawodawca wyróżnia służbę kontraktową i służbę stałą, jako podtypy służby zawodowej.

W myśl art. 101 ust. 1 ww. ustawy, obowiązek służby wojskowej żołnierzy rezerwy w czasie pokoju polega na odbywaniu ćwiczeń wojskowych oraz pełnieniu okresowej służby wojskowej. Do okresowej służby wojskowej powołani mogą być szeregowi, podoficerowie, oficerowie rezerwy. Zauważyć należy, iż w rezerwie pozostają również byli funkcjonariusze innych służb mundurowych, którzy ze względu na wiek i stan zdrowia, są zdolni do czynnej służby wojskowej, w tych przypadkach ustawodawca w art. 76a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przewidział możliwość mianowania tych osób na stopnie wojskowe odpowiadające posiadanym przez nich stopniom służbowym, o ile obejmują one stanowisko służbowe zaszeregowane do określonego stopnia wojskowego.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym bezpośrednie ramy normatywne pozycji żołnierza rezerwy w czasie pełnienia okresowej służby wojskowej wyznaczają:

- 1) ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydane do niej akty wykonawcze dotyczące w szczególności przebiegu tej służby, mianowania na kolejne wyższe stopnie wojskowe, opiniowania żołnierzy okresowej służby wojskowej, norm uzbrojenia i wyekwipowania, oraz należności mundurowych;
- 2) ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej odnośnie uprawnień kwaterunkowych;
- 3) ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych w zakresie uposażenia i innych należności pieniężnych przysługujących żołnierzom okresowej służby wojskowej;
- 4) ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych odsyłająca żołnierzy służby okresowej do korzystania z uprawnień przysługujących żołnierzom kontraktowej zawodowej służby wojskowej.

Podstawowym przepisem określającym cel powoływania do okresowej służby wojskowej oraz warunki jej pełnienia jest art. 108 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W przepisie tym ustawodawca stwierdza, że okresową służbę wojskową pełni się w przypadkach uzasadnionych potrzebami obrony państwa, potrzebami Sił Zbrojnych lub zarządzania kryzysowego, zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań antyterrorystycznych, ochrony mienia,

⁶ T.j. - Dz.U. z 2018 r. poz. 138.

akcji poszukiwawczych oraz ratowania i ochrony zdrowia, życia ludzkiego, oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania, a także wykonywania przez Siły Zbrojne zadań poza granicami państwa. Przy czym konkretne powołanie do tej formy służby musi spełniać co najmniej jedną przesłankę z wymienionych w art. 108 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

W nawiązaniu do powyższego podkreślić należy, iż pełnienie okresowej służby wojskowej jest możliwe wyłącznie w czasie pokoju, w przypadku mobilizacji i wojny przepisy o powszechnym obowiązku obrony przewidują inną formę pełnienia czynnej służby wojskowej.

Pełnienie okresowej służby wojskowej może odbywać się na stanowiskach służbowych lub funkcjach określonych w etacie jednostki wojskowej, również służba ta może być wykonywana poza jednostką wojskową. Ponadto żołnierze okresowej służby wojskowej za ich zgodą mogą być wyznaczani do pełnienia służby poza granicami państwa. W przypadku żołnierzy pełniących okresową służbę wojskową w związku z nadanym im przydziałem kryzysowym (Narodowe Siły Rezerwowe), zgoda ta jest udzielona w chwili zawarcia przez nich kontraktu na wykonywanie obowiązków w ramach Narodowych Sił Rezerwowych.

Ustawodawca wskazał, iż zasadniczy czas trwania okresowej służby wojskowej wynosi do dwudziestu czterech miesięcy, przy czym dopuszcza się wcześniejsze zwolnienia żołnierza z tej służby, w przypadku gdy ustanie przyczyna uzasadniająca jego powołania. Za zgodą żołnierza rezerwy czas pełnienia służby okresowej może być wydłużony do czterdziestu ośmiu miesięcy.

Przepis art. 108 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zawiera delegacje upoważniającą Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzenia normującego tryb przyjmowania i zasady pełnienia okresowej służby wojskowej. Obecnie przedmiotowe kwestie normuje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie pełnienia okresowej służby wojskowej⁷. Rozporządzenie to określa sposób pełnienia okresowej służby wojskowej, tryb postępowania organów wojskowych w zakresie przyjmowania żołnierzy rezerwy do okresowej służby wojskowej, wyznaczania, zmiany i zwalniania ze stanowisk służbowych żołnierzy okresowej służby wojskowej, przenoszenia, kierowania w podróż służbową, delegowania, w tym wyznaczania i kierowania żołnierzy okresowej służby wojskowej do służby poza granicami państwa, a więc w obszarze tej problematyki nie powinny być powoływane przepisy

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 36.

ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, jako podstawy prawnej decyzji organów wojskowych kształtujących przebieg okresowej służby wojskowej konkretnego żołnierza.

W przypadku okresowej służby wojskowej również są regulacje odnoszące się do zasad mianowania na kolejne wyższe stopnie wojskowe. Aspekt ten jest uregulowany w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie mianowania na stopnie wojskowe⁸. Zgodnie z § 14 tego rozporządzenia żołnierz odbywający okresową służbę wojskową może być mianowany na wyższy stopień wojskowy. Przepis ów wskazuje w tym zakresie na pewne ograniczenia, a więc mianowanie nie może nastąpić wcześniej, jak po odbyciu trzech miesięcy okresowej służby wojskowej, oraz mianowanie nie może spowodować, że stopień wojskowy będzie wyższy od stopnia etatowego do jakiego zaszeregowano stanowisko zajmowane przez żołnierza okresowej służby wojskowej. W przypadku żołnierza okresowej służby wojskowej wyznaczonego do służby poza granicami państwa, mianowanie może nastąpić kolejny raz po powrocie do kraju, niezależnie od mianowania, które miało miejsce po odbyciu trzech miesięcy służby okresowej, przy czym stopień wojskowy nie może być wyższy od stopnia etatowego zaszeregowanego dla danego stanowiska.

W aspekcie awansów na wyższe stopnie wojskowe, stwierdzić należy, że ustawodawca jakby premiuje żołnierzy rezerwy powołanych do okresowej służby wojskowej. Oczywiście, o tym czy żołnierz będzie mianowany na wyższy stopień wojskowy decyduje opinia jego bezpośredniego przełożonego. Uznać należy, że w tej problematyce, również nie powinny być stosowane posiłkowo przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

W następstwie art. 108a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej żołnierze odbywający okresową służbę wojskową w czasie jej trwania podlegają opiniowaniu służbowemu. Przedmiotem opiniowania jest ocena przebiegu dotychczasowej służby wojskowej żołnierza rezerwy, wykonywanie zadań służbowych, przestrzeganie dyscypliny wojskowej oraz przepisów o ochronie informacji niejawnych. W opinii służbowej o żołnierzu służby okresowej określa się jego cechy osobowe, predyspozycje oraz uzdolnienia, a ponadto zawiera się informacje mające znaczenie dla jego dalszego wykorzystania w ramach powszechnego obowiązku obrony. Sposób i tryb opiniowania, tryb postępowania odwoławczego oraz wzór arkusza opinii służbowej został określony w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie opiniowania

⁸ Tj. - Dz.U. z 2015 r., poz. 307.

żołnierzy rezerwy⁹. W tym zakresie również nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, i na ich podstawie wydane rozporządzenie w sprawie opiniowania żołnierzy zawodowych.

Normy umundurowania i wyekwipowania żołnierzy okresowej służby wojskowej określają przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a więc w tym przedmiocie nie mają zastosowania regulacje o analogicznej treści dotyczące żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką, zatem należności mundurowe żołnierzy okresowej służby wojskowej otrzymuje w takiej samej ilości i jakości, jak inne osoby pełniące niezawodowe formy czynnej służby wojskowej.

Pełnienie służby wojskowej, często wiąże się ze zmianą miejsca zamieszkania, odnośnie tego ustawodawca na mocy przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia żołnierzom okresowej służby wojskowej korzystanie z zakwaterowania zbiorowego w postaci wspólnych kwater stałych (art. 7 ust. 1)¹⁰. Prócz tego żołnierz służby okresowej na czas służby może uzyskać zakwaterowanie, bez członków rodziny, w postaci miejsca w internacie lub kwaterze internatowej. Uprawnienie to żołnierzowi służby okresowej przyznaje art. 51 ust. 1 ww. ustawy.

Ostatnim aspektem okresowej służby wojskowej jest kwestia uposażenia i innych należności pieniężnych przysługujących żołnierzom okresowej służby wojskowej. Zagadnienie to jest unormowane w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych¹¹, ujmującym odesłanie do przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o uposażeniu żołnierzy niezawodowych, żołnierzowi pełniącemu okresową służbę wojskową przysługuje: uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia zasadniczego, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, zasiłek pogrzebowy, odprawa pośmiertna, pokrycie kosztów pogrzebu, z części której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej – w wysokości i na zasadach określonych dla żołnierzy zawodowych.

Zgodnie z wykładnią funkcjonalną dokonaną w oparciu o art. 27 ust. 1 ww. ustawy łącznie z odpowiednimi przepisami o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, wydają się, iż żołnierzowi okresowej służby wojskowej nie przysługują takie świadczenia, jak: zasiłki na zagospodarowanie, dodatkowa nagroda roczna, nagrody jubileuszowe, gratyfikacja urlopową, należności związane ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej.

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 697.

¹⁰ T.j. – Dz.U. z 2018 r., poz. 2356.

¹¹ T.j. – Dz.U. z 2017 r., poz. 2146.

Za takim stanowiskiem przemawia zamknięty charakter katalogu świadczeń wyliczonych w art. 27 ust. 1 ustawy o uposażeniu żołnierzy niezawodowych. Niemniej jednak żołnierzom służby okresowej należy się uposażenie uzależnione od posiadanego stopnia wojskowego, wraz z dodatkami, jakie otrzymują żołnierze zawodowi z tytułu stażu służby wojskowej, zajmowanego stanowiska służbowego, szczególnych warunków lub właściwości służby wojskowej. Zasygnalizować należy, iż uposażenie z tytułu okresowej służby wojskowej podlegają opodatkowaniu (art. 21 pkt 15 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym osób fizycznych¹²).

Fakt odbycia służby okresowej wiąże się dla zwalnianego żołnierza z nabyciem prawa do odprawy w wysokości jednego uposażenia wraz z dodatkami o charakterze stałym, po odbyciu dwunastu miesięcy lub w przypadku zwolnienia z tej służby z przyczyn zdrowotnych (czasowa lub trwała niezdolność do czynnej służby wojskowej stwierdzona ostatecznym orzeczeniem właściwej wojskowej komisji lekarskiej). Z kolei tytułem odprawy połowę uposażenia, żołnierz zwalniany ze służby okresowej otrzymuje, jeżeli służbę odbywał przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Powyższe świadczenie związane z ustaniem stosunku służbowego okresowej służby wojskowej nie przysługuje żołnierzowi rezerwy, który został zwolniony z tej służby na skutek skazania wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności, aresztu wojskowego, lub orzeczono w stosunku do niego środek karny w postaci degradacji.

Pozytywnym aspektem okresowej służby wojskowej, a którego brak jest w przypadku kontraktowej zawodowej służby wojskowej jest, iż zgodnie z art. 122 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej żołnierz rezerwy zachowuje możliwość powrotu do pracy, świadczonej przed powołaniem do czynnej służby wojskowej wraz z warunkami pracy i wysokości wynagrodzenia. Realizacja tego uprawnienia jest możliwa w terminie 30 dni od dnia zwolnienia pracownika-żołnierza rezerwy z czynnej służby wojskowej. Zachowanie tego terminu zgodnie z art. 120 ww. ustawy powoduje, że okres służby okresowej jest pracownikowi wliczony do okresu zatrudnienia u tego pracodawcy, w zakresie wszystkich uprawnień wynikających ze stosunku pracy.

Omawiając konstrukcje prawną okresowej służby wojskowej, nie sposób dojść do przekonania, że ustalenie przepisów prawnych, które jej dotyczą, w szczególności przebiegu służby, uprawnień i obowiązków żołnierzy odbywających tę formę służby, może nastęrczać trudności organowi wojskowemu. W tej sytuacji, za punkt wyjścia należałoby przyjąć, że najpierw stosuje się przepisy bezpośrednio dotyczące okresowej służby

¹² T.j. – Dz.U. z 2018 r., poz. 1509 i n.

wojskowej, znajdujące się w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i aktach wykonawczych na jej podstawie wydanych. Z kolei w zakresie uposażeń i świadczeń pieniężnych przysługujących tej kategorii żołnierzy należy postępować analogicznie. Stosowanie przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, wobec żołnierzy okresowej służby wojskowej może mieć miejsce w takim zakresie, w jakim jest wyraźne odesłanie do tej ustawy znajdujące się przepisach ustaw wymienionych wcześniej lub wyłącznie w tych sytuacjach, które nie są uregulowane w przepisach dotyczących żołnierzy niezawodowych z uwzględnieniem celowości wynikającej z charakteru i przeznaczenia okresowej służby wojskowej.

IV. Uwagi, wnioski końcowe

Problematyka niezawodowej służby wojskowej, w szczególności okresowej służby wojskowej, dotychczas nie była poruszona w wypowiedziach, artykułach i publikacjach nt. stosunków publicznoprawnych tzw. grup dyspozycyjnych. Niewątpliwie okresowa służba wojskowa do takich stosunków prawnych zalicza się, bowiem powołanie do tej służby następuje na podstawie karty powołania stanowiącej decyzję administracyjną, a jej przebieg jest modelowany przez organy wojskowe zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych i zakresem ich kompetencji, a więc warunki pełnienia tej służby są określane przez organy wojskowe w formie władczej.

Właściwie można uznać, iż obecny stan prawny w tym zakresie, pozwala w ramach okresowej służby wojskowej wyznaczać żołnierzy rezerwy na stanowisko służbowe nieobsadzone żołnierzami zawodowymi, do czasu ich uzupełnienia przez organ wojskowy żołnierzami zawodowymi, jednak na czas nie dłuższy, niż ustawowy wymiar okresowej służby wojskowej.

Powołanie do okresowej służby wojskowej powinno być uzasadnione ze względu na potrzeby, o których jest mowa w art. 108 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto w obecnych uwarunkowaniach być realizowane na wniosek zainteresowanego żołnierza rezerwy (odnosi się do żołnierzy nie pozostających na przydziałach kryzysowych). Limit powołań do okresowej służby wojskowej jest określany w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów. Limit ten obecnie został ustalony do 200 według stanu średniorocznego żołnierzy rezerwy, przy czym przez stan średnioroczny należy rozumieć przeciętną liczbę osób odbywających czynną służbę wojskową każdego dnia, przy założeniu równomiernego w skali roku powoływania ich i zwalniania z tej służby¹³.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie liczby, które w 2019 r. mogą być powołane do czynnej służby wojskowej. Dz.U. z 2018 r., poz. 2366.

W ujęciu socjologicznym żołnierze rezerwy podejmujący okresową służbę wojskową mogą tą służbę postrzegać jako ewentualną drogę do uzyskania powołania do zawodowej służby wojskowej, bowiem z jednej strony są wdrażani do profesjonalnego wykonywania obowiązków służbowych, a z drugiej strony, jeżeli w chwili powołania byli w stosunku pracy na czas nieokreślony, nadal mają zachowaną możliwość powrotu na dotychczas zajmowane stanowisko u swojego pracodawcy. Również nie można wykluczyć motywów patriotycznych decydujących, o tym że żołnierz rezerwy, mając na względzie konstytucyjny obowiązek obrony ojczyzny, dobrowolnie podejmie się pełnienia tej formy służby wojskowej.

W chwili obecnej ta forma służby wojskowej mogłaby być racjonalnie wykorzystana w szczególności na potrzeby uzupełnienia wakatów na stanowiskach podoficerskich i oficerskich w jednostkach wojskowych, na których to zakres przewidywanych obowiązków służbowych bardziej wymagałaby wykształcenia cywilnego o kierunkach, w których szkoły wojskowe, ośrodki szkolenia nie kształcą w ramach służby kandydackiej. Również konstrukcja prawna tej służby mogłaby być wykorzystana do potrzeb Wojsk Obrony Terytorialnej, z racji tego, że absolwenci służby przygotowawczej, kursów przeszkolenia kadr rezerwy mieliby możliwość dobrowolnego pełnienia okresowej służby wojskowej na stanowiskach dowódców drużyn, dowódców plutonów pod nadzorem merytorycznym żołnierzy zawodowych, przez co nabraliby odpowiedniej praktyki (jakościowa poprawa rezerwy wyszkolonej przewidzianej do nadania przydziałów mobilizacyjnych).

W związku z tym zasadna byłoby przeprowadzenie niewielkiego doprecyzowania przepisów o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z zakresu odnoszącym się do problematyki okresowej służby wojskowej. Celem tej nowelizacji w szczególności powinno być zaakcentowanie w przepisach dotyczących okresowej służby wojskowej konieczności nie figurowania kandydatów ubiegających się o powołanie do okresowej służby wojskowej w związku z uzasadnionymi potrzebami Sił Zbrojnych w rejestrze skazanych za przestępstwo popełnione umyślnie, nałożenie na organy wojskowe (Wojskowych Komendantów Uzupełnień prowadzących ewidencję wojskową żołnierza rezerwy) obowiązku ustalania, czy kandydat-żołnierz rezerwy wnioskujący o powołanie do tej służby (mający czasowo zastąpić na stanowisku żołnierza zawodowego), posiada pozytywną opinię za dotychczasowe okresy służby wojskowej, a także wyraźnego sformułowania obowiązku kierowania kandydatów do wojskowej pracowni psychologicznej w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań psychologicznych do czynnej służby wojskowej, a w razie potrzeby również kierowania tych osób do właściwej wojskowej komisji lekarskiej w celu ustalenia aktualnej zdolności do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju, oraz gdy parametry

obsadzanego stanowiska służbowego tego wymagają, nałożenie na Wojskowych Komendantów Uzupełnień obowiązku wszczynania postępowania sprawdzającego, o którym jest mowa w przepisach ochronie informacji niejawnych.

Wdrożenie w życie tych niewielkich zmian, w sytuacji, gdy rzeczywistość jest większe zapotrzebowanie na uzupełnienie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej spowodowałyby szerszy dopływ osób mogących podjąć czynną służbę wojskową, a docelowo poszerzyłyby bazę naboru do zawodowej służby wojskowej o zweryfikowanych w warunkach okresowej służby wojskowej kandydatów, którzy po dopełnieniu wymogów formalnych związanych z powołaniem do zawodowej służby wojskowej (pozytywny wynik sprawdzianu z wychowania fizycznego, uzupełnienie dokumentacji, uzyskanie opinii właściwej wojskowej pracowni psychologicznej o braku przeciwwskazań psychologicznych oraz ostatecznego orzeczenia właściwej wojskowej komisji lekarskiej o zdolności do pełnienia zawodowej służby wojskowej), mogliby stać się pełnowartościowymi żołnierzami zawodowymi.



A B S T R A C T

This article presents the legal conditions of performing periodic military service and its basic historical outline. As part of the study, it was attempted to demonstrate that, with the current realities of the labor market, as well as the increased personal needs of the Armed Forces, periodic military service may be a way to supplement vacancies.

*Rosyjska koncepcja wojny informacyjnej
na przykładzie amerykańskich wyborów
prezydenckich*

*The Russian concept of the information war
on the example of the American presidential
election*

S T R E S Z C Z E N I E

Artykuł pt. „Rosyjska koncepcja wojny informacyjnej na przykładzie amerykańskich wyborów prezydenckich” dotyczy trzech zasadniczych kwestii: 1) prowadzenia działań szpiegowskich i wpływania na procesy polityczne w wirtualnym świecie, 2) charakterystyki, czym jest agentura wpływu, 3) odpowiedzi na pytanie, jak Rosja wykorzystwała wspomniane narzędzia oddziałując na procesy polityczne w Stanach Zjednoczonych w tym kampanię prezydencką w 2016 r. Autor publikacji scharakteryzował ogólne cechy wyżej wymienionych zjawisk, ale też odwołał się do konkretnych przykładów ich funkcjonowania. Jeden z rozdziałów dotyczy ponadto analizy znamion art. 130 polskiego Kodeksu karnego pod kątem możliwości ścigania agentów wpływu.

1. Wprowadzenie

Opisane w niniejszym artykule przypadki szpiegostwa i wywierania wpływu pokazują, jak będąc na jednej półkuli można moderować aktywność ludzi na drugim krańcu globu. Chodzi o kształtowanie ich poglądów i oddziaływanie na zachowania podejmowane w „realnym” świecie; przykładowo, „trolle” operujące z petersburskiej kwatery potrafiły skutecznie podżęgać Amerykanów, aby organizowali demonstracje polityczne przed Białym Domem. Choć w czasach zaawansowanego rozwoju technologicznego nadal sprawdzają się „stare” metody socjotechniki i manipulowania opinią publiczną, to jednak opisane w artykule zdarzenia stanowią nową jakość w wojnie informacyjnej i definiowaniu agentury wpływu. Złożoność stosunków strategicznych na kontynencie europejskim oraz

sytuacja geopolityczna Polski sprawia, że konieczne jest zrozumienie wszystkich aspektów wspomnianych zjawisk celem skutecznego przeciwstawienia się zagrożeniom. Analizowany stan rzeczy wynika także ze sposobu postrzegania przez Rosję własnego bezpieczeństwa, motywów i celów działania Kremla na arenie międzynarodowej oraz stosowania przez rosyjską władzę specyficznych środków wywiadowczych i metod komunikacji medialnej. Wszystko to, celem narzucenia innym narodom własnej narracji i zdobycia wpływu na bieg wydarzeń. Analizie poddano założenia kremlowskiej strategii bezpieczeństwa, mechanizmów prowadzenia cyberdezinformacji i jej oddziaływania na procesy polityczne w Stanach Zjednoczonych w latach 2014–2016. Zdefiniowano termin „agentura wpływu”, jako skuteczne narzędzie prowadzenia polityki międzynarodowej w dzisiejszych czasach. Całość opracowania kończą refleksje autora na temat wyzwań i niebezpieczeństw stojących przed Polską w związku z prowadzoną przez inne kraje wzmoczoną wojną informacyjną.

2. Rosyjska strategia bezpieczeństwa

Obecna konfrontacja Rosji z Zachodem jest produktem i kontynuacją napięć powstałych jeszcze w okresie „zimnej wojny”, a ostatnio pogłębionych poprzez kryzys ukraiński. Dochodzą do tego pretensje i „żale” Moskwy związane z rozszerzeniem Paktu Północnoatlantyckiego o państwa byłego bloku komunistycznego, zbliżaniem się infrastruktury wojskowej NATO do granic „świata postsowieckiego”, wzmacnianiem ofensywnych zdolności Sojuszu oraz działaniami Stanów Zjednoczonych na rzecz utrzymanie supremacji wojskowej. Jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa Kreml wskazał ponadto na tzw. tęcze/kolorowe rewolucje, które – zdaniem tamtejszych politologów – destabilizują sytuację wewnętrzną i zewnętrzną kraju. Chodzi o odłączenie Kosowa od Serbii (2000 r.), wojnę w Gruzji (2003 r.), rewolucję na Ukrainie (2004–2005), czy Arabską Wiosnę (2011 r.). Moskwa za każdym razem obawiała się przeniesienia społecznego niezadowolenia na grunt rosyjski, a lęk taki wzmacniała pamięć o rozpadzie Związku Radzieckiego, który Władimir Putin nazwał „największą katastrofą geopolityczną XX wieku, ale również prawdziwym dramatem dla Rosjan”. Nie powinno dziwić zatem, że prezydentowi trudno jest zapomnieć o poparciu udzielonym przez Hillary Clinton dla masowych protestów społecznych przelewających się od Moskwy do Władywostoku wokół wyborów parlamentarnych i prezydenckich w latach 2011–2012, jako wspieranie przez Zachód „miękkiej rewolucji” destabilizującej wschodnie mocarstwo.

Wymienione czynniki powodują, że rosyjska polityka bezpieczeństwa narodowego opiera się na twierdzeniu, że kraj ten żyje w ciągłym stanie obłączenia na skutek zaborczej, skierowanej przeciwko Moskwie polityki Stanów Zjednoczonych i jej sojuszników. Kreml cechuje głęboko zakorzeniona nieufność wobec Ameryki i przekonanie, że Waszyngton cały czas stara się podważyć jej autorytet w stosunkach międzynarodowych i wpływać na sytuację wewnętrzną kraju. Kreml podobnie postrzega Sojusz Północnoatlantycki, który ma zagrażać jego bezpieczeństwu i ambicjom geopolitycznym. W rosyjskiej Strategii Bezpieczeństwa¹ z grudnia 2015 r. identyfikuje się Stany Zjednoczone i NATO, jako głównych przeciwników politycznych oraz oskarża Zachód o prowadzenie świadomej strategii przeciwko Rosji, narzucanie Europie dominacji od czasów zakończenia II wojny światowej przy jednoczesnym pozbawieniu wschodniego mocarstwa należnego mu miejsca na arenie międzynarodowej. Strategia wskazuje w dosadny sposób, że Rosja postrzega zachodnie państwa i organizacje jako przeszkody w realizacji jej ambicji m.in. w byłych krajach sowieckich: „Stanowisko Zachodu, które ma na celu przeciwstawianie się procesom integracyjnym i tworzy siedliska napięć w regionie euroazjatyckim ma negatywny wpływ na realizację narodowych interesów Rosji” – napisano w Strategii. W doktrynie podano wprost, że prowadzenie przez władze kremla niezależnej polityki zagranicznej i krajowej wywołuje sprzeciw ze strony Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników, którzy starają się zachować światową dominację. W kontekście polskim ważne jest inne stwierdzenie: twórcy dokumentu piszą o niebezpieczeństwie związanym z rozbudową sił NATO coraz bliżej rosyjskiej granicy i rozmieszczeniem systemów obrony przeciwrakietowej USA w Europie.

Wspomniane tezy znajdują odzwierciedlenie w działaniach rosyjskich polityków; w oświadczeniu z 14 października 2015 r. rosyjski Minister Spraw Zagranicznych Siergiej Ławrow stwierdził: „Niestety Stany Zjednoczone wciąż dążą do utrzymania swojej pozycji lidera, jak sami wielokrotnie mówili, i wyłączności na arenie międzynarodowej, głosząc brak alternatywy. Stany Zjednoczone dążą, jeśli można tak powiedzieć, do oczyszczenia globalnego pola pod swoje własne, ujednolicone zachodnie standardy. (...) Podejmowane przez Zachód, z USA na czele, próby hamowania obiektywnego procesu powstawania nowego, bardziej sprawiedliwego policentrycznego i stabilnego porządku oraz narzucania innym krajom projektów przekształceń prowadzą do coraz większego chaosu, anarchii i wywołują opór,

¹ *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, IN-DEPTH ANALYSIS, European Parliament, January 2017, s. 9, 19, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA%282017%29578016_EN.pdf> data odczytu: 30.12.2018 r.

a czasem są przyczyną otwartego izolowania się wielu państw². Poza tym, główne założenia rosyjskiej doktryny głoszą, że:

- światowy, liberalny porządek Zachodu zbankrutował i powinien zostać zastąpiony przez ustrój euroazjatycki i neokonserwatywny,
- Rosja reprezentuje postliberalny ład, który broni tradycji, naturalnych wartości i prawdziwej wolności,
- Zachód demonizuje Rosję, która próbuje tylko bronić swoich interesów i suwerenności oraz działać jako niezależny podmiot w stosunkach zewnętrznych,
- Stany Zjednoczone są zdeterminowane, by ingerować i obalać suwerenne rządy innych państw.

Powoduje to, że w rosyjskiej polityce – w przeciwieństwie np. do amerykańskiego myślenia strategicznego - nie ma definitywnego rozróżnienia między stanem pokoju, a wojną. Rosja każdego dnia przygotowuje się do konfliktu zbrojnego, a jeden z elementów tych starań stanowi rozmieszczanie tajnych agentów na całym świecie oraz prowadzenie operacji wywiadowczych celem zwiększenia bezpieczeństwa i obrony własnych interesów. Rosja postrzega sferę informacji jako decydujący czynnik do wygrania współczesnego konfliktu politycznego i militarnego, kontrolowania własnej ludności, wpływania na opinię i procesy zachodzące w innych krajach. Wszystko po to, aby stać się dominującym graczem na arenie międzynarodowej. Chodzi tutaj o wojnę informacyjną także w cyberprzestrzeni. Nieprzypadkowo zatem już od co najmniej 2010 r. rosyjskiemu wojsku wyznaczono priorytet rozwoju sił i środków w kierunku „konfrontacji informacyjnej”, co stanowi gwarancję zapewnienia pierwszeństwa i wiarygodności „własnym” informacjom w czasie pokoju i wojny. Chodzi o kontrolę nad merytoryczną zawartością przekazu, jak i ochronę oraz rozwój środków technicznych do rozpoznawania treści. Opisywana koncepcja „wojny informacyjnej” znajduje zatem praktyczne zastosowanie na dwóch płaszczyznach:

- informacyjno-technicznej: chodzi o zapewnienie sprawnego funkcjonowania sieci teleinformatycznej (komputerowej) oraz jej obronę przed uszkodzeniem/zniszczeniem i inną, nieuprawnioną eksploatacją,
- informacyjno-psychologicznej: właściwie sformułowane i przekazane wiadomości mogą skutecznie zmieniać zachowania ludzi i kształtować ich przekonania zgodnie z rosyjskim interesem³.

² Wystąpienie i odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych Rosji Sergeya Lavrova na pytania zadane w ramach „godziny dla rządu” w Dumie Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, Moskwa, 14 października 2015 r., <https://poland.mid.ru/web/polska_pl/mowa-niezalezna/-/asset_publisher/Ja7DzAjoASv1/content/id/20963254>, data odczytu: 28.12.2018 r.

³ *Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations*, Defense Intelligence Agency 2017, s. 38, <<http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/Russia%20Military%20Power%20Report%202017.pdf>>, data odczytu: 28.12.2018 r.

„Konfrontacja informacji” obejmuje wszystkie sfery aktywności ludzkiej, a więc działania dyplomatyczne, ekonomiczne, wojskowe, polityczne, kulturalne, społeczne, religijne itp. W wojnie informacyjnej z Zachodem Rosja wdraża różne narzędzia dostosowane do specyfiki konkretnego kraju: jego historii i współczesnych uwarunkowań, zasobności społeczeństwa, jego struktury etnicznej i demograficznej, a szczególnie wykorzystuje podziały i napięcia wewnętrzne. Odpowiednio zarządzany komunikat powinien wpłynąć bezpośrednio na liderów danej formacji lub tworzyć ogólną, korzystną dla Kremla, narrację w przestrzeni publicznej. Taktyka osiągnięcia celu może polegać na dyskredytowaniu państwa, poszczególnych osób lub grup społecznych, „przykrywaniu” zdarzeń zagrażających wizerunkowi Rosji lub uwypuklaniu faktów dla niej korzystnych, wprowadzaniu niepokojów i wzmacnianiu podziałów społecznych, przedstawianiu zadawalających Rosję wersji wydarzeń, a jednocześnie odwracaniu uwagi opinii publicznej od kontrowersji w jej polityce. Potwierdzeniem tego jest Raport Komisji ds. Wywiadu Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych⁴ (Raport Komisji); ustalono w nim, że cele Rosji w wojnie informacyjnej obejmują:

- propagowanie interesów politycznych Kremla,
- dyskredytowanie liberalnych demokracji,
- kształtowanie lub dezinformowanie opinii publicznej na temat zdarzeń, które zagrażają wizerunkowi Moskwy,
- rozbijanie spójności politycznej państw Zachodu,
- obronę wizerunku Rosji, jako globalnego mocarstwa.

Moskwa stara się przedstawić zachodnioeuropejskie elity polityczne, jako amerykańskie marionetki niezdolne do wygrania konfrontacji z terroryzmem i nie potrafiące uchronić Starego Kontynentu przed kryzysem imigracyjnym.

Inny podział rosyjskich celów propagandowych zaproponowali badacze: A. Weisburd, C. Watts i J. M. Berger⁵ dzieląc je na cztery kategorie:

- polityczne,
- finansowe,
- społeczne,
- spiskowe.

Argumentowali oni, że przekaz płynący ze wschodu podważa społeczne zaufanie do wybranych demokratycznie europejskich przywódców

⁴ *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution*, <https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf>, data odczytu: 30.12.2018 r.

⁵ A. Weisburd, C. Watts, J. M. Berger, *Trolling for Trump: How Russia Is Trying to Destroy Our Democracy, War on the Rocks*, <<https://warontherocks.com/2016/11/trolling-for-trump-how-russia-is-trying-to-destroy-our-democracy>>, data odczytu: 30.12.2018 r.

poprzez głoszenie rzekomych oszustw i fałszerstw wyborczych oraz korupcji politycznej. Po drugie, komunikaty Kremla osłabiają wiarę obywateli, a zatem także potencjalnych inwestorów, w pomyślną sytuację gospodarczą i prosperitę na rynkach finansowych wieszcząc ciągle kryzysy i kłopoty ekonomiczne spowodowane m.in. długiem publicznym. Dotyczy to również przekazu dyskredytującego zachodnich ekspertów i liderów biznesu. Po trzecie, Rosja koncentruje się na napięciach społecznych nagłaśniając i wykorzystując rzekomą brutalność policji, napięcia rasowe, protesty i domniemane uchybienia rządzących elit. Wreszcie, teorie spiskowe wzmagają lęki dotyczące np. wybuchu wojny nuklearnej, czy rozprzestrzeniających się epidemii. Bardziej szczegółowe cele przekazu informacyjnego Moskwy są dostosowane do konkretnych państw i bieżących wydarzeń oraz realizowane zarówno metodami tradycyjnymi, jak i za pomocą Internetu. Z drugiej strony, w ciągu ostatniej dekady, Rosja wprowadziła do własnego porządku prawnego liczne przepisy ograniczające krajowe media, szczególnie te, działające w cyberprzestrzeni, w przekazywaniu niezależnej informacji. Dokonał się zatem odwrót od polityki „głośności” i (względnej) otwartości telewizji i prasy ery Gorbaczowa i Jelcyna. Wspomniane trendy zapoczątkowało objęcie władzy na Kremlu przez Władimira Putina, a potem inicjowane w sieciach społecznościowych protesty uliczne opozycji w 2011 i 2012 r. Od tego czasu władze rosyjskie traktują Internet jako poważne zagrożenie i systematycznie zwiększają kontrolę rządu nad wirtualnym przekazem. Dotyczy to m.in. blokowania treści, „banowania” stron internetowych, monitorowania „online” aktywności internautów i ograniczania własności prywatnej w środkach masowego przekazu. Jeśli chodzi o ostatnią z wymienionych kwestii, to rosyjska Duma uchwaliła przepisy znacznie ograniczające zaangażowanie obcego kapitału w krajowe media, nałożyła obowiązek raportowania o funduszach otrzymywanych z zagranicy i zredukowała działalność obcych organizacji pozarządowych⁶. Strategia Kremla ograniczenia wpływów zagranicznych nadawców jest o wiele szersza, a jej ostatecznym celem jest stworzenie „suwerennego Internetu”, idealnie współgrającego z przekazem rządowym.

3. Wpływ Rosji na proces wyborczy w USA w 2016 r.

W okresie zimnej wojny wysiłki sowieckiej agentury w Stanach Zjednoczonych koncentrowały się na gromadzeniu danych wywiadowczych dotyczących partii politycznych i ich liderów tradycyjnymi metodami: werbunkiem, sondażem kapturowym, czy działaniami

⁶ *Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations...*, op. cit.

operacyjnymi. Informacje takie pomagały Kremłowi m.in. zrozumieć plany i priorytety nowej administracji w Waszyngtonie. Dodatkowo, Sowietnicy wykorzystywali oficerów wywiadu, agentów wpływu, artykuły prasowe i różnego rodzaju fałszerstwa do dyskredytowania kandydatów postrzeganych jako wrogich wobec ZSRR. Działania, mające źródło w radzieckiej koncepcji i praktyce stosowania wojny informacyjnej, od kilkunastu lat przybrały nową jakość: dzisiaj rosyjskie służby specjalne dysponują profesjonalnym zapleczem do obsługi sieci komputerowych, a cyberataki i wirtualne kampanie medialne traktują, jako organiczny element długotrwałego podejścia do rywalizacji politycznej i operacji informacyjnych. W szerszym ujęciu współczesne, rosyjskie doktryny zakładają, że wywiad, wojna informacyjna, cyberwojna i wojna konwencjonalna stanowią integralną całość: działania w cyberprzestrzeni mają być w pełni zintegrowane z każdą operacją wywiadowczą i wojskową. Zagadnienie to zostanie omówione na przykładzie ingerencji Moskwy w amerykańskie procesy polityczne.

Kampania rosyjskich działań przeciwko Stanom Zjednoczonym w latach 2014–2016 była wielopłaszczyznowa: wykorzystano w niej cyberataki, media społecznościowe, telewizję, podmioty zewnętrzne i oficjalnych nadawców państwowych. W raporcie z 6 stycznia 2017 r. pt. „Ocena rosyjskich działań i intencji w ostatnich wyborach w USA”⁷ Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA), Federalne Biuro Śledcze (FBI) oraz Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA) ustaliły, że prezydent Rosji Władimir Putin zarządził w 2016 r. kampanię dotyczącą amerykańskich wyborów prezydenckich. Skierowano ją do tamtejszego społeczeństwa i miała za zadanie umniejszyć wiarę ludzi w procesy demokratyczne i szerzej – w fundamenty ustrojowe zachodniego mocarstwa. Początkowo bezpośrednim celem ataku była Hillary Clinton, kandydatka z ramienia Partii Demokratycznej: Kreml spodziewał się jej wygranej i na różne sposoby podważano autorytet i zaufanie wobec przyszłej głowy państwa celem osłabienia jej prezydentury. Hillary Clinton oskarżano o korupcję, złe zdrowie fizyczne i psychiczne, związki z islamskim ekstremizmem, sprzeniewierzenie funduszy publicznych itp. Materiał do formułowania zarzutów i niepochlebnych opinii dostarczyły w dużej mierze „wycieki” e-maili z prywatnej skrzynki kandydatki oraz kont jej kolegów partyjnych, a rosyjscy urzędnicy wzmacniali negatywny przekaz publicznie twierdząc m.in., że jej wygrana doprowadzi do wojny między mocarstwami. Z drugiej strony, putinowskie służby „produkowały” korzystną narrację dla Donalda Trumpa - kontrkandydata Hilary Clinton. Jego wyborcza wygrana odwróciła sytuację i Rosjanie skupili się na Donaldzie Trumpie: przedstawiali prezydenta-elekta

⁷ *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections...*, op. cit.

międzynarodowej opinii publicznej, jako przyjaciela Federacji Rosyjskiej, a nawet rusofila. Zwycięstwo republikanina miało być potwierdzeniem słusznego poparcia Władimira Putina wobec globalnych ruchów populistycznych oraz dowodem upadku zachodniego liberalizmu. Dmitrij Kisielew, czołowy propagandysta Kremla, jesienią 2016 r. przedstawiał z kolei nowego prezydenta, jako outsidera, którego ofiarą padł skorumpowany establishment polityczny i wadliwy demokratyczny proces wyborczy. Pro-kremłowski entuzjasta Władimir Żyrinowski, przywódca nacjonalistycznej Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji, ogłosił natomiast tuż przed wyborami, że jeśli Trump wygra, to „Rosja wypije szampana” i dogada się z nim w sprawie Syrii i Ukrainy⁸. Ingerencja w wybory miała nadzarządnąć i zdezwuować promowany przez USA ustrój demokratyczny, postrzegany na Kremlu, jako zagrożenie dla egzystencji Rosji. „Przy okazji” chodziło ponadto o załatwienie dawnych porachunków i np. „zemstę” za ujawnienie afery „Panama Papers” i skandal antydopingowy związany z rosyjskimi sportowcami, które to działania Władimir Putin postrzegał, jako wywołane przez Biały Dom przeciwko jego państwu.

Specyficzny sposób działania służb rosyjskich, tj. równoczesne oczernianie lub wspieranie tej samej osoby, w trakcie i po kampanii wyborczej w Stanach Zjednoczonych może wydawać się chaotyczny, jednak wpisuje się w kremłowską logikę prowadzenia wojny informacyjnej. Trafnie problem opisał Marius Bostan - były rumuński minister komunikacji i informacji: „W rosyjskiej strategii jest coś, co trudno wytłumaczyć naszym zachodnim sojusznikom. To fakt, że Rosja zazwyczaj działa po obu stronach konfliktu. Na przykład, w Internecie dostrzegamy rosyjską propagandę, dezinformację lub trolling, aktywność na forach i sieciach społecznościowych, która dostarcza wiadomości przeznaczone do tworzenia/wzmocnienia konfliktów między różnymi grupami etnicznymi lub religijnymi – Rumunia kontra Węgrzy, Polacy przeciw Ukraińcom, chrześcijanie a Żydzi itd. (...). Tak więc, Rosja jest w stanie sprowokować konflikty i kryzysy, a także wpływać na porządek publiczny w innych krajach. Ta ambiwalencja może wydawać się paradoksalna dla zachodnich umysłów, przyzwyczajonych do logiki binarnej według której identyczne przedmioty nie mogą być zarazem odmienne od siebie. Cóż, Rosjanie nie są ludźmi Zachodu. Na Wschodzie czarno-białe można zdefiniować na wiele różnych sposobów. Co więcej, rosyjscy przywódcy nadal funkcjonują zgodnie z mentalnością ukształtowaną przez marksistowską dialektykę, która mówi, że postę-

⁸ *Report on Russian Active Measures*, House Permanent Select Committee on Intelligence, March 22, 2018, <https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/final_russia_investigation_report.pdf>. Informacje na temat działalności „farmy trolli” znajdują się także na stronie: <<https://www.justice.gov/file/1035477/download>>, data odczytu: 26.12.2018 r.

wynika z ciągłej walki przeciwnych elementów. Wygląda na to, że Zachód dopiero teraz odkrywa, że na przykład rosyjskie trolle internetowe jednocześnie wspierają pewne zjawisko i jego przeciwieństwo”⁹.

Śledztwo Komisji Izby Reprezentantów pokazało, że nielegalnym działaniom podejmowanym w trakcie elekcji sprzyjały luki w procedurach prawnych i zabezpieczeniach technicznych systemu wyborczego, chociaż obowiązujące przepisy przewidywały mechanizmy przeciwdziałania tego typu zagrożeniom. Za ich egzekucję odpowiadały agencje federalne, na czele z Federalną Komisją Wyborczą (FEC), Departamentem Sprawiedliwości i Departamentem Stanu USA. FEC zabrania obcokrajowcom dokonywania jakichkolwiek wydatków i innych wkładów na kampanię wyborczą bez powiadomienia o tym fakcie Komisji. Restrykcyjne wymogi dotyczące sprawozdawczości mają z założenia dostarczyć społeczeństwu szczegółowe dane o działalności osób i podmiotów wspierających kandydatów oraz egzekwować limity i zakazy obowiązujące na tym polu. FEC prowadzi również aktywny program edukacji publicznej, którego głównym celem jest wyjaśnienie obowiązującego prawa kandydatom do sprawowania urzędów publicznych, organizatorom ich kampanii wyborczych oraz przedstawicielom partii politycznych. Departament Sprawiedliwości, z kolei, administruje ustawą o rejestracji obcych podmiotów (The Foreign Agents Registration Act z 1938 r., FARA). FARA wymaga, aby osoby występujące w roli pełnomocników podmiotów zagranicznych o charakterze politycznym lub quasi-politycznym publicznie ujawniły swoje relacje z mocodawcą, a także raportowały o podjętych działaniach i przekazanych środkach na wsparcie amerykańskich polityków. Osoby zagraniczne, zaangażowane w proces polityczny, przy otrzymywaniu wizy zobowiązane są do udzielenia informacji o sprawowanych funkcjach, charakterze i miejscu zatrudnienia oraz celu pobytu w USA. Przywołane rozwiązania mają na celu umożliwić rządowi Stanów Zjednoczonych i obywatelom sprawowanie faktycznej kontroli, kto z zagranicy wpływa na opinię publiczną, bieżącą politykę oraz na stanowienie prawa.

W 2016 r. obowiązujące procedury zawiodły i pomimo poważnego zagrożenia, odpowiedź Waszyngtonu (centralnych organów państwa i samorządów lokalnych) na rosyjską ingerencję w kampanię wyborczą była niezadawalająca i dopiero powoli ewoluowała w kierunku bardziej zdecydowanych działań. Rosyjskie cyberataki ujawniły ponadto słabości techniczne w amerykańskiej cyfrowej infrastrukturze wykorzystywanej przez rząd. Kampania Rosji osiągnęła swój podstawowy cel podżegania, siania

⁹ J.R. Nyquis, A. Cernea, *Russian Strategy and Europe's Refugee Crisis*, Center for Security Policy, May 29, 2018, s. 9-10, <https://www.centerforsecuritypolicy.org/wp-content/uploads/2018/05/Russia_Refugee_05-28-18.pdf>, data odczytu: 30.12.2018 r.

podziałów i niezgody wśród Amerykanów. W rezultacie, przez ponad rok od ujawnienia nadużyć zagranicznego wywiadu, energia tamtejszych polityków była marnotrawiona na wzajemne, bezproduktywne oskarżenia i rządę rewanżu. Kongresmeni ocenili, że Moskwa wyciągnie cenne dla niej wnioski z kampanii skierowanej przeciwko wyborom, co zintensyfikuje jeszcze bardziej wypracowane działania przeciwko Stanom Zjednoczonym oraz ich sojusznikom. Rosyjskie służby wywiadowcze uznały bowiem kampanię za co najmniej udaną z powodu ich faktycznej zdolności oddziaływania na opinię publiczną i medialny dyskurs¹⁰.

W podsumowaniu tej części opracowania warto dodać, że według raportu przygotowanego przez Atlantic Council¹¹, jeden z najstydniejszych i najbardziej wpływowych think-tanków na świecie, podobne modus operandi jak w Ameryce, służby rosyjskie zastosowały na mniejszą skalę podczas wyborów prezydenckich na Ukrainie w maju 2014 r. i we Francji w maju 2017 r., niemieckich wyborów parlamentarnych we wrześniu 2017 r. i brexitowego referendum w czerwcu 2016 r. w Wielkiej Brytanii. W ostatnim przypadku kremlowskie boty prowadziły rozległą kampanię w mediach społecznościowych wzmacniając retorykę przemawiającą za opuszczeniem Unii Europejskiej przez Wyspiarzy (kampania Leave.EU). W przededniu referendum ponad 150 tys. rosyjskojęzycznych kont na Twitterze opublikowało dziesiątki tysięcy wiadomości w języku angielskim, które wzywały Wielką Brytanię do opuszczenia Unii; taki sam przekaz płynął z telewizji Russia Today. W dniu głosowania 23 czerwca 2016 r. rosyjscy hakerzy zaatakowali brytyjski sektor energetyczny. Ponadto, w 2017 r. Komisja Administracji i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu w obradującego Londynie poinformowała, że strona internetowa, na której obywatele mogli oddać swój głos, została najprawdopodobniej zhakowana. Wszystkie działania przypominały metody rosyjskich propagandystów podjęte podczas wyborów w Stanach Zjednoczonych w 2016 r., mające na celu polaryzację elektoratu i wzbudzanie w społeczeństwie obaw, strachu i niepewności. W konsekwencji, premier Teresa May wygłosiła przemówienie, w którym oskarżyła Władimira Putina o użycie cyberataków i wirtualnej propagandy do „podkopania tożsamości wolnego społeczeństwa” i „siania niezgody na Zachodzie”¹².

¹⁰ *Report on Russian Active Measures...*, *op. cit.*

¹¹ Tamże.

¹² *Defining Russian Election Interference: An Analysis of Select 2014 to 2018 Cyber Enabled Incidents*, Issue Brief, Atlantic Council, September 2018, s. 8–9, <https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Defining_Russian_Election_Interference_web.pdf>, data odczytu: 30.12.2018 r.

4. Cyberdezinformacja

Dezinformacja, to działania pojedynczych osób i/lub grup interesu, które – świadomie lub nieświadomie – powodują rozprzestrzenianie się wprowadzającego w błąd komunikatu. Jeśli ustalono, że 60 milionów Amerykanów skorzystało z Internetu, jako narzędzia pomagającego podejmować najważniejsze życiowe decyzje¹³, to wpływ treści zamieszczonych w sieci na wybory i zachowania ludzkie jest trudny do przecenienia. Wiedzą o tym służby specjalne i wykorzystują wspomniane medium do manipulowania opinią publiczną, co, z kolei, może zagrażać procesom demokratycznym, stabilności państw i kondycji tworzących je społeczeństw. Moskwa skutecznie łączy dziesiątki lat doświadczenia w zastosowaniu tradycyjnych metod dezinformacji z najnowocześniejszymi zdobyczami funkcjonowania mediów elektronicznych. Awangardowe środki wojny informacyjnej w cyberprzestrzeni opierają się zarówno na wyrafinowanej psychologii, jak i zaawansowanych narzędziach teleinformatycznych: poczynając od socjotechniki i propagandy, aż po cyberataki. Cybernetyczne operacje są częścią rosyjskiego planu kontrolowania środowiska informacyjnego w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Wirtualna dezinformacja dąży do wpływania na przeciwnika celem jego osłabienia i neutralizacji. Rosyjskie siły zbrojne posiadają wyspecjalizowane jednostki do obsługi sieci komputerowych, gdyż dla Moskwy cybernetyczny konflikt informacyjny ma być w pełni zintegrowany z konwencjonalnymi operacjami wojskowymi¹⁴. Doktryna taka znalazły praktyczne zastosowanie podczas konfliktu w Czeczenii (1999-2000), Estonii (2007 r.), Gruzji (2008 r.) i na Ukrainie (2014–2015).

Zgodnie z Raportem Komisji, Rosja także wykorzystwała cyberprzestrzeń ingerując w proces wyborczy w Stanach Zjednoczonych w 2016 r. Operacją kierował Główny Zarząd Wywiadowczy (GRU), a jej skutkiem była m.in. inwigilacja osobistych skrzynek poczty internetowej działaczy Partii Demokratycznej i innych osób publicznych zatrudnionych w rządzie i siłach zbrojnych, a następnie ujawnienia wykradzionych danych w środkach masowego przekazu. Komisja oceniła „z dużą pewnością”, że GRU wykorzystowało w tym celu hakerów działających pod nazwą „Guccifer 2.0.” Przejęte przez cyberprzestępców treści zamieszczono na stronie internetowej DCLeaks.com: Moskwa wybrała portal powiązany z WikiLeaks najprawdopodobniej ze względu na nimb autentyczności otaczający Juliana Assange.

¹³ J. Horrigan, L. Rainie, *The Internet's Growing Role in Life's Major Moments*, <<http://www.pewinternet.org/2006/04/19/the-internets-growing-role-in-lifes-major-moments/>>, data odczytu: 30.12.2018 r.

¹⁴ S. Blank, *Cyber War and Information War à la Russe*, G. Perkovich and A.E. Levite (red.), *From Understanding Cyber Conflict: Fourteen Analogies*, „Georgetown University Press”, s. 81–82.

Jej działania na omawianym polu łączyły ukryte operacje wywiadowcze w cyberprzestrzeni z jawnymi wysiłkami rosyjskich agencji rządowych, finansowanych przez państwo telewizji oraz innymi działaniami różnego rodzaju „pośredników przekazu”.

Komisja ustaliła, że szczególną rolę w zakłóceniu wyborów odegrał zarejestrowany w 2013 r. instytut o nazwie Internet Research LLC (IR) z główną siedzibą przy ulicy Savushkina nr 55 w Sankt Petersburgu. IR wykorzystywano już przed 2016 r. do wirtualnej ingerencji i zakłócania procesów politycznych na zlecenie Kremla, przede wszystkim w państwach europejskich. Podczas wyborów w USA, działający „pod przykryciem” różnych spółek (m.in. MediaSintez LLC, GlavSet LLC, MixInfo LLC, Azimut LLC i NovInfo LLC), pracownicy Instytutu, oprócz opisanej wcześniej dyskredytacji Hillary Clinton, generowali medialną narrację na tematy istotne dla Amerykanów, przedstawiając w niekorzystnym świetle politykę zagraniczną i sytuację gospodarczą ich kraju, wspierali radykalne grupy, tworzyli podziały w społeczeństwie, kreowali wydarzenia nie mające w rzeczywistości miejsca, powodując tym samym niepokoje społeczne wśród osób czerpiących wiadomości z sieci. Do realizacji opisanych działań IR zatrudnił setki pracowników: od twórców fikcyjnych kont i profili osobowych na platformach społecznościowych, po wysokiej klasy specjalistów zajmujących się wsparciem technicznym i obsługą administracyjną działań wywiadowczych. O profesjonalizacji Instytutu świadczą utworzone w jego ramach działy: grafiki, analizy danych, optymalizacji wyszukiwarek sieciowych, technologii informacyjnej, utrzymania infrastruktury cyfrowej oraz finansowy. Internet Research koordynował przeprowadzenie wojny informacyjnej przeciwko zachodniemu mocarstwu wykorzystując pionierskie metody z użyciem tzw. armii/farmy trolli i botów.

„Trolle”, to osoby zamieszczające w sposób skoordynowany określone wiadomości w Internecie. Ich działanie było przemyślane i dopracowane w każdym szczególe: aby zwiększyć wiarygodność przekazu, niektóre akcje przeprowadzano w zespołach trzyosobowych: dwa „trolle” przekazywały informacje zgodne z polityką Kremla, a trzeci nie zgadzał się z nimi tworząc wrażenie prawdziwego zaangażowania postronnych osób i obiektywnej debaty. Inny, trzyetapowy schemat polegał na zamieszczeniu w sieci, w charakterze „przynęty”, kontrowersyjnej opinii na temat aktualnych wydarzeń, aby zwrócić uwagę internautów i sprowokować ich do udzielenia odpowiedzi. Następnie, manipulatorzy ustosunkowywali się do opinii internautów moderując cały dyskurs w pożądanym dla siebie kierunku. W tym momencie trolle rozpoczynały trzecią fazę operacji i wciągały zgromadzone grono dysputantów w inny wątek tematyczny, odbiegający od treści pierwszego postu, którego podjęcie ostatecznie leżało w ich interesie.

Manipulowanie narracją w cyberprzestrzeni odbywało się za pomocą manualnie obsługiwanych przez trolli kont na platformach społecznościowych lub w sposób zautomatyzowany przy użyciu botów, tj. zaplecza programistyczno-sprzętowego generującego treści medialne. Boty różnią się algorytmami działania i mogą przysyłać odgórnie ułożone wiadomości lub naśladować prawdziwe wzorce zachowań ludzkich w Internecie. Zdolne są ponadto do usuwania lub modyfikowania niepożądanych z punktu widzenia Kremla treści. Przykładowo, w marcu 2015 r. konta na Twitterze rozpowszechniały hashtagi: „#TexasJihad”, „#BaltimoreVsRacism”, „#PhosphorusDisaster” informujące o rzekomym skażeniu wody w Idaho oraz „#IndianaFedUp”, podsycający nastroje antygejowskie. W maju 2015 r. te same konta zawierały hashtagi: „#HillaryFaildation” i „#MakeaMovieHillary” przeciwko Hillary Clinton oraz „#SochiTalks” i „#ISISinGarland” pogłębiające obawy Amerykanów, co do aktywności tzw. Państwa Islamskiego. W czerwcu 2015 r. konta zarządzane przez trolle zrealizowały kampanie: „#TsarnaevsApology” oraz „# SurveillanceDay” agitujące przeciwko Stanom Zjednoczonym¹⁵. Jednak działania trolli przybierały niekiedy dosadny charakter poprzez propagowanie treści o charakterze prześladowczym, ukierunkowanych na konkretne osoby, np. dziennikarzy lub polityków kwestionujących decyzje Kremla. Jedną z „kampanii nękania” miała początek we wrześniu 2014 r. w stosunku do fińskiej reporterki Jessiki Aro za to, że poprosiła swoich czytelników o podzielenie się ich doświadczeniami odnośnie funkcjonowania „farmy trolli”. Wobec Aro, po opublikowaniu artykułu, rozpoczęła się akcja oczerniania dziennikarki m.in. fałszywymi wiadomościami zamieszczanymi na Facebooku i Twitterze oskarżających ją o rzekomą pomoc udzieloną zagranicznym służbom bezpieczeństwa; pokrzywdzona otrzymała ponadto wiadomości e-mail, sms-y i połączenia telefoniczne z groźbami.

Wirtualne kampanie, skierowane przeciwko stabilności politycznej USA, były skoordynowane z przekazem serwowanym przez „tradycyjne” media. W tym zakresie, organizacyjny i finansowy ciężar działań wzięły na siebie rosyjskie stacje telewizyjne, które stanowią ogólnoswiatowy konglomerat realizujący przekaz w języku rosyjskim, angielskim, arabskim i hiszpańskim oraz kontrolują dodatkowo portale informacyjne takie, jak Sputnik, rozpowszechniające wiadomości w około 30 językach¹⁶. Zdaniem Kongresu USA, najważniejsza rola w działaniach przeciwko wyborom przypadła anglojęzycznej telewizyjnej sieci informacyjnej „RT America

¹⁵ T. Helmus, E. Bodine-Baron, A. Radin, M. Magnuson, J. Mendelsohn, W. Marcellino, A. Bega, Z. Winkelman, *Russian social media influence*, RAND Corporation, s. 19, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2200/RR2237/RAND_RR2237.pdf>.

¹⁶ Tamże.

TV” (dawniej „Russia Today”). Jej redaktorem naczelnym była Margarita Simonyan, dziennikarka blisko związana z czołowymi przedstawicielami rządu rosyjskiego. Simonyan zasłynęła z wielu kontrowersyjnych wypowiedzi m.in. podważających demokratyczny i obywatelski charakter ustroju Stanów Zjednoczonych. Wypowiadając się z kolei na temat misji RT America oświadczyła, że jej budżet utrzymuje Rosja i dlatego wspomniana telewizja musi realizować zadania określone przez Kreml. W trakcie amerykańskiej kampanii prezydenckiej, 6 sierpnia w 2016 r. DCLeaks i RT America TV wyemitowały filmy w języku angielskim pod tytułem: „Julian Assange Special: Czy WikiLeaks posiada maile, które doprowadzą do aresztowania Clinton?” oraz wywiad z Assange’em zatytułowany „Clinton i ISIS finansowani za takie same pieniądze”; z kolei film „dokumentalny” podważający działalność charytatywną Hillary Clinton zyskał ponad 9 milionów wyświetleń na platformach mediów społecznościowych. W ten sposób RT America, tworząc pozory obiektywnego przekazu i ukrywając związki z rządem rosyjskim, jest w rzeczywistości finansowana przez Kreml i przeżywa zamówione przez Moskwę treści. Krytykuje często rzekome niedociągnięcia USA w funkcjonowaniu demokracji i wolności obywatelskich lub inicjuje protesty polityczne w tym kraju. Pomimo tego, odnotowano szybką ekspansję RT America TV, wzrost liczby jej odbiorców i wysokości budżetu¹⁷.

5. Wpływ zorganizowanej grupy przestępczej na kampanię wyborczą

W akcie oskarżenia¹⁸ z lutego 2018 r., wniesionego do sądu przez Roberta Muellera – prokuratora prowadzącego specjalne śledztwo dotyczące zaangażowania Rosji w wybory prezydenckie 2016 r., trzynastu Rosjan oskarżono o szpiegostwo poprzez prowadzenie od początku 2014 r. działań mających na celu ingerowanie w amerykańskie procesy polityczne¹⁹ w celu osłabienia, utrudniania i uniemożliwienia sprawowania władzy przez rząd USA. Prokurator wskazał, że oskarżeni czynili to świadomie i celowo działając wspólnie i w porozumieniu z nieustalonymi osobami. Każdy z nich miał ściśle wyznaczony zakres obowiązków - wśród oskarżonych znaleźli się m.in.: dyrektor wykonawczy Internet Research Agency, kierownik jej działu IT, analityk danych, szef projektu, kierownik zespołu

¹⁷ *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections...*, op. cit.

¹⁸ Akt oskarżenia dostępny jest pod adresem: <<https://www.justice.gov/file/1035477/download>>, data odczytu: 27.12.2018 r.

¹⁹ W akcie oskarżenia jest zawsze mowa o oskarżonych i innych, nieustalonych i współdziałających z nimi osobach.

9
1
2
A
W
A
Z
S
R
A
W
C
E
R
A
R
-
M
A
Ń
E
Z
C
S
T
Y

tłumaczy, kierownik „farmy trolli”. Czynnie wspierały ich 3 rosyjskie organizacje na czele ze wspomnianym już Internet Research z Petersburga. Oskarżeni działali z terenu Rosji i udając rdzennych Amerykanów, prowadzili przekaz medialny na tematy społeczne i polityczne w taki sposób, aby generować i wzmacniać podziały w tamtejszym społeczeństwie, podważać zaufanie do establishmentu politycznego i systemu demokratycznego. Od początku 2016 r. ich aktywność skupiła się na kampanii wyborczej, popieraniu Donalda Trumpa i dyskredytowaniu jego konkurentki Hillary Clinton. Kampanie w cyberprzestrzeni ukierunkowane były ponadto na dezawuowanie pozostałych kandydatów: Teda Cruza i Marco Rubio, a wspieranie Berniego Sandersa. Przekaz oskarżonych był skierowany do wszystkich osób zaangażowanych w kampanię prezydencką: wolontariuszy, zwolenników konkretnego kandydata, aktywistów najróżniejszych organizacji. W szerszym kontekście chodziło im o ogół społeczeństwa: poczynając od „zwykłych” Amerykanów, przez lokalne wspólnoty, na szczeblu krajowym kończąc. Pomimo swojej aktywności, oskarżeni nie spełnili obowiązku zarejestrowania się, jako zagraniczni agenci prowadzący działalność polityczną w Stanach, nie zgłosili swoich wydatków do Federalnej Komisji Wyborczej, a część z nich dodatkowo złożyła fałszywe oświadczenia w ramach procedury wizowej.

Trzyletnia „wirtualna” akcja wywiadowcza z terenu Rosji była starannie przygotowana:

- od 2014 r. agenci śledzili i analizowali działalność grup na amerykańskich portalach społecznościowych poświęconych polityce USA i kwestiom społecznym; interesował ich m.in. skład i liczebność poszczególnych forów, częstotliwość zamieszczania postów oraz poziom zaangażowania odbiorców wiadomości (np. średnia liczba komentarzy lub odpowiedzi na post),
- przez pewien okres niektórzy z nich podróżowali po Stanach Zjednoczonych, w tym Nevadzie, Kalifornii, Nowym Meksyku, Kolorado, Illinois, Michigan, Luizjanie i Teksasie i gromadzili dane wywiadowcze. Efektem podróży były raporty przesyłane do „centrali”,
- udając rdzennych Amerykanów, oskarżeni kontaktowali się w Internecie z działaczami politycznymi i społecznymi, zawierali znajomości, gromadzili dane i oddziaływali na swoich rozmówców (np. podczas wymiany informacji z aktywistą z Teksasu dowiedzieli się, że swoje działania powinni skupić na „stanach purpurowych” (stany w których żadna z dwóch głównych partii nie posiadała zdecydowanej przewagi), takich jak Kolorado, Wirginia i Floryda,
- oskarżeni utworzyli setki kont na platformach społecznościowych i wykorzystali je do promowania fikcyjnych osób, jako liderów opinii publicznej za Oceanem,

- założyli witryny tematyczne, przede wszystkim na Facebooku i Instagramie, dotyczące emigrantów, gospodarki, religii; niektóre strony, np. „Heart of Texas”, dedykowano konkretnym regionom geograficznym USA, a liczba wielu grup kontrolowanych przez Internet Research posiadała w 2016 r. setki tysięcy obserwujących je osób „online”,
- oskarżeni, podając się za podmioty amerykańskie, kupowali reklamy w internetowych serwisach społecznościowych, by promować własne grupy tematyczne i dowodzących nimi liderów opinii,
- wygenerowali i wykorzystali wiele kont na Twitterze, które miały wyglądać tak, jakby prowadzili je rdzenni Amerykanie, np. konto „Tennessee GOP”, rzekomo obsługiwane przez amerykańską partię polityczną, z biegiem czasu przyciągnęło ponad 100 000 obserwujących.

Celem ukrycia rosyjskiej tożsamości oskarżeni korzystali z amerykańskiej infrastruktury teleinformatycznej; zakupili przestrzeń na serwerach znajdujących się w Stanach i używali ich do prowadzonej agitacji, związanej m.in. z dostępem do kont mediów społecznościowych i komunikowania się z innymi użytkownikami sieci; jednocześnie wykorzystywali narzędzia anonimizujące ruch sieciowy typu VPN-y. Zarejestrowali setki kont e-mail obsługiwanych przez dostawców usług internetowych z Oceanu i za ich pośrednictwem kontaktowali się z wyborcami, grupami inicjatywnymi i mediami, aby promować własne działania. Do zakładania profili i skrzynek internetowych oraz aktywności w wirtualnym świecie używali skradzionych lub sfingowanych tożsamości osób zamieszkujących na terenie USA, bezprawnie wykorzystując numery ubezpieczenia społecznego, daty urodzenia i inne dane osobowe. Wspomniane dane posłużyły im ponadto do otwarcia i obsługi rachunków u dostawców usług płatności cyfrowych (np. PayPal), aby w ten sposób regulować zobowiązania finansowe za ogłoszenia zamieszczane w Internecie itp. Wszystko to pozwoliło oskarżonym, a *de facto* ich zleceniodawcom, na czynne, ale jednocześnie zakamuflowane, uczestnictwo w dyskursie medialnym poprzez zamieszczanie w Internecie różnego rodzaju postów, komentarzy, „lajków”, opinii i zdjęć. „Centrala” regularnie monitorowała publikowane treści, oceniała skuteczność podjętych działań i na tej podstawie oskarżeni otrzymywali zalecenia, jak poprawić skuteczność generowanego przekazu; wskazówki dotyczyły np. proporcji tekstu, jakości grafiki i emitowanych nagrań wideo, liczby awatarów zaangażowanych do konkretnej kampanii oraz roli każdego konta.

Oskarżeni, podszywając się pod organizacje społeczne i osoby fizyczne, w okresie kwiecień-listopad 2016 r. zamieścili w mediach ogłoszenia wyraźnie pozycjonujące ówczesnych kandydatów. Przykładowo, na konta

- osoba, która operuje potajemnie w interesie przeciwnika bez jawnej deklaracji lojalności i podejmuje próby wywierania wpływu, ale niekoniecznie gromadzi tajne materiały (Historical Dictionary of Cold War Counterintelligence, 2007),
- agent działający w oparciu o instrukcje wywiadowcze, wykorzystujący swoją oficjalną lub publiczną pozycję i inne środki, aby wywierać wpływ na politykę, opinię publiczną, przebieg poszczególnych wydarzeń, działalność organizacji politycznych i agencji państwowych w krajach docelowych (KGB Lexicon: The Soviet Intelligence Officer's Handbook, opracowany przez funkcjonariusza KGB Vasilij Mitrochina).

W wąskim znaczeniu chodzi zatem o osobę fizyczną, ale zdaniem autora niniejszego opracowania, termin „agent wpływu” może odnosić się także do organizacji działającej w sposób zakamuflowany na rzecz obcego państwa. Zdarza się, że osoby przystępują do takich organizacji w dobrej wierze, ale w rzeczywistości służą interesom innego kraju, ich przynależność pozwala obcemu wywiadowi infiltrować określony segment aktywności społeczeństwa, a więc pośrednio wywierać wpływ na opinię publiczną. Moskwa do wzmocnienia swojego przekazu propagandowego korzysta z różnych podmiotów: think-tanków, stowarzyszeń, fundacji, kościołów i grup wyznaniowych, eurazjatyckich grup integracyjnych. Kreml dofinansowuje tzw. instytucje społeczeństwa obywatelskiego w łącznej kwocie ponad 100 milionów USD rocznie oraz przekazuje „dotacje prezydenckie” do co najmniej 150 nadzorowanych przez siebie organizacji pozarządowych (NGO) na sumę 70 milionów USD w skali roku²¹.

„Agent wpływu” działa subtelnie i trudno zazwyczaj uchwycić jego związki z obcą służbą wywiadowczą: czy jest „tylko” tzw. pożytecznym idiotą nieświadomie działającym na rzecz obcego państwa, czy też wyrachowanym szpiegiem. Skoro jedną z podstawowych zasad państw demokratycznych stanowi wolność słowa i prawo do swobodnego wyrażania poglądów, to osoba taka zawsze może powoływać się na wspomniane wartości i mówić wedle swojego uznania. Ponieważ powiązania agenta wpływu z przedstawicielami państwa, na rzecz którego działa, są bardzo efemeryczne, to jego aktywność jest o wiele cenniejsza, subtelniejsza i niebezpieczniejsza, aniżeli „zwykłego” szpiega. Dochodzi więc do paradoksalnej sytuacji: z jednej strony trudno zdobyć procesowe dowody, które łączą agentów wpływu z obcym wywiadem, a z drugiej strony ich działalność stanowi jeden z najefektywniejszych sposobów wpływania na opinię publiczną.

²¹ T. Helmus, E. Bodine-Baron, A. Radin, M. Magnuson, J. Mendelsohn, W. Marcellino, A. Bega, Z, Winkelman, *Russian social media influence...*, op. cit., s. 3.

Wspomniani agenci są najskuteczniejsi w sianu propagandy, czy dezinformacji, gdyż wykorzystują przypisywaną im wiarygodność do prowadzenia określonej narracji lub manipulowania sytuacją na rzecz swoich mocodawców. Działania takie mogą być ukierunkowane na ogół społeczeństwa, a innym razem na określoną grupę polityczną, zawodową, a nawet na konkretną osobę, której postawa jest ważna w sprawach kluczowych dla kraju. Agenci wywodzą się z różnych grup społecznych i działają w obszarze polityki, kultury, prawa, mediów, gospodarki, ekologii itp.

„Agent wpływu” może pochodzić z kraju, przeciwko któremu szpieguje, lub też zostać „ulożony” za granicą wiele lat wcześniej i wyrobić sobie „legendę” rdzennego mieszkańca. Szczególnie szpiegdy pozostający w „głębokim ukryciu” stanowią ciekawe zagadnienie, a ich funkcjonowanie, oprócz odpowiedzialności karnej, rozpatruje się w wielu innych aspektach. Opisane za Oceanem przypadki pokazują, że udawanie „zwykłych” Amerykanów z podmiejskich rodzin generuje kulturowe i językowe wyzwania, przed którymi stoją głęboko ukryci szpiegdy. Próbuje oni prezentować się, jako rdzenni członkowie lokalnej społeczności i są szkoleni tak, aby postępować się jak obywatele kraju przeciwko któremu szpiegują: muszą znać i uzewnętrzniać każdy aspekt kultury „gospodarza”, kontrolować swoje publiczne zachowania i unikać nietypowych nawyków. „Uśpieni agenci” od młodości mieszkają w państwie docelowym lub przechodzą tak intensywne szkolenie, że ich prawdziwa tożsamość po przybyciu do obcego kraju pozostaje nieujawniona. Język mówiony i pisany szpiega powinien być pod każdym względem podobny do tego, jakim posługuje się jego „przybrana” społeczność, a najbardziej widoczny aspekt płynności mowy stanowi akcent: w mowie dobrego agenta nie ma śladu obcych naleciałości na poziomie fleksji, fonii nawet w sytuacjach stresowych. Agenci muszą cały czas kontrolować treść i formę tego, o czym komunikują i wystrzegać się „automatycznych” reakcje organizmu zdradzających ich pochodzenie²².

Prowadzenie agentury wpływu jest typowe dla wszystkich wywiadów świata, ale Rosja opanowała to narzędzie wojny informacyjnej do perfekcji. Ostatnio obserwuje się odbudowywanie wpływów wschodniego mocarstwa w Ameryce Łacińskiej na fali regionalnego niezadowolenia z liberalnego porządku gospodarczego i wykorzystanie do tego ruchów komunistycznych i socjalistycznych, tradycyjnie przychylnych Moskwie. „Praca” rosyjskich agentów ma za zadanie ograniczyć wpływy Stanów Zjednoczonych i Kanady w Ameryce Łacińskiej przy czym Rosja nie przedstawia się, jako gwarant nowego ładu kontynentalnego, a raczej wspiera rządy wrogo nastawione

²² <<https://www.theguardian.com/education/2010/jul/13/deep-cover-language>>, data odczytu: 27.12.2018 r.

wionych do USA. Przychylne rządy latynoamerykańskie mają przyczynić się do wzrostu aktywności Kremla dzięki następującym priorytetom wywiadowczym Moskwy:

- prowadzić w Ameryce Łacińskiej strategiczny wywiad ukierunkowany na Stany Zjednoczone i ich sojuszników,
- rekrutować agentów wpływu,
- stymulować tamtejsze środowiska wojskowe w celu nawiązania intensywniejszej współpracy,
- prowadzić negocjacje i kooperację w takich strategicznych branżach, jak przemysł samochodowy, energia jądrowa, czy eksploatacja złóż naturalnych,
- wdrażać propagandę w języku hiszpańskim i promować atrakcyjny wizerunek Rosji poprzez promocję jej kultury w regionie,
- nabywać nieruchomości w Ameryce Łacińskiej dla Władimira Putina i jego najbliższego kręgu współpracowników,
- wykorzystać kraje Ameryki Łacińskiej jako przedpole do budowy aktywów wywiadowczych ukierunkowanych docelowo na Stany Zjednoczone²³.

Ostatnia z wymienionych aktywności dowodzi, że działalność agenta wpływu przeciwko konkretnemu krajowi nie musi być prowadzona tylko na jego terytorium. Ważne ośrodki decyzyjne, takie, jak Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Parlament Europejski, czy kwatera NATO stanowią centra rosyjskiej aktywności wywiadowczej, której celem jest z jednej strony dyskredytacja nieprzychylnych stanowisk dla rosyjskiej polityki, a z drugiej zakamuflowane akcentowanie interesów wschodniego mocarstwa.

7. Zakończenie

Warto zapytać: czy i w jakim zakresie niebezpieczeństwa związane z wojną informacyjną w cyberprzestrzeni i agenturą wpływu dotyczą Warszawy? Chociaż Rosja inicjuje ogólnoswiatowe kampanie propagandowe, to nie ma wątpliwości, że obszarem szczególnie interesującym dla Kremla jest „bliska zagranica”, a więc także Polska. Kreml, oprócz tradycyjnego zapatrywania na Polskę, jako własny obszar wpływów („Kurica nie ptica, Polska nie zagranica” – głosi znane rosyjskie porzekadło), ma inne znaczące powody, aby prowadzić między Odrą i Bugiem intensywne działania wywiadowcze. Chodzi o rozbudowującą się nad Wisłą infrastrukturę

²³ <<http://www.securefreesociety.org/wp-content/uploads/2017/01/SFS-Global-Dispatch-Issue-2.pdf>>, data odczytu: 27.12.2018 r.

wojsk NATO i systematyczne zwiększanie kontyngentu wojsk Sojuszu – największego rywala strategicznego Moskwy. Polska jest ważnym członkiem Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, a Kreml, próbując osiągnąć paraliż polityczny tych instytucji, siłą rzeczy siebie zamiesza i podsyca lęki w kraju stanowiącym ważny filar wymienionych organizacji. Wszelkie niepowodzenia Warszawy na arenie międzynarodowej i czynniki destabilizujące sytuację w kraju obniżają zaufania społeczeństwa do demokratycznych instytucji, co jest zbieżne z celami politycznymi rosyjskich elit. Działania wywiadowcze przeciwko Polsce nie muszą być prowadzone tylko nad Wisłą, ale każda ze stolic, szczególnie europejskich, oraz Bruksela są istotnym centrum aktywności wywiadowczej Rosji w odniesieniu do jej sąsiadów.

Okres po 1989 r. pokazał, że agentura wpływu nad Wisłą jest aktywna, a najgłośniejszą medialnie sprawą było zatrzymanie przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego 18 maja 2016 r. znanego polityka i byłego posła na Sejm RP Mateusza P. oraz oskarżenie go o szpiegostwo na szkodę Polski. Chociaż ostateczną decyzję, czy aresztowany mężczyzna popełnił przestępstwo, podejmie niezawisły sąd, to faktem jest, że założona przez niego w 2015 r. partia „Zmiana” jawnie i otwarcie krytykowała gospodarkę rynkową, ustrój demokratyczny kraju, jego przynależność geopolityczną i związki z Zachodem, a z drugiej strony opowiadała się za przeorientowaniem priorytetów polskiej polityki zagranicznej na Wschód. Trwa wojna informacyjna narzucająca Polakom obcą narrację, czego innym przykładem jest polskojęzyczny serwis informacyjny „Sputnik”. Dnia 31 grudnia 2018 r. na jego stronach internetowych można było przeczytać m.in., że: „(...) wszelkie manewry, które prowadzą ostatnio siły NATO pod kryptonimem „Anakonda” na terenie Polski mają charakter zdecydowanie ofensywny, gdyż planowana jest operacja ataku na siły rosyjskie na terenie Obwodu Kaliningradzkiego”, a instalacja tzw. Fort Trump na wschodzie kraju „to zdecydowanie poroniony pomysł” elit rządzących²⁴. Przytoczone opinie mijają się z faktami i stawiają w niekorzystnym świetle, jako potencjalnego agresora, państwo polskie. Oprócz akcji wywiadowczych o charakterze politycznym, współczesne szpiegowanie dotyczy także innych obszarów działalności ludzkiej w tym biznesu. Ma miejsce dynamiczny rozwój gospodarczy związany m.in. z opracowaniem i wykorzystaniem nowych technologii. Ważną część aktywności obcych służb w cyberprzestrzeni stanowi wywiad przemysłowy ukierunkowany na kradzież tajemnicy przedsiębiorstw w zakresie innowacyjnych rozwiązań.

²⁴ Rozmowa korespondenta radia Sputnik Leonida Sigana z politologiem i niezależnym publicystą Krzysztofem Podgórskim, <<https://pl.sputniknews.com/opinie/201812299492647-Waszyngton-Polska-wojsko-Sputnik/>>, data odczytu: 30.12.2018 r.

W szerszej perspektywie konieczne są globalne działania i porozumienie na linii władze państwowe – firmy prywatne w celu zwalczania poważnych nadużyć w wirtualnym świecie godzących w podstawowe wartości krajów demokratycznych. Komisarz ds. unijnego bezpieczeństwa Sir Julian King słusznie zauważył, że wykorzystanie fałszywych wiadomości w Internecie do dezinformacji stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczeństw i wymaga jednoznacznej odpowiedzi opartej na wzroście przejrzystości, identyfikowalności i odpowiedzialności wszystkich graczy cyfrowego rynku²⁵. Chodzi m.in. o wprowadzenie przepisów nakładających na podmioty zarządzające wirtualnymi platformami społecznościowymi obowiązku zwalczania „trollingu”, a więc likwidacji fałszywych kont, czy blokowania akcji ewidentnie niezgodnych z prawem. Przyjmuje się np., że w Internecie funkcjonuje setki tysięcy fałszywych kont na najpopularniejszych portalach sieciowych. Oczywiście, działania takie muszą odbywać się z poszanowaniem wolności wypowiedzi i tajemnicy komunikowania się; powinny zatem być wypracowane na drodze konsensusu, a nie odgórnie narzucanych na podmioty prywatne, restrykcyjnych obowiązków.



A B S T R A C T

The following article entitled Russian conception of the information war on the example of American presidential election deals with the three crucial problems: 1) conducting spy activities and influencing political processes in the virtual world, 2) what spy network is, 3) how Russia took advantage of the above when influencing political processes in the USA, including presidential election in 2006. The author of the publication characterised the general features of the above phenomena, but also referred to particular examples of its functioning. Moreover, one of the chapters deals with the appearance analysis of 130 article of the Polish Penal Code paying special attention to the possibilities of the penal pursuit of intelligence agents.

²⁵ Tackling online disinformation: *Commission proposes an EU-wide Code of Practice*, Brussels, 26.04.2018, <europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_en.pdf>, data odczytu: 01.01.2019 r.

KAROL SKOREK

Podstawowe regulacje prawne dotyczące BHP w Siłach Zbrojnych RP

Basic legal regulations regarding OSH in the Armed Forces of the Republic of Poland

S T R E S Z C Z E N I E

Rozważania zawarte na łamach publikacji poruszają problematykę z zakresu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Tekst dokonuje przeglądu podstawowych aktów prawnych, które regulują wojskowe przepisy BHP. Szczególny nacisk zostanie położony na wyjaśnienie tego, jakie są podstawowe obowiązki oraz uprawnienia żołnierzy i ich przełożonych w zakresie BHP. Do tego omówione zostaną procedury powypadkowe w siłach zbrojnych oraz postępowanie w razie ujawnienia choroby zawodowej wśród żołnierzy. Całość opracowania zostanie zamknięta przez ocenę skuteczności i zasadności obecnego stanu prawnego. Teza przewodnia zostanie zweryfikowana za pomocą analizy treści oraz badania danych zastanych, udowadniając, iż do poprawy stanu BHP niezbędny jest dalszy proces inwestycyjny. Artykuł może posłużyć żołnierzom zawodowym do rewizji wiedzy niezbędnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych wynikających z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Konieczność przestrzegania zasad BHP wynika z samej konstytucji, która w art. 66 stwierdza, iż każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ustawa zasadnicza w tym zapisie w żaden sposób nie wyklucza przedstawicieli sił zbrojnych, w żaden sposób nie mówi o różnicy pomiędzy pracownikiem mianowanym, a tym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, pomimo iż charakter zadań wojskowych i charakter zadań cywilnych różni się diametralnie.

To zróżnicowanie zasadza się chociażby na tym, iż służba wojskowa w swojej zasadniczej naturze jest pracą niebezpieczną. W końcu żołnierze

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.), art. 66.

posiadają dostęp do broni oraz zaawansowanego technologicznie sprzętu. Wszelkie urządzenia i narzędzia wykorzystywane przez armie powinny być regularnie serwisowane, aby ich użycie nie stwarzało zagrożeń, co często jest zaniebdywane ze względu na nadmierne koszty, brak wiedzy lub niewłaściwą organizację. Do tego żołnierze muszą działać pod presją rozkazu i krótkiego czasu na jego wykonanie. Wszystkie te czynniki mają zasadniczy wpływ na skalę wypadków przy pracy.

Niniejsza publikacja dokonuje przeglądu podstawowych aktów prawnych, które regulują wojskowe przepisy BHP. Szczególny nacisk zostanie położony na wyjaśnienie tego, jakie są podstawowe obowiązki oraz uprawnienia żołnierzy i ich przełożonych w zakresie BHP. Do tego omówione zostaną procedury powypadkowe w siłach zbrojnych oraz postępowanie w razie ujawnienia choroby zawodowej wśród żołnierzy. Całość opracowania zostanie zamknięta przez ocenę skuteczności i zasadności obecnego stanu prawnego. Teza przewodnia ma na celu udowodnienie, iż bez szerokiego procesu inwestycyjnego, nie będzie możliwa zmiana stanu wypadkowości w siłach zbrojnych. Powyższe rozważania zostaną zweryfikowane za pomocą analizy treści oraz badania danych zastanych, zaczerpniętych od analiz NIK. Treści zawarte na łamach artykułu mogą posłużyć przedstawicielom sił zbrojnych do rewizji wiedzy niezbędnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych wynikających z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Przed przejściem do właściwych rozważań, niezbędne jest wyklarowanie pojęcia przepisów BHP. Otóż poprzez przepisy i zasady BHP należy rozumieć, według Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, ogół norm prawnych oraz środków badawczych, organizacyjnych i technicznych mających na celu stworzenie pracownikowi takich warunków pracy, aby mógł on wykonywać pracę w sposób produktywny, bez narażania go na nieuzasadnione ryzyko wypadku lub choroby zawodowej oraz nadmierne obciążenie fizyczne i psychiczne². Powyższa definicja słusznie podkreśla, że tematyka BHP nie ogranicza się wyłącznie do aktów prawnych, lecz również do zasad pozaprawnych, wynikających z techniki i doświadczenia życiowego, których przestrzeganie zapewnia faktyczne bezpieczeństwo i higienę pracy.

1. Podstawowe obowiązki i uprawnienia żołnierzy w zakresie BHP

Zgodnie z *Ustawą z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*, przełożeni są wskazani jako podmiot ponoszący

² J. Kowalski, B. Krzyśków, *Prawna ochrona pracy - pojęcia podstawowe, geneza idei ochrony pracy*, Warszawa 2016 [dostęp: 8 czerwca 2018 r.], <https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&_pageLabel=P9200371691341233784448>.

odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny służby żołnierzy zawodowych i są obowiązani zapewnić warunki ochrony ich życia i zdrowia przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ponadto żołnierz zawodowy ma obowiązek przestrzegać przepisy i zasady bezpieczeństwa i higieny pracy³. W stosunku do żołnierzy zawodowych stosuje się przepisy zawarte w dziale dziesiątym Kodeksu pracy,⁴ analogicznie jak w przypadku pracowników cywilnych. Istnieje jednak szereg wykluczeń, które różnicują wojskowe mianowanie służbowe oraz standardowy stosunek pracy.

Po pierwsze, zwyczajny pracownik ma prawo przerwać swoją pracę, gdy warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom. Z kolei żołnierz musi walczyć i wykonywać obowiązek służbowy bez względu na zaistniałe niebezpieczeństwo.

Po drugie, żołnierzowi nie przysługuje dodatek wyrównawczy z tytułu przeniesienia do innej pracy.

Po trzecie, pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnie uciążliwych, nieodpłatnie, odpowiednie posiłki i napoje, jeżeli jest to niezbędne ze względów profilaktycznych – w przypadku wojska nie ma takiego obowiązku.

Po czwarte, armia nie ma obowiązku zawiadamiania właściwego okręgowego inspektora pracy i prokuratora o śmiertelnym, ciężkim lub zbiorowym wypadku. Ponadto nie ma obowiązku zgłaszania inspektorowi sanitarnemu i właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy każdego przypadku podejrzenia choroby zawodowej.

Po piąte, w razie wypadku wobec żołnierza należy stosować przepisy wojskowe, a nie cywilne zawarte w Kodeksie pracy. Poszkodowanemu nie przysługują świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Po szóste, pracodawca jest obowiązany dostarczyć pracownikowi nieodpłatnie odzież i obuwie robocze, spełniające wymagania określone w Polskich Normach. Przedsiębiorca może ustalić stanowiska, na których dopuszcza się używanie przez pracowników, za ich zgodą, własnej odzieży i obuwia roboczego, spełniających wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy. Z kolei przedstawiciele siły zbrojnych mają obowiązek chodzenia w mundurach na podstawie odrębnych przepisów⁵.

³ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2003 Nr 179 poz. 1750 ze zm.), art. 70.

⁴ Zob. Ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 1974 Nr 24 poz. 141 z późn. zm.), dział dziesiąty.

⁵ Zob. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie rodza-

Po siódme, właściciel firmy ustala rodzaje środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego, których stosowanie na określonych stanowiskach jest niezbędne oraz przewidywane okresy użytkowania odzieży i obuwia roboczego. W sytuacji, gdy pracodawca nie może zapewnić prania odzieży roboczej, czynności te mogą być wykonywane przez pracownika, pod warunkiem wypłacania przez pracodawcę ekwiwalentu pieniężnego w wysokości kosztów poniesionych przez pracownika. Członkowie armii wojska polskiego zostali tego przywileju pozbawieni.

Po ósme, inspektor pracy nie może nakazać w jednostce wojskowej utworzenia służby BHP, albo nakazać zwiększenie liczby pracowników tej służby, jeżeli jest to uzasadnione stwierdzonymi zagrożeniami zawodowymi.

2. Postępowanie powypadkowe w siłach zbrojnych

Podstawową różnicą pomiędzy środowiskiem niezmilitaryzowanym a wojskowym jest inaczej rozumiana definicja wypadku. O ile w sektorze cywilnym mówimy o wypadku w pracy,⁶ o tyle w sektorze wojskowym mówimy o wypadku w służbie⁷. O ile w sektorze cywilnym oddzielamy wypadek w pracy od wypadku w drodze do i z pracy,⁸ o tyle w sektorze wojskowym wypadek podczas służby obejmuje również drogę do i z miejsca pełnienia służby⁹.

Żołnierz, który uległ wypadkowi, jest zobowiązany do tego, jeżeli stan zdrowia mu na to pozwala, by zameldować swojemu przełożonemu o wypadku. Następnie przełożony po powzięciu tej wiadomości melduje pisemnie dowódcy jednostki wojskowej o zaistniałym zdarzeniu. Do czasu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku dowódca jednostki wojskowej zabezpiecza miejsce wypadku poprzez:¹⁰

- niedopuszczenie do miejsca wypadku osób niepowołanych,
- zakaz uruchamiania bez koniecznej potrzeby maszyn i innych urządzeń technicznych, których ruch został wstrzymany w związku z wypadkiem,

jów, zestawów i wzorów oraz noszenia umundurowania i oznak wojskowych przez żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką (Dz.U. 2015 poz. 173).

⁶ Zob. Ustawę z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. 2002 Nr 199 poz. 1673 ze zm.), art. 3.

⁷ Zob. Ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. 2003 Nr 83 poz. 760 ze zm.), art. 5.

⁸ Zob. Ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998 Nr 162 poz. 1118 ze zm.) art. 57b.

⁹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r., art. 5.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 września 2003 r. w sprawie postępowania w razie wypadku lub ujawnienia choroby, pozostających w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej (Dz.U. 2003 nr 175 poz. 1707 ze zm.), § 4 i 4a.

– zakaz dokonywania zmiany położenia maszyn i innych urządzeń technicznych, jak również zmiany położenia innych przedmiotów, które spowodowały wypadek lub pozwalają odtworzyć jego okoliczności.

W przypadku wypadków lekkich, zgodę na uruchomienie maszyn i innych urządzeń technicznych lub dokonanie zmian w miejscu wypadku wyraża dowódca jednostki wojskowej, w uzgodnieniu z pracownikiem służby do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy. Z kolei w przypadku wypadków ciężkich, śmiertelnych i zbiorowych, zgodę na uruchomienie maszyn i innych urządzeń technicznych lub dokonanie zmian w miejscu wypadku wyraża dowódca jednostki wojskowej, w uzgodnieniu z właściwym prokuratorem do spraw wojskowych. Dokonywanie zmian w miejscu wypadku bez uzyskania powyższej zgody jest dopuszczalne, jeśli zachodzi konieczność ratowania osób lub mienia albo zapobiegania grożącemu niebezpieczeństwu¹¹.

Gdy dojdzie do wypadku, dowódca jednostki wojskowej, w której poszkodowany żołnierz pełni służbę, powołuje niezwłocznie komisję powypadkową w celu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku. W przypadku nieobecności służbowej dowódcy jednostki wojskowej, komisję powypadkową powołuje osoba zastępująca dowódcę. W skład komisji powypadkowej wchodzi co najmniej 3 osoby. Przewodniczącym zostaje zastępca dowódcy jednostki wojskowej. Członkami komisji są pracownik służby do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy oraz – odpowiednio do potrzeb – specjalista z dziedziny, w której nastąpił wypadek, albo lekarz. Jeżeli w jednostce wojskowej brakuje stanowiska zastępcy dowódcy, w skład komisji powypadkowej jako przewodniczący wchodzi osoba wyznaczona przez dowódcę jednostki wojskowej.¹²

Zastosowane rozwiązania dotyczące wojskowej komisji powypadkowej są o wiele mniej korzystne dla poszkodowanego niż analogiczne rozwiązania dotyczące cywilnych komisji powypadkowych, ze względu na brak czynnika społecznego. Społeczny inspektor pracy jest reprezentantem pracowników. Do tego posiada na tyle silną pozycję, wynikającą z przepisów prawa, że może pozwolić sobie na ocenianie danego wydarzenia przez pryzmat pokrzywdzonego, podczas gdy zastępca dowódcy oraz pracownik służby BHP mogą opisywać całość wypadku wyłącznie z punktu widzenia korzystnego dla armii.

Komisja powypadkowa, podczas podejmowania swoich czynności służbowych, ustala czas, miejsce oraz okoliczności i przyczyny wypadku.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże, § 5.

Do tego powinna ona:¹³

1. dokonać oględzin miejsca wypadku, stanu technicznego maszyn i urządzeń technicznych oraz zbadać warunki pełnienia służby i inne okoliczności, które mogły mieć wpływ na powstanie wypadku lub mają z nim związek;
2. sporządzić szkice lub wykonać fotografie miejsca wypadku, jeżeli jest to konieczne;
3. przyjąć wyjaśnienia od poszkodowanego żołnierza oraz świadków wypadku lub odbiera od nich pisemne oświadczenia;
4. zasięgnąć opinii lekarza, a w razie potrzeby opinii innych specjalistów, w zakresie niezbędnym do oceny rodzaju i skutków wypadku;
5. zapoznać się z przekazaną przez poszkodowanego żołnierza, na potrzeby prowadzonego postępowania powypadkowego, dokumentacją medyczną;
6. przeglądnąć akta postępowania karnego i innych postępowań oraz inne dokumenty dotyczące wypadku i jego następstw z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych przepisów;
7. zebrać inne dowody dotyczące wypadku.

Ostatecznym zadaniem komisji powypadkowej jest sporządzenie protokołu, w którym podaje się:¹⁴

1. skład komisji powypadkowej;
2. stopień wojskowy, imię i nazwisko żołnierza, który uległ wypadkowi;
3. datę i miejsce wypadku;
4. opis okoliczności wypadku;
5. przyczyny wypadku;
6. doznane przez żołnierza obrażenia ciała, a jeżeli poniósł on śmierć – fakt śmierci;
7. wnioski i środki profilaktyczne;
8. pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole;
9. podpisy członków komisji.

Protokół powypadkowy należy sporządzić w 3 jednobrzmiących egzemplarzach. W razie wypadku żołnierza objętego ochroną ubezpieczeniową sporządza się jeden dodatkowy protokół. W razie niezgodności stanowisk członków komisji powypadkowej, co do okoliczności lub przyczyn wypadku, w protokole powypadkowym zamieszcza się stanowisko większości członków komisji, a przy równej liczbie głosów decyduje głos przewodniczącego. Członek komisji powypadkowej, który nie zgadza się ze stanowiskiem

¹³ Tamże, § 6.

¹⁴ Tamże, § 7 ust. 1.

większości, może dołączyć do protokołu powypadkowego zdanie odrębne z podaniem uzasadnienia swojego stanowiska. W takim przypadku w protokole powypadkowym czyni się wzmiankę o zdaniu odrębnym¹⁵.

Komisja powypadkowa powinna zakończyć postępowanie i sporządzić protokół powypadkowy najpóźniej w ciągu 14 dni od dnia jej powołania. Protokół powypadkowy przedstawia się niezwłocznie dowódcy jednostki wojskowej, a ten w terminie 5 dni od dnia jego przedstawienia ustosunkowuje się do ustaleń w nim zawartych. Ponadto może on polecić dokonanie dodatkowych ustaleń, gdy uzna, że okoliczności i przyczyny wypadku nie zostały dostatecznie wyjaśnione¹⁶.

Egzemplarz podpisanego przez dowódcę jednostki wojskowej protokołu powypadkowego doręcza się, za pisemnym potwierdzeniem odbioru, poszkodowanemu żołnierzowi, a jeżeli żołnierz poniósł śmierć w wypadku – jego małżonkowi. W razie braku małżonka protokół doręcza się pełnoletniemu dziecku żołnierza lub opiekunowi dziecka małoletniego albo rodzicom lub innemu członkowi rodziny¹⁷.

Niezwłocznie po zakończeniu postępowania dowódca jednostki wojskowej przekazuje po jednym egzemplarzu protokołu powypadkowego:¹⁸

1. szefowi wojewódzkiego sztabu wojskowego właściwego do ustalenia prawa do odszkodowania;
2. ubezpieczającemu, jeżeli wypadek dotyczy żołnierza objętego ochroną ubezpieczeniową;
3. do akt jednostki wojskowej.

3. Postępowanie w razie ujawnienia choroby zawodowej w siłach zbrojnych

Chorobę zawodową definiuje się jako chorobę, która została wymieniona we właściwym wykazie chorób zawodowych, jeżeli w wyniku oceny warunków pracy można stwierdzić bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem, że została ona spowodowana działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy albo w związku ze sposobem wykonywania pracy, zwanych „narażeniem zawodowym”¹⁹.

Gdy ujawniono u żołnierza chorobę wymienioną w odpowiednim wykazie, dowódca jednostki wojskowej, z urzędu lub na wniosek żołnierza,

¹⁵ Tamże, § 5a i 8.

¹⁶ Tamże, § 10 i 11.

¹⁷ Tamże, § 12.

¹⁸ Tamże, § 14.

¹⁹ B. Rączkowski, BHP w praktyce, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2012, s. 913.

kieruje go do wojskowej komisji lekarskiej w celu stwierdzenia, czy choroba ta powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej, oraz ustalenia uszczerbku na zdrowiu. Dowódca jednostki wojskowej przekazuje jednocześnie komisji posiadaną dokumentację medyczną i opis warunków pełnienia służby wojskowej²⁰.

Następnie przewodniczący wojskowej komisji lekarskiej przesyła orzeczenie w sprawie ustalenia związku choroby ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej i stopnia uszczerbku na zdrowiu żołnierza szefowi wojewódzkiego sztabu wojskowego właściwego do ustalenia prawa do odszkodowania, zainteresowanemu żołnierzowi oraz dowódcy jednostki wojskowej, w której żołnierz ten pełni służbę²¹.

Gdy nastąpi śmierć żołnierza spowodowana chorobą wymienioną we właściwym wykazie, dowódca jednostki wojskowej z urzędu lub na wniosek zainteresowanych osób, zwraca się do wojskowej komisji lekarskiej o ustalenie, czy przyczyną śmierci żołnierza była choroba powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej. Dowódca jednostki wojskowej przekazuje jednocześnie komisji posiadaną dokumentację medyczną, opis warunków pełnienia służby wojskowe informacje o stanie rodzinnym żołnierza, ze wskazaniem imion, nazwisk, dat urodzenia oraz miejsc zamieszkania osób spokrewnionych. Finalnie przewodniczący wojskowej komisji lekarskiej przesyła orzeczenie w sprawie ustalenia, czy przyczyną śmierci żołnierza była choroba powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej, szefowi wojewódzkiego sztabu wojskowego właściwego do ustalenia prawa do odszkodowania, dowódcy jednostki wojskowej, w której żołnierz pełnił służbę, oraz członkowi rodziny²².

4. Konkluzja oraz ocena zasadności i skuteczności wojskowych przepisów BHP

Wojsko z reguły nie ujawnia danych dotyczących wypadków w służbie, uznając takie statystyki za ujawnianie informacji wrażliwej. Pewien obraz sytuacji oddaje nam jednak odpowiedź przedstawiciela Ministerstwa Obrony Narodowej na interpelację poselską. W 2016 r. miało miejsce 4 397 wypadków wśród kadry zawodowej (w tym 5 śmiertelnych), podczas gdy w 2017 r. miało miejsce 3170 (w tym 6 śmiertelnych) wypadków²³. Te dane

²⁰ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 września 2003 r., § 15 ust. 1 i 2.

²¹ Tamże.

²² Tamże, § 16.

²³ W. Skurkiewicz, Odpowiedź na interpelację nr 18315 w sprawie licznych poważnych wypad-

są niewystarczające do wyciągnięcia szerszych wniosków, natomiast, w dużym uproszczeniu, możemy przyjąć, że corocznie wypadkowi ulega 3-4% składu osobowego armii. Zgodnie z rocznikiem statystycznym, w sektorze cywilnym za 2016 r. miało miejsce tylko 7 wypadków na 1000 zatrudnionych (0,007%)²⁴. Te dysproporcje pomiędzy wypadkowością w wojsku i osobami zatrudnionymi na podstawie stosunku pracy świadczą o konieczność podjęcia działań korygujących, w celu ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

Zgodnie z ustaleniami kontroli NIK, mającymi na celu zobrazować stan gospodarowania mieniem w jednostkach wojskowych, należy pracować nad intensyfikacją działań w celu poprawy stanu technicznego infrastruktury wojskowej, w tym zwiększenie dostępności jednostek do strzelnic wojskowych. Większa część infrastruktury (około 80% budynków i budowli) była utrzymywana w stanie technicznym pozwalającym na użytkowanie. W pozostałych przypadkach obiekty infrastruktury wymagały poważnych remontów (15%), wyłączenia z użytkowania (4%) lub nadawały się do rozbiórki (1%). Do tego duża część sprzętu i wyposażenia skontrolowanych wybranych służb była przestarzała, i także ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności²⁵.

Powyższe braki są w sposób negatywny skorelowane z poziomem wypadkowości. Praca na starszych urządzeniach zawsze wiąże się z większym ryzykiem urazu. Wiele zaniedbań dotyczących bezpieczeństwa pracy w polskiej siły zbrojnych wynika właśnie z problemu niedokapitalizowania infrastruktury oraz sprzętu. Stąd, w ramach możliwości budżetowych, należy zwiększać wydatki na obronność. Z czasem, dzięki realizacji wieloletnich planów inwestycyjnych, sytuacja ulegnie zmianie na lepsze. Aby jednak poprawić doraźny stan BHP w wojsku, można podjąć następujące działania.

Po pierwsze, obecne przepisy umożliwiają inspektorom PIP prowadzenie nadzoru i kontroli nad żołnierzami w służbie czynnej, wykonującymi powierzone im prace²⁶. Z tych uprawnień inspektorzy pracy korzystają rzadko, gdyż koncentrują swoje działania na sektorze prywatnym. A przecież stan BHP w jednostkach wojskowych może ulec poprawie również przez zwiększenie częstotliwości i represyjności tych kontroli, szczególnie wobec kadry dowódczej. Stąd skuteczność przepisów w tym zakresie

ków w polskiej armii, Warszawa 2018, [dostęp: 8 czerwca 2018 r.], <<https://http://sejm.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7FF88E83&view=1>>.

²⁴ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2017, s. 259.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli, Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia, Delegatura NIK w Katowicach 2017, [dostęp: 8 czerwca 2018 r.], <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,15139,vp,17612.pdf>>, s. 7, 12.

²⁶ Zob. Ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 589 z późn. zm.), art. 10 ust. 16. pkt 2.

wymaga uzupełnienia o bardziej restrykcyjny nadzór ze strony organów kontrolnych.

Po drugie, z reguły właściwe ustawy dotyczące danej służby mundurowej wskazują na podmiot odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i higieny pracy oraz nakładają na funkcjonariusza obowiązek przestrzegania przepisów BHP²⁷. Powyższe wymogi narzucane przez ustawodawcę są zasadne, gdyż mają na celu ochronę życia ludzkiego, gdyż wpływają na obniżenie poziomu wypadków i chorób zawodowych. Warto jednak poprawić skuteczność tych postulatów, ze względu na podwyższone ryzyko zawodowe w tej grupie pracowniczej. Może to być, chociażby, zrealizowane przez wdrożenie dodatkowego rozporządzenia szczegółowego, które narzuci surowsze wymagania w zakresie BHP dla przedstawicieli wszystkich służb mundurowych.



A B S T R A C T

The considerations in the pages of the publication deal with issues related to health and safety at work. The text reviews basic legal acts that regulate health and safety regulations. Particular emphasis will be put on explaining what are the basic duties and entitlements of soldiers and their supervisors in the field of health and safety. To this will be discussed post-accident procedures in the armed forces and proceedings in the event of the disclosure of occupational disease among soldiers. The entire study will be closed by assessing the effectiveness and validity of the current legal status. This thesis will be verified by means of content analysis and examination of existing data, proving that a further investment process is necessary to improve health and safety. The article may be used by professional soldiers to review the knowledge necessary in the performance of official duties resulting from the Act on the military service of professional soldiers.

²⁷ Zob. Ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. 2010 nr 79 poz. 523 ze zm.), art. 117 ust. 2 i Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179. ze zm.), art. 71a ust. 5.

*Rozproszona kontrola konstytucyjności
w polskim porządku prawnym**Disctracted control of constitutionality
in polish law order***S T R E S Z C Z E N I E**

Artykuł wskazuje, że klasycznie wyróżnia się dwa modele kontroli konstytucyjności prawa – scentralizowany oraz rozproszony, zaś kwestia możliwości bezpośredniego stosowania konstytucji jest zagadnieniem odrębnym. Autor odnosi powyższe do przepisów Konstytucji RP, argumentując że poglądy dopuszczające pomijanie Trybunału Konstytucyjnego przy kontroli konstytucyjności ustawodawstwa są nie do pogodzenia z zapisami polskiej ustawy zasadniczej, zaś sądy powszechne i administracyjne pozostają na gruncie zasady legalizmu bezwzględnie związane normami obowiązującego prawa.

1. Wprowadzenie

Termin „konstytucja” wywodzi się z łacińskiego pojęcia *constitutio*, oznaczającego urządzenie lub ustanawianie. Na przestrzeni wieków zmieniał on swoje znaczenie, niemniej zawsze określano nim akty prawne o najdonioślejszym znaczeniu. Przykładowo, w dawnej Polsce „konstytucjami” nazywano uchwały Sejmu. Dopiero w epoce oświecenia przyjęto określać w ten sposób najważniejszy spisany akt prawny w państwie¹.

W europejskiej debacie naukowej aż do II wojny światowej powszechnie przyjmowano, że konstytucja w znaczeniu formalnym nie jest aktem o w pełni normatywnym charakterze. W konstytucji widziano, poza zbiorem jedynie formalnych norm odnoszących się do struktury władzy publicznej, przede wszystkim symbol a nie ustawę. Mimo, że współcześnie większość doktryny uznaje takie pojmowanie konstytucji za anachroniczne, pogląd jakoby konstytucja nie była aktem normatywnym w pełni tego słowa znaczeniu nadal znajduje zwolenników².

¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 31.

² K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?*, [w:]

Rozwój konstytucjonalizmu w duchu zasady państwa prawa (niem. *Rechtstaat*) wiązał się z koniecznością utworzenia mechanizmów, mających na celu kontrolę przestrzegania norm konstytucyjnych przy stanowieniu i stosowaniu prawa³. W kontynentalnej Europie prowadziło to do popularyzacji koncepcji utworzenia specjalnego organu powołanego do sprawowania tej kontroli, czego efektem było powstanie w 1920 r. sądów konstytucyjnych w Czechosłowacji i Austrii⁴.

Twórcy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oparli polski system kontroli konstytucyjności prawa na doświadczeniach austriackich. Niemniej sama instytucja polskiego Trybunału Konstytucyjnego jest starsza od obecnej ustawy zasadniczej. Trybunał został utworzony na mocy przyjętej w 1982 r. poprawki do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.⁵ Właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego zostało przekazane do uregulowania w ustawie (art. 33a ust. 16 Konstytucji PRL z 1952 r.) Działalność orzeczniczą TK podjął w 1986 r.⁶

Celem niniejszego opracowania będzie wykazanie, że klasycznie wyróżnia się dwa odrębne modele kontroli konstytucyjności prawa – scentralizowany oraz rozproszony, zaś problem bezpośredniego stosowania konstytucji jest zagadnieniem odrębnym, które samo w sobie nie dotyczy kontroli konstytucyjności.

Planuję odnieść powyższe do Konstytucji RP, wskazując że opinie dopuszczające pomijanie Trybunału Konstytucyjnego przy procesie kontroli konstytucyjności ustawodawstwa są niedopuszczalne na gruncie polskiej ustawy zasadniczej. Uważam, że w polskim porządku prawnym Trybunał jest jedynym organem uprawnionym do dokonywania takiej kontroli. Zarówno sądy powszechne oraz administracyjne, jak i SN oraz NSA, podobnie jak inne organy państwowe, pozostają na gruncie zasady legalizmu bezwzględnie związane normami obowiązującego prawa. Odrzucam argumentację zgodnie z którą podstawą samodzielnego pomijania przepisów ustawowych może być art. 8 ust. 2 Konstytucji, zawierający zasadę bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej⁷.

Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje, pod red. L. Garlicki, A. Szmyt, Wyd. Sejmowe 2003, s. 46–49.

³ R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, Nr 2, 2010, s. 75.

⁴ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce w latach 1918 – 1982*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio K vol. 5, 1998, s. 151.

⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1982 nr 11 poz. 83.

⁶ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, s. 279.

⁷ K. Complak, *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowska, Lex 10046.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje, że jedynym organem uprawnionym do kontroli konstytucyjności prawa jest sam Trybunał⁸. Mimo to nadal spotyka się pogląd, zgodnie z którym takie uprawnienie przysługuje także sądom powszechnym i administracyjnym. W tej koncepcji przepis, co do którego sąd nabrałby wątpliwości w toku badania sprawy nadal obowiązywałby w porządku prawnym, niemniej byłby pomijany przy orzekaniu⁹.

Powrót części doktryny do koncepcji przenoszenia na polski grunt anglosaskich rozwiązań rozstrzygania o konstytucyjności wiąże się z zarzutami, jakoby Trybunał Konstytucyjny utracił możliwość efektywnego czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją. W mojej ocenie ta krytyka kierowana pod adresem Trybunału jest bezpodstawna i nie ma charakteru naukowego, tylko personalny i polityczny.

2. Modele kontroli konstytucyjności prawa

W praktyce i prawie współczesnych państw demokratycznych wyróżnia się dwa podstawowe modele konstytucyjności prawa – model kontynentalny oraz anglosaski.

Pierwszy z nich zakłada utworzenie w systemie prawnym tylko jednego, wyodrębnionego organizacyjnie organu, którego głównym bądź wyłącznym zadaniem jest kontrola konstytucyjności prawa. W tym modelu zarzut niekonstytucyjności ma charakter abstrakcyjny i samoistny. Orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność danej normy jest co do zasady ostateczne, a niekonstytucyjny przepis zostaje wyeliminowany z porządku prawnego. Powstał on pod wpływem teorii H. Kelsena¹⁰.

Z kolei w modelu anglosaskim kontrola konstytucyjności prawa ma charakter rozproszony i jest sprawowana przez sądy powszechne. Spór o konstytucyjność danego przepisu jest rozstrzygany przez sąd przy okazji badania toczącej się przed nim sprawy. Orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność danej normy nie powoduje wyeliminowania tych przepisów z porządku prawnego, mając praktyczne znaczenie wyłącznie dla stron procesu. Można je również zaskarżyć do sądu wyższej instancji wraz ze sprawą główną¹¹. Przyjęło się określać ten system nazwą *judicial review*¹².

⁸ Zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256.

⁹ R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zeszyt 2/2008, s. 10.

¹⁰ R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych...*, op. cit., s. 77; R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa...*, op. cit., s. 9 i 10.

¹¹ R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa...*, op. cit., s. 9 i 10.

¹² R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych...*, op. cit., s. 76 i 77.

Jedną z odmian modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności jest system amerykański, realizowany w Stanach Zjednoczonych przez sądownictwo na czele z Sądem Najwyższym. Rola orzecznictwa sądów wszystkich instancji przy interpretowaniu i praktycznym stosowaniu przepisów konstytucji w amerykańskim porządku prawnym jest bezsporna¹³.

Niemniej należy podkreślić, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu w systemie amerykańskim jest dopuszczalne wyłącznie po spełnieniu ściśle określonych przesłanek. Może do tego dojść, o ile sąd dojdzie do przekonania, że akt prawny w sposób oczywisty (*Kemper v. Hawkins, Grimboll v. Ross, Hylton v. US*), wyraźny (*Adm'rs of Byrne v. Adm'rs of Steward*), jasny i jednoznaczny (*Cooper v. Telfair*) narusza Konstytucję. Amerykańska doktryna i orzecznictwo zgodnie odrzucają zakładanie, że Kongres sankcjonuje niekonstytucyjne prawo. Przyjmowanie takiego domniemania jako punktu wyjścia w badanej przez sąd sprawie jest niedopuszczalne¹⁴.

Oprócz powyższych dwóch podstawowych modeli w praktyce państw demokratycznych funkcjonują również inne sposoby kontroli konstytucyjności prawa. W szczególności warto mieć na uwadze system zakazujący w ogóle sądom, a tym bardziej jakimkolwiek specjalnie powołanemu do tego organowi państwowemu, dokonywania kontroli konstytucyjności ustawodawstwa. Ten model, oparty na koncepcjach stosowanych w międzywojennej Francji, dominował w Europie w okresie przed II wojną światową. Został on także wprowadzony do ówczesnych polskich regulacji konstytucyjnych¹⁵.

3. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP

Stosowaniem prawa nazywamy władcze działanie organów władzy publicznej polegające na wydawaniu aktów indywidualnych i konkretnych (aktów stosowania prawa) mających za podstawę normy prawne (akty tworzenia prawa). Innymi słowy, stosowanie prawa to proces zastosowania przez organ abstrakcyjnej normy prawnej do konkretnego, zindywidualizowanego przypadku¹⁶.

Chcąc odnieść powyższą definicję do normy konstytucyjnych należałoby stwierdzić, że bezpośrednio stosowanie Konstytucji polega na wydawaniu decyzji indywidualno-konkretnych, samoistnie i wyłącznie na podstawie przepisów ustawy zasadniczej. Istotą tak wydanych aktów jest ustale-

¹³ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 16 i 17.

¹⁴ T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 6.

¹⁵ R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych...*, op. cit., s. 77.

¹⁶ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 127.

nie praw i obowiązków jego adresatów. Pojęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji obejmuje także wydawanie przez centralne konstytucyjne organy państwa aktów generalnych i abstrakcyjnych, służących realizacji dyrektyw ustawy zasadniczej¹⁷.

Zdaniem części doktryny, pojęcie „bezpośredniego stosowania Konstytucji RP” obejmuje nie tylko samoistne stosowanie przepisów Konstytucji, ale i wspólne stosowanie normy konstytucyjnej wraz z konkretyzującymi ją przepisami ustaw zwykłych¹⁸.

Według tej koncepcji samoistne stosowanie Konstytucji RP obejmuje przyjmowanie normy konstytucyjnej jako jedynej podstawy rozstrzygnięcia w danej sprawie. Tak jak zaznaczyłem powyżej, dotyczy to przede wszystkim centralnych konstytucyjnych organów państwa. Z kolei wspólne stosowanie Konstytucji RP wraz z normami ustawowymi polega na dokonywaniu wykładni przepisu ustawy w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi (wykładnia prokonstytucyjna). Inną formą współstosowania ustawy zasadniczej z aktami niższego rzędu jest oparcie rozstrzygnięcia danego organu państwowego o przepisy ustawowe z przywołaniem normy konstytucyjnej¹⁹.

Jak wskazuje doktryna, aby samoistne stosowanie Konstytucji RP było dopuszczalne, powinny zostać spełnione następujące warunki:

- norma konstytucyjna musi być wystarczająco jednoznaczna i konkretna,
- w dziedzinie objętej rozstrzygnięciem organ musi zastać brak regulacji ustawowej,
- aby mówić o „samoistnym” stosowaniu ustawy zasadniczej normy konstytucyjne muszą być wyłączną podstawą danego rozstrzygnięcia²⁰.

Do tych warunków odwoływał się również Trybunał Konstytucyjny, analizując dopuszczalność stosowania Konstytucji RP jako wyłącznej podstawy prawnej rozstrzygnięcia przez organ władzy publicznej. W postanowieniu z 22 marca 2000 r. TK stwierdził, że *„po pierwsze, możliwość stosowania postanowień konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie konstytucji nie może prowadzić do pomijania*

¹⁷ M. Haczkowska, *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, w: *Przeгляд Sejmowy* nr 1, 2005, s. 57.

¹⁸ A. Przylepa-Lewak, *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G (Ius) vol. LII/LIII, 2005–2006, s. 140.

¹⁹ *Ibidem*, s. 140 i 141.

²⁰ M. Haczkowska, *Zasada bezpośredniego stosowania...*, *op. cit.*, s. 58.

obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych”²¹.

W doktrynie polskiej głosi o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji przez instytucje państwowe pojawiły się już w okresie międzywojennym. Miało to związek ze sformułowaniem art. 126 ust. 1 konstytucji marcowej²², w którym wyraźnie podzielono przepisy konstytucyjne na dwie kategorie – tych, których urzeczywistnienie wymaga wydania odpowiednich ustaw oraz takich, które tego nie wymagają, cyt. „Niniejsza konstytucja ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie”²³.

Niemniej do czasu przyjęcia Konstytucji RP z 1997 r. doktryna i orzecznictwo nie wypracowały jednolitego stanowiska w tej sprawie. W okresie II Rzeczypospolitej koncepcja bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji nie zyskała szerokiego poparcia na skutek różnic w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Trybunału Administracyjnego²⁴.

Co więcej, nierzadko prezentowany był pogląd, zgodnie z którym przepisy rangi konstytucyjnej, z uwagi na to, że wiele spośród nich ma charakter bardzo ogólny, przeważnie nie nadają się do stosowania bez pośrednictwa ustaw zwykłych. W uchwale Sądu Najwyższego podjętej 12 lutego 1955 r. czytamy, że „Normy konstytucyjne konstytuują podstawowe zasady prawne, stanowią zrąb nadbudowy prawnej nie nadający się z reguły bezpośrednio do praktycznego stosowania w codziennym życiu społeczeństwa bez rozwinięcia w ustawach zwykłych i innych aktach normatywnych.”²⁵.

Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r. zakończyło spór o możliwość bezpośredniego stosowania przez organy państwowe przepisów rangi konstytucyjnej. Dokonując wykładni art. 8 ust 2 Konstytucji, Trybunał wskazał przyjęcie przez polskiego ustrojodawcę założenia istnienia możliwości bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych. „Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, ale też uznać

²¹ Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67.

²² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

²³ K. Działdocha, *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 11 w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, pod red. L. Garlicki i M. Zubik, Warszawa 2016, LEX 10579.

²⁴ Ibidem, pkt 11.

²⁵ Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1955, sygn. akt I CO. 4/55, <<http://prawo.legeo.pl/prawo/i-co-4-55/>>.

*należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe*²⁶.

Niemniej należy podkreślić, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jest regułą, od której sam przepis wprowadzający przewiduje wyjątek poprzez stwierdzenie „chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”. W tym miejscu mowa jest o sytuacjach, w których to sama ustawa zasadnicza przy regulowaniu danej materii odsyła podmioty stojące prawo do ustawy zwykłej²⁷. Wówczas Konstytucja RP, zamiast bezpośrednio, stosowana jest za obowiązkowym pośrednictwem aktów niższego rzędu²⁸.

Oprócz brzmienia art. 8 ust. 2, na obowiązkowe pośrednictwo ustaw zwykłych przy stosowaniu Konstytucji RP w określonych przypadkach wskazuje art. 236 ust. 1 ustawy zasadniczej, zobowiązujący Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji w okresie dwóch lat od jej wejścia w życie.

Przykładem takiego unormowania jest art. 197 Konstytucji RP, wprowadzający przewidziany przez art. 8 ust. 2 wyjątek od zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, w tym przypadku dotyczący sposobu procedowania przez sąd konstytucyjny. Brzmienie tego przepisu jest następujące: *„Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”*.

Oznacza to, że Konstytucja RP wprost nie dopuszcza możliwości procedowania przez Trybunał Konstytucyjny z pominięciem obowiązującej ustawy, do której odwołuje się art. 197 w związku z art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej. W ten sposób na gruncie konstytucyjnym określono, że wyłącznie władza ustawodawcza jest władna do decydowania o stronie proceduralnej postępowania przed TK²⁹.

Oprócz powyższego przykładu, Konstytucja RP w myśl art. 8 ust. 2 przewiduje szereg innych wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, odsyłając w tym zakresie do ustawodawstwa zwykłego, m. in. art. 28 ust. 5 (*„Szczegóły dotyczące godła, barw i hymnu określa ustawa”*), art. 51 ust. 3 (*„Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa”*), art. 71 ust. 2 (*„Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa”*), czy art.

²⁶ Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67.

²⁷ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. W. Skrzydło, Warszawa 2013, LEX 8778.

²⁸ W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, <<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/prof-sanetra-konstytucje-stosowac-jak-kazde-prawo>>, s. 1.

²⁹ Zob. opinie G. Grabowskiej, B. Szmulika i J. Stelina dla Ministerstwa Sprawiedliwości dot. orzekania przez TK tylko na podstawie Konstytucji z pominięciem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, <www.ms.gov.pl>.

176 ust. 2 („Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”).

Z powyższego wynika, że polski porządek konstytucyjny dopuszcza bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy władzy publicznej, czyniąc z tego nawet jedną z zasad konstytucyjnego ustroju państwa (art. 8 ust 2). W praktyce jednak poprzez zastosowanie w tym przepisie zwrotu „chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”, związanie sędziów ustawą (art. 178) oraz wprowadzenie zasady legalizmu (art. 7) samoistne zastosowanie przepisów rangi konstytucyjnej przez sąd lub organ administracji publicznej bez naruszenia pryncypiów konstytucyjnych jest możliwe bardzo rzadko.

W bardzo trafny sposób podsumował to NSA w orzeczeniu z 24 listopada 2000 r., stwierdzając że „powołany przez organ I instancji ogólnie art. 8 Konstytucji stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), ale stanowi również, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucji stanowi inaczej. Konstytucja stanowi inaczej, zobowiązując organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, a tym prawem w sprawie o zameldowanie są, m. in. przepisy ustawy z 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych”³⁰.

4. Obowiązek stosowania instytucji pytania prawnego do TK

W art. 45 ust. 1 Konstytucji RP odnajdziemy udzieloną każdemu gwarancję sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wskazana norma wyraża niezwykle istotną dla demokratycznego państwa prawnego zasadę, jaką jest prawo do sądu. Konsekwencją powyższego jest uznanie, że wyłącznie organy sądowe w sposób ostateczny decydują o kwestiach związanych z wolnościami, prawami i obowiązkami jednostki³¹.

Analizując zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust 2) przez sądy w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji należy mieć na uwadze jej art. 2 (zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), art. 7 (zasadę legalizmu), art. 178 ust. 1 (zasadę podległości sędziów Konstytucji i ustawom), art. 188 (zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego) oraz art. 193 (instytucję pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego).

Określony w art. 8 ust. 2 nakaz bezpośredniego stosowania przepisów

³⁰ Orzeczenie NSA z dnia 24 listopada 2000 r. sygn. akt V SA 1148/00.

³¹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

Konstytucji konfrontowany z art. 193 (instytucja pytania prawnego do TK) tworzy pewne niejasności jeśli chodzi o rolę sądów w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Dla części doktryny stało się to argumentem mającym pozwalać na wzmocnienie roli sądów w procesie kontroli konstytucyjności prawa kosztem uprawnień Trybunału Konstytucyjnego³².

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest w tej materii jednolite, jednoznacznie odmawiając sądom prawa do samodzielnej kontroli konstytucyjności ustaw. Zdaniem TK, aby sąd mógł uchylić się od obowiązku (art. 178 ust. 1) stosowania się do przepisów ustawowych, musi uprzednio uzyskać potwierdzenie ich niekonstytucyjności w procedurze zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału.

Na takim stanowisku TK stanął w szczególności w przywoływanym wcześniej postanowieniu z dnia 22 marca 2000 r. stwierdzając, że wszędzie tam, gdzie określona materia jest normowana jednocześnie w Konstytucji oraz ustawodawstwie zwykłym, sąd ma obowiązek łącznego uwzględniania obu wzorców. Na gruncie art. 193 Konstytucji w przypadku powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawowego sądy mają prawo zwrócić się do TK z odpowiednim pytaniem prawnym. Niemniej dopóki sąd nie zdecyduje się skorzystać z instrumentu pytania prawnego do Trybunału, nie może samodzielnie pomijać ustawy zwykłej przy orzekaniu. Zabrania mu tego art. 178 ust. 1 Konstytucji, sytuujący sędziego jako podległego zarówno Konstytucji, jak i ustawom. Trybunał wskazał, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie uprawnia sędziego do orzekania na podstawie Konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy³³.

Podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z dnia 4 października 2000 r., gdzie określił koncepcję dopuszczającą odmowę zastosowania przez sąd orzekający przepisu ustawowego ze względu na jego niekonstytucyjność jako „bezpodstawną” w obowiązującym stanie konstytucyjnym. TK podkreślił, że taki pogląd nie znajduje uzasadnienia w zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz jest bezpośrednio sprzeczny z zasadą podległości sędziego zarówno Konstytucji, jak i ustawom. Zdaniem Trybunału, jedyną właściwą dla sędziego drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności norm ustawowych z konstytucyjnymi jest skierowanie pytania prawnego do TK³⁴.

Na uwagę zasługuje również wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., w którym Trybunał kolejny raz podkreślił, że bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza przyznania sądom ani innym organom władzy

³² W. Hermeliński, *Dialog między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym*, [w:] Europejski Przegląd Sądowy 12/2012, s. 12 i 13.

³³ Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98, OTK ZU 2/2000, poz. 67.

³⁴ Wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00, OTK ZU 6/2000, poz. 189.

publicznej kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa. Tryb tejże został bowiem jednoznacznie ukształtowany w samej Konstytucji. Domniemanie konstytucyjności ustawy, jak wskazuje TK, może być obalone jedynie mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Sędzia pozostaje związany ustawą dopóki przysługuje jej moc obowiązująca³⁵.

Za interesujący uważam wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., gdzie kolejny raz uznano, że nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji nie daje nikomu, poza Trybunałem Konstytucyjnym, kompetencji do oceny konstytucyjności przepisów prawa. Nie zwalnia on również sądów oraz innych organów państwa od podległości ustawom zwykłym ani nie upoważnia sędziego do odmowy zastosowania obowiązującej ustawy zamiast skierowania pytania prawnego do TK. Praktykę samodzielnego odmawiania stosowania obowiązującego ustawodawstwa w orzecznictwie sądowym Trybunał określił jako „wadliwą” i w sposób jednoznaczny podkreślił jej sprzeczność z normami konstytucyjnymi³⁶.

Istotną wagę ma wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., w którym Trybunał podkreślił, że w omawianym zakresie (tj. niedopuszczalności odmowy stosowania przed sąd normy ustawowej pod pretekstem zarzucenia jej niekonstytucyjności) utrzymała się jednolita linia orzecznicza TK, podzielana przez większość doktryny. Bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa w jakimkolwiek zakresie przez jakikolwiek inny organ (w tym sądy), niż sam Trybunał³⁷.

Podsumowując stanowisko TK, należy uznać, że:

- przyznanie sądom prawa do kontroli konstytucyjności obowiązującego prawodawstwa prowadzi do podważenia zasady pewności prawa poprzez podważenie bezpieczeństwa prawnego jednostki, utworzenie TK jako odrębnego konstytucyjnego centralnego organu państwa oznacza, że zdaniem polskiego ustrojodawcy kontrola konstytucyjności prawa ma inny charakter niż tradycyjne zadania wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy, proces kontroli konstytucyjności prawa został precyzyjnie opisany w Konstytucji RP, zaś jedynym organem wskazanym w Konstytucji do sprawowania tej kontroli jest Trybunał Konstytucyjny, Konstytucja RP w art. 178 ust. 1 wprowadziła zasadę podległości sędziego zarówno Konstytucji, jak i ustawom, z czego wynika że sądy nie mają kompetencji do pomijania obowiązującego ustawodawstwa przy orzekaniu,
- kontrola konstytucyjności prawa przez sądy prowadziłyby do prze-

³⁵ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU 1/2001, poz. 5

³⁶ Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 255

³⁷ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256

– mowania przez sądownictwo funkcji TK, tym samym stawiając pod znakiem zapytania sens utworzenia instytutacji sądu konstytucyjnego,
– Na gruncie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady legalizmu (art. 7) normy kompetencyjnej (w tym przypadku do kontroli konstytucyjności prawa) nie można domniemywać³⁸.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest w tej materii jednolite, niemniej należy podkreślić, że wśród wypowiedzi SN przeważają takie, które podzielają stanowisko Trybunału Konstytucyjnego³⁹. W szczególności dotyczy to rozstrzygnięć, które zapadły po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.

Takie stanowisko zaprezentowano w postanowieniu SN z dnia 19 kwietnia 2007 r., w którym Sąd Najwyższy uznał, że stwierdzenie niekonstytucyjności obowiązujących przepisów leży wyłącznie w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość odmowy zastosowania norm ustawowych przez sąd lub inny organ stosowania prawa w pełni uzależniono od efektów wystąpienia z pytaniem prawnym do TK⁴⁰.

W jeszcze bardziej zdecydowany sposób pogląd ten Sąd Najwyższy wypowiedział w wyroku z dnia 2 kwietnia 2009 r., stwierdzając że *„Sąd Apelacyjny nie jest władny orzekać o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy. Kompetencję w tej kwestii ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko ten Trybunał może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z Konstytucją. Sąd powszechny nie ma zatem możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie z priorytetami ustanowionymi w Konstytucji. Innymi słowy, sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb, przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Należy zatem podkreślić, iż bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bowiem wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Przepis art. 188 Konstytucji*

³⁸ A. Przyłępa-Lewak, *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji...*, op. cit., s. 146 i 147.

³⁹ W. Hermeliński, *Dialog między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym...*, op. cit., s. 13.

⁴⁰ Postanowienie SN z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CZ 18/07.

zastrzeżenie orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca.”⁴¹.

Na uwagę zasługuje także wyrok SN z dnia 24 listopada 2015 r., gdzie Sąd Najwyższy mówiąc o wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego przy orzekaniu o konstytucyjności prawa uznał, że „przypomina podstawowe regulacje” polskiej Konstytucji. SN podkreślił, że zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą zarówno Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego, sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisów ustawowych i odmowy ich stosowania. Jeżeli sąd jest przekonany o niekonstytucyjności danej normy, powinien w tej sprawie zwrócić się z pytaniem prawnym do TK. Brak w Konstytucji przepisu uprawniającego sądy i inne organy stosowania prawa do kontroli na użytek rozpoznawanej sprawy przepisów ustaw z Konstytucją nie pozwala na domniemywanie tej kompetencji ze względu na wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej zasadę legalizmu⁴².

Całkowicie odmienną opinię, choć pozostającą w mniejszości na gruncie innych wypowiedzi SN, zaprezentował Sąd Najwyższy, m. in. w uchwale z dnia 4 lipca 2001 r., gdzie stwierdzono, że „Prawo sądu do oceny zgodności aktu podkonstytucyjnego z Konstytucją nie jest kwestionowane, gdyż wynika ono wprost z art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowiącego, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Także powszechnie przyjmuje się stanowisko powstałe już przed Konstytucją z 1997 r., według którego sąd może odmówić stosowania rozporządzenia sprzecznego z aktem wyższego rzędu.”⁴³.

Podobnie Sąd Najwyższy wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 7 kwietnia 1998 r., gdzie stwierdził, iż „Sąd Najwyższy jest zdania, że sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym” – i dalej – „Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją”⁴⁴.

⁴¹ Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 485/08.

⁴² Wyrok SN z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II CSK 517/14.

⁴³ Uchwała SN z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt III ZP 12/01.

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98.

5. Podsumowanie

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła do polskiego porządku prawnego kontynentalny model kontroli konstytucyjności prawa. Organem, w kompetencjach którego leży ocena konstytucyjności ustawodawstwa, jest Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo Trybunału w sposób jednoznaczny rozstrzyga, że na gruncie polskiej Konstytucji jest to jedyny organ upoważniony do badania konstytucyjności prawa. Podobne zdanie na przestrzeni minionych 20 lat od przyjęcia obowiązującej konstytucji prezentowano w większości orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Obecnie, na skutek wpływu bieżącej polityki debatę naukową, część doktryny usiłuje powrócić do zarzuconego wiele lat temu poglądu o dopuszczalności kontroli konstytucyjności prawa przez sądy powszechne, z pominięciem Trybunału Konstytucyjnego. Taki pogląd nie znajduje jednak uzasadnienia w obowiązującym prawie. Na gruncie Konstytucji RP jedynym organem uprawnionym do dokonywania takiej kontroli jest Trybunał Konstytucyjny. Sądy powszechne, podobnie jak wszelkie inne organy państwowe, pozostają na gruncie zasady legalizmu bezwzględnie i w całości związane normami obowiązującego prawa.

Tym bardziej, że art. 8 ust. 2 Konstytucji RP wprowadzając zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji w żaden sposób nie wyróżnia sądów jako podmiotu stosowania prawa. Przyjęcie, że może on stanowić podstawę odmowy stosowania obowiązującej ustawy przez sąd oznaczałoby zatem, iż to samo uprawnienie należałoby przyznać również innym organom państwowym stosującym prawo. Takie podejście prowadzi do podważenia zasady pewności prawa poprzez podważenie bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Utworzenie TK jako odrębnego konstytucyjnego organu państwowego oznacza, że w polskim porządku prawnym kontrola konstytucyjności prawa ma inny charakter niż zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy. Proces kontroli konstytucyjności ustawodawstwa został precyzyjnie opisany w Konstytucji, zaś jedynym organem wskazanym w niej do sprawowania tej kontroli jest Trybunał Konstytucyjny. Przyjęcie założenia, że kontrola konstytucyjności prawa jest również uprawnieniem sądów powszechnych stawia pod znakiem zapytania sens utworzenia instytucji sądu konstytucyjnego, podważając tym samym zasadę racjonalności prawa u polskiego ustrojodawcy.

Co więcej, Konstytucja RP w art. 178 ust. 1 wprowadziła zasadę podległości sędziego zarówno Konstytucji RP, jak i ustawom. Z tego przepisu wprost wynika, że sądy – jako podlegające obowiązującemu ustawodawstwu – nie mają kompetencji do pomijania przepisów prawa rangi podkon-

stytucyjnej przy orzekaniu. Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) normy kompetencyjne (w tym przypadku – normy uprawniające sądy do kontrolowania konstytucyjności prawa z pominięciem TK) nie można domniemywać.



A B S T R A C T

The article shows that there are classically distinguished two models of protection of constitutionality – centralized and distracted and that the issue of possibility of direct application of constitution is a separate matter. Author refers this to the regulations of the Polish Constitution arguing that opinions recognizing ignoring The Constitutional Court by protecting constitutionality of law are incompatible with the Constitution of Poland. Common and administrative courts are on the principle of legalism subordinate to applicable law.

*Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego
Wrocław z 30 stycznia 2018 r. II Aka
392/17, Lex nr 2464897*

*Gloss to the judgment of the Wrocław Court
of Appeals of 30 January 2018 II Aka
392/17, Lex No. 2464897*

GLOSA

Wzakresie znaczeniowym znamienia „powoduje zdarzenie” (art. 298 k.k.) najczęściej mieszczą się takie zachowania jak: porzucenie ubezpieczonego pojazdu, zniszczenie pojazdu, zniszczenie lub uszkodzenie ubezpieczonego mienia, spowodowanie pożaru, eksplozji, w wyniku których dojdzie do powstania szkody w przedmiocie ubezpieczenia.

TEZA

Przytoczony wyrok jest czwartym w kolejności wydanym i opublikowanym orzeczeniem do art. 298 k.k. Nie jest to końca satysfakcjonująca praktyków liczba judykatów, poświęconych wykładni znamion tego przepisu. Tym co zasługuje na podkreślenie jego znaczenia, to niewielkie jak dotąd praktyczne wykorzystanie art. 298 k.k., oraz trudność w udowodnieniu niektórych jego znamion połączone z kontrowersjami, co do zasadności pozostawienia tego przepisu w kodeksie karnym. Zakresem jego kryminalizacji objęto tzw. oszustwo ubezpieczeniowe. W założeniu ustawodawcy zapewniać ma ono szerszą ochronę interesów ubezpieczycieli w naszym kraju.

Przed wdaniem się w ocenę słuszności powyższego wyroku, należy zwięźle naświetlić stan faktyczny sprawy rozpatrywanej przez sąd apelacyjny, która stanowi fundament zapadłego rozstrzygnięcia. Sąd okręgowy rozpoznawał sprawę, w której oskarżenie obejmowało usiłowanie

dokonania oszustwa ubezpieczeniowego, na kwotę znacznej wartości. Oskarżony spowodował pożar w wyniku którego spaleniu uległ należący do niego samochód, po czym w dniu następnym złożył wniosek o wypłatę odszkodowania w towarzystwie ubezpieczeniowym, z tytułu zawartej wcześniej umowy ubezpieczenia auto casco. Zamierzonego celu jednak nie osiągnął z uwagi na odmowę wypłaty. W postępowaniu karnym powołano biegłych z zakresu pożarnictwa oraz techniki samochodowej, obaj biegli zgodnie przyjęli w swoich opiniach, że jedyną prawdopodobną przyczyną pożaru było podpalenie samochodu. Przyjmując kwalifikację prawną czynu jako wyczerpującego równocześnie znamiona art. 286 § 1 k.k. i art. 298 § 1 k.k. kierowano się ustaleniem, iż działanie oskarżonego polegające na spowodowaniu w czasie obowiązywania umowy ubezpieczeniowej pożaru, stanowi co do zasady jedną z podstaw do wypłaty odszkodowania

W konsekwencji nie budziło zastrzeżeń, że zachowanie oskarżonego nakierowane było na uzyskanie odszkodowania, wchodząc na obszar kryminalizowany przez art. 298 k.k. O słuszności oskarżenia o ten czyn przemawiało kolejne postępowanie się oskarżonego, który wobec odmowy wypłaty odszkodowania, skierował do sądu cywilnego pozew o jego wypłatę, przy równoczesnym podjęciu działań mających wprowadzić w błąd co do okoliczności powstania szkody.

Sąd pierwszej instancji uznał oskarżonego za winnego zarzucanego mu czynu, i skazał go na karę pozbawienia wolności oraz grzywnę. Od wyroku apelację złożył obrońca oskarżonego zarzucając błąd w ustaleniach faktycznych, polegających na przyjęciu że dopuścił się on czynu z art. 298 § 1 k.k., a w sprawie brak jest dowodów potwierdzających jakikolwiek zamiar wyłudzenia odszkodowania czy też wprowadzenia w błąd. Sąd apelacyjny co do zasady utrzymał zaskarżony wyrok w mocy, dokonując jedynie zmiany porządku, według którego ostatecznie zakwalifikowany został czyn, nie eliminując jednak żadnego z wcześniej przyjętych przepisów prawa materialnego.

Przechodząc do oceny tego wyroku trzeba przypomnieć, że przepis art. 298 k.k. składa się na równi z art. 286 § 1 k.k., na koncepcję prawną karnej ochrony przedsiębiorstw ubezpieczeniowych w Polsce. Związek z art. 286 § 1 k.k. kryminalizującym oszustwo zwykłe, zostanie co do zasady pominięty, zważywszy na treść opublikowanego wyroku. Na podstawie art. 298 § 1 k.k. odpowiada, kto w celu uzyskania odszkodowania z tytułu umowy ubezpieczenia, powoduje zdarzenie będące podstawą do wypłaty takiego odszkodowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Przepis ten występuje pod nazwami oszustwo ubezpieczeniowe, oszustwo asekuracyjne, co jednak w żaden sposób nie zmienia jego przeznaczenia i charakteru. Z pewnością jest to typ przestępstwa

ogólnosprawczego z tym zastrzeżeniem, iż konieczne jest zawarcie umowy ubezpieczenia, albowiem sprawca musi działać w celu uzyskania odszkodowania z tytułu zawarcia tej umowy.

Celem działania sprawcy jak przyjmuje się w doktrynie jest uzyskanie odszkodowania, przy czym sam sprawca nie musi być faktycznym beneficjentem uzyskującym to świadczenie. W tym samym stopniu mogą je uzyskać również ubezpieczony i uprawniony¹. Niewątpliwie oszustwo ubezpieczeniowe jest przestępstwem materialnym. Jest nim skutek w postaci zaistnienia zdarzenia, będącego podstawą do wypłaty odszkodowania w przeszłości. Przepis nie wymaga faktycznego uzyskania takiego odszkodowania, gdyby to jednak nastąpiło pojawia się odpowiedzialność karna, uzupełniona kwalifikacją prawną o oszustwo zwykłe z art. 286 § 1 k.k. Sprawca oszustwa ubezpieczeniowego co do zasady nie działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, jednakże stanowi on czynność przygotowawczą do popełnienia oszustwa zwykłego². Warto przy tej okazji zaznaczyć, iż rozwiązanie oparte na art. 298 k.k. stanowi przykład redukcji warunków odpowiedzialności karnej, której dokonano poprzez przyjęcie abstrakcyjnego charakteru i instytucjonalizacji przedmiotu ochrony, przy jednoczesnym ograniczeniu przedmiotowych i podmiotowych warunków odpowiedzialności karnej³.

Powodowanie zdarzenia stoi w opozycji do definicji umowy ubezpieczeniowej. W myśl art. 805 § 1 k.c. przez umowę ubezpieczeniową, ubezpieczyciel zobowiązuje się w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa spełnić określone świadczenie, w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę. Świadczenie ubezpieczyciela polega w szczególności na zapłacie w przypadku ubezpieczeń majątkowych, określonego odszkodowania za szkodę powstałą wskutek przewidzianego w umowie wypadku. W definicji umowy ubezpieczeniowej zdarzenie ma charakter przyszły i niepewny, losowy a więc niezamierzony ale hipotetycznie możliwy. Jeśli warunki zostaną wypełnione, ubezpieczyciel jest zobligowany do wypłaty świadczenia. Tymczasem powodowanie zdarzenia będącego podstawą do wypłaty odszkodowania, to oczywista ingerencja w ową losowość i przypadkowość, co podważa odpowiedzialność drugiej strony umowy – ubezpieczyciela.

Każde działanie jeśli jest prowadzone racjonalnie, posiada na horyzoncie jakiś cel, który mu przyświeca. Celem tym w przypadku art. 298 k.k.

¹ R. Zawłocki, *Oszustwa gospodarcze. Analiza przepisów art. 286 i 298 k.k.*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 6, s. 263.

² A. Bentkowski, *Nowe przepisy karne dotyczące przestępstw ubezpieczeniowych*, „Państwo i Prawa” 1996, nr 11, s. 60.

³ A. Marek, *Redukcja warunków penalizacji jako metoda przewyciężenia trudności w stosowaniu prawa karnego*, „Przeгляд Prawa Karnego” 1995, nr 12, s. 24.

jest tak naprawdę, osiągnięcie korzyści majątkowej w formie zdobycia odszkodowania, a powodowanie zdarzenia o którym mowa w treści ustawowych znamion, stanowi jedynie środek prowadzący w dalszej perspektywie do jego osiągnięcia. Na cóż bowiem sprawcy spowodowanie zdarzenia jeśli nie chce występować o taką wypłatę, tak naprawdę traci na tym przedsięwzięciu, nie uzyskując żadnej rekompensaty. Teoretycznie jeśli właściciel ubezpieczonej rzeczy zechce się jej pozbyć, może to uczynić w każdy możliwy sposób, bez ponoszenia karnoprawnej konsekwencji, także przez jej zniszczenie. Wtedy winien jednak zgłosić utratę rzeczy ubezpieczycielowi co powoduje wygaśnięcie umowy.

Doktryna w różny sposób pojmowała znaczenie „zdarzenia”, jako istotnego znamienia strony przedmiotowej oszustwa ubezpieczeniowego. Przyjmowano że zdarzenie odpowiada terminowi wypadek⁴, zaś wypadek to zdarzenie losowe, które nastąpiło wbrew lub niezależnie od woli ubezpieczonego⁵. Podnosi się też że znamię czasownikowe „powoduje”, oznacza możliwość zarówno działania jak i zaniechania działania po stronie sprawcy, którego rezultatem jest powstanie określonego zdarzenia⁶. Wskazane przez sąd przykłady takiego zdarzenia nie tworzą katalogu zamkniętego. Sąd przytoczył jedynie najczęściej spotykane w codziennej praktyce zachowania sprawców. Trzeba przyznać, że nie da się wyczerpująco wliczyć takich zachowań powodujących zdarzenie, uprawniających do wypłaty odszkodowania.

Jeszcze pod rządami poprzednika obecnego art. 298 k.k. w postaci art. 4 ustawy o ochronie obrotu gospodarczego zauważono, że udowodnienie spowodowania zdarzenia które miało celu uzyskania odszkodowania, w szczególności w takich rodzajach ubezpieczeń jak ubezpieczenia wierzytelności czy kontraktowej odpowiedzialności cywilnej, mają wymiar głównie teoretyczny. Daje to argument do twierdzenia, że tak skonstruowane znamiona art. 298 k.k. mogą okazać się mało przydatne⁷. Spod zasięgu art. 298 k.k. wyłączone zostaną sytuacje, w których sprawcy próbować będą przedstawiać wcześniej dokonane umyślne uszkodzenia pojazdów, jako skutki realnej kolizji. Właściwa okaże się tu kwalifikacja czynu jako oszustwo zwykłe⁸. Słusznie zakłada się, że oszustwo ubezpieczeniowe jest przestępstwem kierunkowym, ponieważ owo powodowanie zdarzenia musi

⁴ P. Kardas [w:], G. Bogdan, K. Buchała, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*. T-III, Kraków 1999, r. 327.

⁵ L. Pohl, *Przestępstwo tzw. oszustwa ubezpieczeniowego (art. 298 k.k.). Uwagi zasadnicze*, „RPEiS” 2001, nr 4, s. 83–85.

⁶ A. Pyka, *Oszustwo asekuracyjne*, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 9, s. 15.

⁷ G. Wiciński, *Oszustwo ubezpieczeniowe*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 7–8, s. 38.

⁸ A. Pyka, *op. cit.*, s. 16

stanowić podstawę do wypłaty odszkodowania. Najpierw musi rodzić się w świadomości sprawcy zamiar wystąpienia o wypłatę odszkodowania, a następnie podjęte muszą zostać działania bądź zaniechania, które spowodują takie zdarzenie.

Korzystając z okazji należało by krótko odnieść się, do problematyki praktycznej skuteczności przepisów o oszustwie ubezpieczeniowym, w kontekście zwalczania przejawów przestępstw wymierzonych w sektor ubezpieczeń, czego przykładem jest głosowana teza. Wspomniano wcześniej, że może on przysparzać trudności dowodowych, co powoduje zmniejszenie wartości takiej ochrony. Oprócz niej skuteczność przepisu obejmuje realizację umów jedynie o charakterze majątkowym, wykluczając umowy ubezpieczeń osobowych. Decyduje o tym użycie w treści znamion art. 298 k.k. zwrotu „odszkodowania”, zamiast umówionej sumy pieniężnej, renty czy innego świadczenia w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku w życiu osoby ubezpieczonej – art. 805 § 2 pkt 2 k.c. Kolejnym podmiotem na rynku ubezpieczeń, wyjętym spod ochrony omawianego przepisu jest Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, a to dlatego, że stosunek prawny łączący fundusz i poszkodowanego, oparty został na podstawie ustawy a nie umowy.

Odnosząc się do słuszności komentowanego wyroku, za celowe przytoczyć należy zaproponowany przez A. Bentkowskiego sposób definiowania powodowania zdarzenia. Autor zalicza do tego pojęcia wszelkie działania lub zaniechania zmierzające do faktów, na podstawie których można uzyskać odszkodowanie od zakładu ubezpieczeń⁹. Za takie można uznać przepiłowanie krat w sklepie, wybicie szyby, ukrycie ubezpieczonych towarów bądź ich sprzedaż¹⁰.

Całość przytaczanych w komentarzu uwag wykazuje zbieżność z treścią wydanego wyroku. Sąd dostatecznie precyzyjnie wyodrębnił pakiet zachowań powodujących zdarzenie, o którym mowa w art. 298 k.k. Poza tym charakter rozpoznawanej sprawy we właściwy sposób wykazuje wypełnienie przez oskarżonego jednego z ustawowych znamion, którym jest spowodowanie zdarzenia, za które został prawomocnie skazany. Należy więc w pełni przyjąć za słuszną tezę tego wyroku.

⁹ A. Bentkowski, *op. cit.*, s. 61.

¹⁰ J. Myszkowski, *Prawne problemy związane z oszustwem ubezpieczeniowym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2004, nr 7–8, s. 66.



A B S T R A C T

Gloss “In terms of the meaning of the sign „causes an event” (Article 298 of the Code), the most common are: abandonment of the insured vehicle, destruction of the vehicle, destruction or damage to the insured property, causing a fire, an explosion that will result in damage to the subject of insurance”.

Komunikaty dla Autorów i Czytelników

.....

I. Informacje dla autorów i recenzentów

Warunki publikacji i wskazówki edytorskie

1. „Wojskowy Przegląd Prawniczy” przyjmuje do publikacji artykuły, materiały szkoleniowe i glosy o tematyce prawnej i dotyczące wojskowości, w szczególności z zakresu: międzynarodowego prawa humanitarnego, terroryzmu, cyberterroryzmu, cyberprzestępczości, bezpieczeństwa międzynarodowego, narodowego i wewnętrznego, obronności, jak również artykuły historyczne o tematyce prawnej i wojskowej.

2. Materiały należy przysyłać na adres e-mail: redakcja.wpp@pk.gov.pl.

3. Redakcja prosi o nadsyłanie materiałów przeznaczonych do publikacji wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word, dla następujących ustawień: marginesy standardowe, czcionka Times New Roman w rozmiarze 12 (dla przypisów dolnych 10), interlinia 1,5 wiersza.

4. Ramy artykułu nie powinny przekraczać 25 stron znormalizowanego tekstu, a pozostałych opracowań – 10 stron.

5. Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkudzaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania. Należy dołączyć tłumaczenie tytułu i streszczenia (2–3 zdania) w języku angielskim.

6. Nie należy dołączać streszczeń do materiałów innego rodzaju (głos, recenzji, sprawozdań).

7. Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, a także informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej oraz zajmowanego stanowiska. Od doktorantów i aplikantów wymagana jest opinia dotycząca wartości merytorycznej przedstawionego artykułu – rekomendacja opiekuna naukowego i odpowiednio zawodowego.

8. W przypadku asesora oraz asystenta prokuratora oczekuje się rekomendacji kierownika jednostki organizacyjnej, a asystenta sędziego – przewodniczącego wydziału.

9. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych.

10. Redakcja przyjmuje prace dotychczas niedrukowane, a niezamówione materiały zwraca wyłącznie na życzenie autora (autorów).

Zasady recenzowania

Wszystkie materiały publikowane w czasopiśmie podlegają ocenie recenzentów. Recenzentowi nie przekazuje się informacji o autorze materiału przekazanego w celu sporządzenia recenzji. Autor ma prawo zapoznać się z treścią recenzji. Nazwiska recenzentów poszczególnych materiałów nie są ujawniane.

Recenzja przedstawiana jest redakcji w formie pisemnej i elektronicznej, w terminie 1 miesiąca od otrzymania materiału przez recenzenta. Termin ten w uzasadnionych wypadkach może zostać przedłużony w uzgodnieniu z Redaktorem Naczelnym „Wojskowego Przeglądu Prawniczego”. Przekroczenie wskazanego terminu może skutkować powierzeniem sporządzenia recenzji innej osobie wskazanej przez Redaktora Naczelnego.

Recenzja powinna zawierać jednoznaczny wniosek recenzenta dotyczący dopuszczenia materiału do publikacji lub jego odrzucenia. W przypadku zasugerowania przez recenzenta poprawek, warunkiem przyjęcia materiału do publikacji jest ich uwzględnienie przez autora tekstu.

W recenzji należy przedstawić główne tezy recenzowanego materiału.

Merytoryczna ocena recenzowanego tekstu powinna uwzględniać wartość tekstu, a w szczególności przydatność poruszanej w nim tematyki dla potrzeb praktyki i zgodności tekstu z profilem wydawniczym „Wojskowego Przeglądu Prawniczego”, poprawność logiczną wywodów, sposób przedstawiania poglądów własnych autora oraz poprawność wykorzystania przywołanych w tekście poglądów doktryny i judykatury.

Formalna ocena recenzowanego tekstu powinna obejmować poprawność językową i redakcyjną tekstu oraz wskazywać, czy nadesłany tekst odpowiada wymogom stawianym przez redakcję „Wojskowego Przeglądu Prawniczego”. Zauważone błędy i poprawki w tym zakresie należy wskazać w recenzji.

Ostateczną decyzję o przyjęciu materiału do publikacji bądź jego odrzuceniu podejmuje Redakcja.

Lista recenzentów współpracujących z czasopiśmie zamieszczana jest na stronie internetowej Prokuratury Krajowej, w zakładce „Wojskowy Przegląd Prawniczy” i podlega corocznej aktualizacji.

Zapobieganie przypadkom ghostwriting i guest authorship

Redakcja podejmuje działania zapobiegające przypadkom ghostwriting (osoba wniosła istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów) oraz guest authorship (osoba jest wymieniana jako autor lub współautor publikacji, choć jej udział w powstaniu tekstu jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca),

poprzez zobowiązanie autora lub współautorów składających materiał do redakcji do procentowego określenia swojego wkładu w powstanie publikacji, a także poinformowania redakcji o źródłach finansowania badań, których wyniki zostały przedstawione w utworze.

Informacje dla czytelników

Zgodnie z § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym i uczelniom, w których zgodnie z ich statutami nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych (Dz.U. 2016 r. poz. 2154), opracowano wykaz czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikacje w tych czasopismach.

Przy kompleksowej ocenie za lata 2013–2016 stosuje się wykaz czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznanych za publikacje naukowe w tych czasopismach, ustalony na podstawie wykazów ogłoszonych w tych latach przez ministra zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 1126). W wykazie zamieszcza się wszystkie czasopisma naukowe, które zostały zamieszczone w co najmniej jednym wykazie obowiązującym w poszczególnych latach z okresu 2013–2016. Za publikacje naukowe w każdym z tych czasopism przyznaje się najwyższą liczbę punktów spośród określonych w poszczególnych wykazach z tego okresu.

Wykaz czasopism naukowych składa się z 3 części: A, B i C.

Kwartalnik „Wojskowy Przegląd Prawniczy” zamieszczono w części B, pozycja 2825, przyznając 5 punktów za publikację w czasopiśmie naukowym.

Informację na ten temat można znaleźć pod adresem: <http://www.nauka.gov.pl/ujednolicony-wykaz-czasopism-naukowych/wykaz-czasopism-naukowych-zawierajacy-historie-czasopisma-z-publikowanych-wykazow-za-lata-2013-2016.html>.

Czasopismo „Wojskowy Przegląd Prawniczy” pozytywnie przeszło proces ewaluacji ICI Journals Master List 20154, której wynikiem jest przyznanie wskaźnika ICV (*Index Copernicus Value*) w wysokości 46.96 pkt.

NAKLAD 200 EGZ.