

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 2024

1
[309]

ROK XCVII

Indeks 381543 ■ ISSN 0137-7272 ■ Egz. bezpłatny



WOJSKOWY PRZEGLĄD PRAWNICZY

STYCZEŃ-MARZEC ■ WARSZAWA 2024

1
[309]

R A D A N A U K O W A

Przewodniczący
Członkowie:

- Tomasz Janeczek
- Małgorzata Manowska
- Justyn Piskorski
- Marcin Warchoń
- Czesław Kłak
- Bogusław Sygit
- Piotr Steczkowski
- Elżbieta Karska
- Marek Mozgawa
- Hanna Paluszkiewicz
- Katarzyna Dudka
- Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz
- Adam Zbieranek
- Grzegorz Ocieczek
- Dariusz Barski
- Bartosz Kownacki
- Sebastian Chwałek
- Błażej Wojnicz
- Tomasz Zdzikot
- 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

- Maciej Nowak
- Alicja Pietrusiewicz
- Andrzej Siemieniuk
- Katarzyna Sioma

WYDAJE
PROKURATURA KRAJOWA

Adres Redakcji:
02-676 Warszawa, ul. Postępu 3
tel. 22 12-51-189

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

Druk, skład i korekta
Centrum Poligrafii sp. z o.o., www.jakubiccy.com.pl

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.
Artykuły i recenzje w „Wojskowym Przeglądzie Prawniczym” nie mają
charakteru urzędowego, lecz są wyrazem poglądów ich autorów.



WOJSKOWY PRZEGLĄD PRAWNICZY KWARTALNIK

STYCZEŃ-MARZEC ■ WARSZAWA 2024

WYDAJE PROKURATURA KRAJOWA

SPIS TREŚCI

**DR HAB. GRZEGORZ
MAROŃ, PROF. UR**

Instytut Nauk Prawnych,
Uniwersytet Rzeszowski

*Institucja przysięgi wojskowej
w polskim porządku prawnym*

5

**PROF. DR HAB.
PRZEMYSŁAW
SZUSTAKIEWICZ**

Uczelnia Łazarzskiego

*Wykładnia art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.
o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji,
Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu,
Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu
Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa,
Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej
i Służby Więziennej oraz ich rodzin w orzecznictwie
sądów administracyjnych*

30

**DR HAB. BEATA BARAN-
-WESOŁOWSKA, PROF. AH**

Instytut Nauk Prawnych,
Akademia Humanitas oraz
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Jagielloński

*Z problematyki prawa do sądu
w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy
w systemie prawa polskiego*

46

DR JAROSŁAW DOLNY radca prawny	<i>Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych</i>	58
DAMIAN ROBERT JAWORSKI aplikant Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury	<i>Odpowiedzialność cywilna i karna za spowodowanie wypadku w ruchu lądowym przez pojazd autonomiczny</i>	75
ALEKSANDRA MARIA WISŁAWSKA aplikantka Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury		
DR JAROSŁAW KOWALSKI Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	<i>Synergia w instytucjonalnej ochronie praw człowieka w Europie</i>	93

Institucja przysięgi wojskowej w polskim porządku prawnym

The institution of the military oath in the Polish legal order

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

Uroczystość złożenia przysięgi wojskowej jest nie tylko podniosłym i widowiskowym wydarzeniem, ale przede wszystkim momentem, w którym żołnierz zaciąga zobowiązania wpisujące się w istotę jego profesjonalnej i etycznej służby. W opracowaniu dokonano formalno-dogmatycznej analizy i oceny prawa regulującego przysięgę wojskową, zaczynając od okresu II RP, a koncentrując się na czasach współczesnych. Niniejsze studium pokazuje zmiany, jakie zachodziły w rocie przysięgi wojskowej na przestrzeni ponad wieku, na które wpływ miały czynniki polityczne, społeczne, międzynarodowe i militarne. Komparatystyczne zestawienie aktualnego tekstu przysięgi wojskowej z rotą przysięgi (ślubowania) funkcjonariuszy służb mundurowych unaocznia jego treściową nieoptymalność. Autor konkluduje, że realizacja ratio legis stojącego u podstaw tytułowej instytucji prawnej w pierwszej kolejności zależy od zinternalizowania przez żołnierza wartości, cnót i postaw, o których stanowią deklamowane przez niego podczas zaprzysiężenia słowa roty.

Słowa kluczowe: przysięga wojskowa, deontologia wojskowa, wolność sumienia, służba wojskowa

I. Wstęp

Przysięga wojskowa ma rodowód antyczny². Jak każda inna przysięga jest solennym, zwykle publicznym i ustnym, zobowiązaniem się do

¹ Dr hab. Grzegorz Maroń, prof. UR – Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-3861-9103.

² Ł. Rożycki, *Sacramentum militare w świetle wybranych źródeł późnorzymskich*, A. Niewiński (red.), *Przysięga wojskowa. Idea i praktyka. Z dziejów wojskowości polskiej i powszechnej*, Oświęcim 2016, s. 6–15; *idem*, *Soldier loyalty in Late Antiquity and Sacramentum militare in the context of selected sources*, „Studia Historica Gedanensia” 2021, t. 12, s. 81–89.

określonego zachowania, wyrażanym w urzędowo przewidzianych słowach i w określony sposób. Przysięga wojskowa zalicza się do jednego z trzech rodzajów przysięgi, tj. tej towarzyszącej obejmowaniu funkcji organu władzy publicznej (np. Prezydent RP) czy urzędu publicznego (np. sędzia) bądź rozpoczynaniu wykonywania niektórych zawodów zaufania publicznego (np. adwokat). Stanowi ona wówczas akt performatywny³, tzn. deklamacja roty nie jest samym mówieniem, lecz czynnością konwencjonalną, poprzez którą dokonuje się prawnie doniosły stan rzeczy, np. dana osoba wstępuje na urząd, nabywając dopiero z tym momentem pełnię praw i obowiązków z nim związanych. Dwa inne typy przysięgi to przysięga sądowa, tzw. przysięga prawdomówności, składana przez świadka przed przesłuchaniem (zredukowana do „przrzeczenia” w obecnym prawie polskim) oraz nieznaną rodzimemu porządkowi prawnemu przysięga składana przez osobę naturalizowaną, w której osoba ta zobowiązuje się do lojalności wobec swojej nowej ojczyzny⁴.

Terminem pokrewnym wobec przysięgi jest ślubowanie. W sensie ścisłym i historycznie zdeterminowanym przysięga w odróżnieniu od ślubowania posiadała religijny charakter odnośnie do swej treści i/lub formy. Klasyczna przysięga zaczynała się od inwokacji (np. „w imię Boga Wszechmogącego...”) i kończyła przywołaniem Bożej pomocy. Jej złożenie było natomiast religijnym rytuałem, np. w zaprzysiężeniu wykorzystywano krucyfiks czy Pismo Święte. Dystynkcja na religijną przysięgę i świeckie ślubowanie (*vel* przrzeczenie) znana jest wielu współczesnym państwom, zwłaszcza tym z kręgu anglosaskiej kultury prawnej. W obecnym prawie polskim oba te terminy są zasadniczo synonimami, w tym sensie, że nominalna przysięga (np. Prezydenta RP czy Prezesa Rady Ministrów) ma charakter świecki tak co do roty, jak formy, podobnie jak i ślubowanie (np. posła czy senatora), a w obu przypadkach przysięgający/ślubujący może dobrowolnie przysięgę/ślubowanie zakończyć słowami „Tak mi dopomóż Bóg”.

Przysięga jest promisywnej natury, czyli składa się ją na przyszłość. Przysięgający zobowiązuje się do określonego postępowania *pro futuro*, od momentu jej złożenia. Mieszanego charakteru jest jedynie przysięga (przrzeczenie) prawdomówności świadka, która ma postać promisywno-assertoryczną, a więc świadek przrzeka, że za chwilę będzie mówił prawdę, ale odnośnie do wydarzeń czy stanów rzeczy, które już zaistniały bądź mają miejsce.

Celem opracowania jest dokonanie jurydycznej analizy polskiej przysięgi wojskowej, poczynwszy od okresu II RP, następnie poprzez czasy Polski

³ W. Patryas, *Performatywy w prawie*, Poznań 2005, s. 29.

⁴ G. Maroń, *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8, s. 231.

Ludowej, a skończywszy na jej aktualnie obowiązującej postaci. Poza ramami artykułu znajduje się kwestia przysięgi wojskowej okresu I RP i czasów zaborów⁵. Uwaga zostanie skoncentrowana na przysiędze wojskowej jako instytucji prawnej, co tym samym suponuje uczynienie głównym przedmiotem badań poszczególnych przepisów prawnych, zwłaszcza tych bezpośrednio regulujących tę instytucję, lecz nie tylko, np. podjęto też kwestię przystawalności obowiązku złożenia przysięgi do konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania.

Analiza formalno-dogmatyczna nie może jednak całkowicie abstrahować od kontekstu historycznego, politycznego czy etycznego przysięgi wojskowej, również wzmiankowanego w opracowaniu⁶. Jedynie sygnalizacyjnie można wskazać, że wieloaspektowość i złożoność tytułowej instytucji czyni ją przedmiotem badań także z punktu widzenia językoznawczego, socjologicznego czy – co oczywiste – nauk wojskowych. Dla potrzeb komparatystycznych obecną rolę przysięgi wojskowej zestawiono z przysięgą (ślubowaniem) funkcjonariuszy poszczególnych rodzajów służb mundurowych w Polsce, co pozwoliło ukazać jej treściową nieoptymalność. Sięgnięto także do orzecznictwa sądowego, w zakresie, w jakim w uzasadnieniach judykatów obecne są nawiązania do przysięgi wojskowej.

II. Przysięga wojskowa w dwudziestoleciu międzywojennym i okresie Polski Ludowej

Prawna regulacja przysięgi wojskowej wyprzedziła odzyskanie przez Polskę niepodległości po okresie zaborów. W dekreście Rady Regencyjnej datowanym na 12 października 1918 r. określono następujący tekst przysięgi: „Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że Ojczyźnie mojej, Państwu Polskiemu i Radzie Regencyjnej, jako tymczasowej zastępczyni przyszłej Władzy Zwierzchniej Państwa Polskiego, na lądzie i wodzie i w powietrzu i na każdym miejscu wiernie i uczciwie służyć będę, że będę przełożonych swych i dowódców słucał, dawane mi rozkazy i przepisy wykonywał i wogóle tak się zachowywał, abym mógł żyć i umierać, jako męźny i prawy żołnierz polski. Tak mi Panie Boże dopomóż”⁷. Przysięga ta była zatem klasyczną przysięgą o religijnej postaci, którą rozpoczynała

⁵ Zob. G. Ciechanowski, *Z dziejów polskiej przysięgi wojskowej*, Szczecin 2023; K. Łopatecki, „*Disciplina militaris*” w wojskach Rzeczypospolitej do połowy XVII wieku, Białystok 2012, s. 96–123; A. Niewiński (red.), *Przysięga... (passim)*.

⁶ Por. S. Przyjemski, *Przysięga wojskowa – rys historyczny, implikacje moralne i prawne*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1991, nr 2, s. 3–13.

⁷ Dekret w przedmiocie objęcia przez Radę Regencyjną władzy zwierzchniej nad wojskiem, Dz. Praw Kr. Pol. 1918, nr 13, poz. 26 (pisownia oryginalna).

inwokacja i kończyło przywołanie Bożej pomocy. Nie miała ona jednak nanczas charakteru wyznaniowego. Polityczny wymiar przysięgi przejawiał się w słowach o służbie Radzie Regencyjnej, obliczonych na legitymowanie tego organu.

W praktyce przysięga żołnierzy odradzającego się państwa polskiego była początkowo kwestią normowaną doraźnie przez poszczególnych dowódców. Przykładowo w rozkazie dziennym nr 1 batalionu uzupełniającego 20 pułku piechoty wojsk polskich w Tarnowie z dnia 31 października 1918 r. o wypowiedzeniu posłuszeństwa dowództwu austriackiemu i podporządkowaniu pułku władzom polskim w Warszawie postanowiono, że „zanim Rząd polski w Warszawie wezwie nas do złożenia przysięgi na wierność” będzie składane przyrzeczenie o treści: „Przyrzekam uroczyście, że jako żołnierz wolnej i niepodległej Polski będę rozkazów nowych moich przełożonych bezwzględnie słuchać, we wszystkim ich wspierać i zachowywać się służbie i poza służbą uczciwie i honorowo jak na polskiego żołnierza przystało”⁸. Z kolei w rozkazie dziennym grodzieńskiego pułku strzelców z dnia 18 grudnia 1918 r. podano następującą rotę przysięgi, a w zasadzie ślubowania, wprost zaznaczając jej tymczasowy charakter: „Stając w szeregach Armii Narodowej uroczyście w obliczu Boga Wszchemmogącego (żołnierze wyznań chrześcijańskich: w Trójcy Świętej Jedyne) ślubuję jedynie Ojczyźnie mojej, Rzeczypospolitej Polskiej i sprawie Narodu całego na każdym miejscu służyć, Kraju Ojczystego i Dobra Narodowego do ostatniej kropli krwi bronić, przełożonych swych i Dowódców słuchać, dane mi rozkazy i przepisy wykonywać i w ogóle tak się zachowywać, abym mógł żyć i umierać jako prawy i mężny żołnierz polski. Ślubowanie to stwierdzę ustaloną przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej przysięgą żołnierską, którą złożę przed Rządem z woli Narodu Polskiego obranym”⁹. Wielu żołnierzy w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości złożyło przysięgę tej właśnie treści¹⁰.

⁸ Centralne Archiwum Wojskowe: VII. Narodziny Wojska Polskiego (październik – grudzień 1918), s. 154, <<https://www.czosnow.pl/asp/z-mysla-o-niepodleglej,1,artykul,1,3711>> [dostęp: 15.01.2024 r.].

⁹ *Ibidem*, s. 212. Tę samą rotę ślubowania zastrzeżono później dla kapelanów wojskowych. Zob. ustawa o Duchowieństwie Katolickim Wojsk Polskich, Dodatek do Dziennika Rozkazów Wojskowych, nr 12 T. (rok I.), 25.10.1919, poz. 138.

¹⁰ F. Puchała przywołuje rotę przysięgi ustaloną przez Komitet Narodowy Polski w 1918 r., w myśl której żołnierze mieli przysięgać „przed Panem Bogiem Wszchemmogącym, w Trójcy Świętej Jedynym, na wierność Ojczyźnie, Polsce, Jednej i niepodzielnej”. Zobowiązali się do „oddania życia za świętą sprawę Jej zjednoczenia i wyzwolenia, do obrony sztandaru do ostatniej kropli krwi”. Przysięgę kończyło „Tak mi, Panie Boże, dopomóż”. F. Puchała, *O przysięgach wojskowych. Od kryzysu przysięgowego do czasów obecnych*, <<http://klubgiarp.pl/od-kryzysu-przysiegowego-do-czasow-obecnyc/>> [dostęp: 15.01.2024 r.].

Sprawa przysięgi żołnierskiej była u początków II RP zagadnieniem spornym. W liście Józefa Piłsudskiego z dnia 12 listopada 1918 r. adresowanym do gen. Bolesława Roi informującym go o objęciu Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego jego autor napisał: „Do Czasu utworzenia przezemnie Rządu Narodowego, który przejmie z rąk moich zwierzchnią władzę nad wojskiem, należy przy zaciąganiu rekruta zaniechać odbierania przysięgi. Zarządzenie to spowodowane jest chęcią uniknięcia częstych zmian w tekście roty; nie powinno to jednak spowodować żadnych przerw w formowaniu nowych oddziałów. Liczę przytem, Generale, iż Wasza wypróbowana ręka organizatora i kierownika potrafi utrzymać nowozaciężne oddziały pomimo czasowe ich niezaprzyśiężenia, w należytych posłuchu i karności”¹¹. Innego zdania był np. Józef Dowbor-Muśnicki, twierdząc, że „ludzie niezwiązani przysięgą nie są wojskiem”, a „dla żołnierza koniecznym jest żeby wiedział zupełnie jasno kogo i kiedy ma słuchać”¹².

Na poziomie prawa powszechnie obowiązującego przysięgę wojskową uregulowano dopiero w 1924 r. wraz z przyjęciem ustawy o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego. Przewidywała ona trzy roty przysięgi, odpowiednio dla chrześcijan (niezależnie od konkretnej konfesji), wyznawców islamu („mahometan”) i niechrześcijan. Różniły się one jedynie częścią początkową i końcową, będąc natomiast identyczne co do zasadniczego tekstu, w którym żołnierz zobowiązywał się „być wiernym Ojczyźnie mej, Rzeczypospolitej Polskiej, chorągwi wojskowych nigdy nie odstąpić, stać na straży Konstytucji i honoru żołnierza polskiego, prawu i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej być uległym, rozkazy dowódców i przełożonych wiernie wykonywać, tajemnic wojskowych strzec, za sprawę Ojczyzny mej walczyć do ostatniego tchu w piersiach i wogóle tak postępować, aby móc żyć i umierać, jak prawy żołnierz polski”¹³. Nowelizacja z 1932 r. wprowadziła drobną zmianę polegającą na zastąpieniu terminu „chorągwie wojskowe” zwrotem „sztandary wojskowe”¹⁴.

Przysięgę chrześcijan rozpoczynała inwokacja dająca wyraz dogmatowi monoteistycznego trynitaryzmu („Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu w Trójcy Świętej Jedyndemu”), a kończyły słowa „Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen”. Żołnierze muzułmańscy zaczynali przysięgę od sformułowania „Przysięgam Panu Bogu Jedyndemu”, a wieńczyli zawołaniem „Bereetjum Mine Allachivy veresulini illeclezine

¹¹ Centralne Archiwum Wojskowe: *VII. Narodziny ...*, s. 176 (pisownia oryginalna).

¹² J. Dowbor-Muśnicki, *Wspomnienia*, Warszawa 2008, s. 232.

¹³ Art. 7 ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego, Dz.U. 1924 Nr 72, poz. 698 (pisownia oryginalna).

¹⁴ Art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców, Dz.U. 1932 Nr 89, poz. 747.

a hetdeteum minel masiurkine Billagi, Wałłagi, Tałłagi, Amin”. Natomiast przysięgę pozostałych niechrześcijan inicjowały słowa „Przysięgam Bogu Wszchemogącemu”, a kończyło wezwanie „Tak mi dopomóż Bóg. Amen”. Ustawa nie przewidywała osobnej roty dla osób niewierzących ani też nie zapewniała akomodacji sprzeciwu sumienia dla tych osób wierzących, którzy z powodu swoich przekonań religijnych wzbranił się przed złożeniem przysięgi. Akt ten ponadto poprzestawał na podaniu samej roty przysięgi bez unormowania procedury jej składania, określonej następnie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wojskowych z 1925 r.¹⁵

Konfesyjnie zróżnicowany tekst przysięgi pozostawał w związku ze znacznym zróżnicowaniem etniczno-religijnym społeczeństwa polskiego w okresie II RP¹⁶. Ówczesne regulacje prawne w tym względzie były przy tym wypadkową zarówno unormowań konstytucyjnych w zakresie wolności wyznania – nieoptymalnych z perspektywy dnia dzisiejszego¹⁷ – jak i społecznych poglądów, nastrojów, w tym stereotypów i uprzedzeń, np. przejawiających się w postrzeganiu pacyfistycznych wspólnot chrześcijańskich (zwłaszcza adwentystów, zielonoświątkowców, baptystów, badaczy Pisma Świętego i menonitów) za sympatyków czy nawet agentów komunistycznych.

Zgodnie z rozporządzeniem z 1925 r. przysięgę wojskową składało po ukończeniu szkoły rekruta. Następowoło to podczas uroczystości obejmującej trzy elementy, tj. nabożeństwo, właściwą przysięgę i defiladę. Nabożeństwo odprawiano oddzielnie dla każdego wyznania, przy czym w miarę możliwości czynili do duchowni wojskowi. Żołnierze wszystkich konfesji mieli być zaprzysiężeni tego samego dnia. Złożenie przysięgi przebiegało pierwotnie w ten sposób, że dowódca formacji względnie wyznaczeni przez niego oficerowie w obecności duchownego odczytywali rotę przysięgi w języku polskim, a szeregowi zbiorczo powtarzali za nim głośno kolejne zdania. Mocą nowelizacji rozporządzenia z 1926 r. rolę odbierającego przysięgę powierzono duchownemu danego wyznania, który odczytywał rotę w obecności dowódcy formacji stojącego obok pocztu z chorągwią (sztandarem)¹⁸. Zmiana ta nastąpiła z inicjatywy władz zwierzchnich kościołów¹⁹.

¹⁵ § 2–7 rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych z dnia 13 czerwca 1925 r. w sprawie wykonania ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych wojska polskiego, Dz.U. 1925 Nr 77, poz. 539.

¹⁶ T. Kowalski, *Mniejszości narodowe w siłach zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej (1918–1939)*, Toruń 1997, s. 146–148.

¹⁷ Zob. np. art. 111 i 112 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 27 kwietnia 1926 r. w sprawie częściowej zmiany rozporządzenia wykonawczego do ustawy o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych wojska polskiego z dnia 13 czerwca 1925 r., Dz.U. 1926 Nr 40, poz. 251.

¹⁹ M. Ceglarek, *Muzułmańskie duszpasterstwo wojskowe w II Rzeczypospolitej: zarys historyczny Pułku Ułanów Tatarskich*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2013, t. 14, s. 132.

Prawodawca czynił starania, aby zaprzysiężenie było aktem nie *pro forma*, ale świadomym i refleksyjnym. Temu służyło połączenie wspomnianego nabożeństwa z okolicznościowym kazaniem o znaczeniu i treści przysięgi. Analogicznie w dniu przysięgi także dowódcy jednostek zarządzali „oświatowe pogadanki” na temat znaczenia przysięgi wojskowej. Na wagę przysięgi wojskowej uwrażliwiali ponadto autorzy podręczników skierowanych do żołnierzy czy dowódców-wychowawców²⁰.

Odmowa złożenia przysięgi skutkowałą pociągnięciem do „odpowiedzialności sądowej”, przy czym wraz z nowelizacją z 1926 r. zastrzeżono blankietowo wyjątek „ustanowiony osobnym rozporządzeniem”. Chodziło w domyśle o żołnierzy, którym przekonania religijne uniemożliwiały deklamację słów roty.

Kolejne rozporządzenie wykonawcze z 1928 r. wprowadzało pewne zmiany w przedmiocie przysięgi wojskowej. Nabożeństwo przestało być bezwzględnie obligatoryjnym elementem uroczystości zaprzysiężenia żołnierzy. Miało też ono odtąd być odprawiane w świątyniach poszczególnych wyznań. Odbierającym przysięgę pozostał duchowny, choć w przypadku jego nieobecności przysięgę odbierał dowódca formacji lub wyznaczony przez niego oficer. Znamienne, iż nowe rozporządzenie nie wspominało już wprost o żadnym wyjątku wobec pociągania do odpowiedzialności za odmowę złożenia przysięgi wojskowej²¹.

Przypadki uchylania się ze względów religijnych od służby wojskowej, w tym/lub od złożenia przysięgi wojskowej, nie były w praktyce odosobnione. Na akomodację sprzeciwu sumienia zdecydowano się nie bez oporów, co wynikało z różnych powodów, w tym hołdowania konstytucyjnej zasadzie, że „Nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych” (art. 112 konstytucji marcowej). Rozkazów wojskowych, którymi gwarantowano odstępstwa od złożenia zwykłej przysięgi wojskowej, celowo nie podawano przy tym szerzej do wiadomości zainteresowanych żołnierzy, utrudniając im w ten sposób skorzystanie z takiej możliwości.

²⁰ T. Leszkowicz, „Żołnierz-obywatel”. *Miłość ojczyzny w wychowaniu wojskowym w II Rzeczypospolitej* [w:] M. Baran-Wojtachnio, M. Sińczuch (red.), *Patriotyzm we współczesnej Polsce. Społeczeństwo – młodzież – wojsko*, Warszawa 2021, s. 147–188.

²¹ § 1–7 rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych z dnia 15 maja 1928 r. w sprawie wykonania ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego, zmienionej i uzupełnionej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 kwietnia 1927 r., Dz.U. 1928 Nr 71, poz. 643. Zob. też rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych z dnia 12 września 1929 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych marynarki wojennej, Dz.U. 1929 Nr 77, poz. 577.

W pierwszej kolejności zwolnienie z obowiązku złożenia przysięgi wojskowej uzyskali menonici, którzy w zamian zostali zobowiązani do złożenia ślubowania. Oficer, przyjmując ślubowanie, oświadczał: „Wierzę Wam, że w każdej okoliczności zachowacie się jak prawi żołnierze. Na znak wzajemnego zaufania podajcie mi ręce”²². W rozkazie wojskowym z 1928 r. przewidziano natomiast przyrzeczenie wiernej służby sektantów, do których zaliczono ewangelicznych chrześcijan i baptystów oraz wyznawców tzw. sekt pokrewnych²³. Przyrzeczenie składane z prawą ręką na sercu brzmiało: „Zgodnie z nauką Chrystusa Pana, która nakazuje, aby mowa wasza była: tak – tak, nie – nie, pytam się was, czy Ojczyźnie waszej, Rzeczypospolitej Polskiej, jako prawi żołnierze polscy, wiernie będziecie służyli i czy rozkazy dowódców i przełożonych wiernie będziecie wykonywali? Odpowiedzcie ze szczerego serca: tak”²⁴. Bezwyznaniowcy składali z kolei przed dowódcą jednostki przysięgę o ustawowo określonej rocie z wyłączeniem religijnych odniesień²⁵.

W czasie okupacji niemieckiej podczas II wojny światowej żołnierze Armii Krajowej składali przysięgę w brzmieniu: „W obliczu Boga Wszechmogącego i Najświętszej Maryi Panny, Królowej Korony Polskiej, kładę swe ręce na ten Święty Krzyż, znak Męki i Zbawienia, i przysięgam być wiernym Ojczyźnie mej, Rzeczypospolitej Polskiej, stać nieugięty na straży Jej honoru i o wyzwolenie Jej z niewoli walczyć ze wszystkich sił – aż do ofiary życia mego. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i rozkazom Naczelnego Wodza oraz wyznaczonemu przezeń Dowódcy Armii Krajowej będę bezwzględnie posłuszny, a tajemnicy niezłomnie dochowam, cokolwiek by mnie spotkać miało”. Obierający przysięgę wypowiadał zaś słowa: „Przyjmuję Cię w szeregi Armii Polskiej, walczącej z wrogiem w konspiracji o wyzwolenie Ojczyzny. Twym obowiązkiem będzie walczyć z bronią w ręku. Zwycięstwo będzie Twoją nagrodą. Zdrada karana jest śmiercią”²⁶. Rota poprzez odwołanie do Maryi miała wydzwięk katolicki.

Postać przysięgi wojskowej w okresie Polski Ludowej determinowała zmieniająca się sytuacja międzynarodowa, polityczna i militarna. Gruntowne przeformułowanie rot nastąpiło w 1944 r. wraz z dekretem PKWN. W nowym brzmieniu uzyskała ona następującą postać: „Przysięgam

²² Dodatek Tajny Nr 27 do Dziennika Rozkazów Wojskowych Nr 45 z 14 listopada 1922 r.

²³ Dziennik Rozkazów Wojskowych Nr 24 z 6 września 1928 r.

²⁴ R. Kasprzycki, „Naród bez broni”. *Niechęć do służby wojskowej w II Rzeczypospolitej z przyczyn religijnych*, „Kwartalnik Historyczny” 2019, R. CXXVI, nr 1, s. 86; K. Szczygielski, *Niekatolickie duszpasterstwo wojskowe w Polsce XX wieku* [w:] A. Lityński, P. Fiedorczykas (red.), *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie – idee – prawo*, Białystok 2003, s. 675.

²⁵ *Duszpasterstwo wojskowe*, <<http://wp39.struktury.net/duszpasterstwo-wojskowe>> [dostęp: 15.01.2024 r.].

²⁶ P. Niwiński, *Powstanie Armii Krajowej*, „Biuletyn IPN” 2007, nr 1–2, s. 105.

uroczyście skrwawionej Ziemi Polskiej i Narodowi Polskiemu walczyć z niemieckim najeźdźcą o wyzwolenie Ojczyzny oraz utrwalenie wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej. Przysięgam rzetelnie i sumiennie wypełniać obowiązki żołnierza polskiego, wiernie wykonywać wydane mi rozkazy i ściśle przestrzegać tajemnicy wojskowej. Przysięgam wiernie służyć Rzeczypospolitej i nigdy nie skalać imienia Polaka. Przysięgam dochować wierności Krajowej Radzie Narodowej, Władzy Naczelnej Narodu Polskiego. Przysięgam nieugięcie stać na straży praw Narodu Polskiego, mieć wszystkich obywateli w równym poszanowaniu oraz niezłomnie bronić swobód demokratycznych. Tak Mi Dopomóż Bóg!”²⁷. Ówczesna przysięga, podobnie jak ta z 1918 r., wpisywała się w proces instalowania się nowej władzy politycznej, tym razem Krajowej Rady Narodowej.

Począwszy od 1947 r. przysięga wojskowa stała się przedmiotem osobnej ustawy poświęconej w całości tej instytucji prawnej. Rota przysięgi z 1947 r., analogicznie do tej sprzed 3 lat, była pod wpływem świeżych doświadczeń II drugiej wojny światowej: „Przysięgam uroczyście Narodowi Polskiemu: walczyć do ostatniego tchu w obronie Ojczyzny wyzwolonej z przemocy niemieckiej i niezłomnie strzec wolności, niepodległości i mocy Rzeczypospolitej Polskiej. Przysięgam wypełniać rzetelnie i sumiennie obowiązki żołnierza, wykonywać wiernie rozkazy przełożonych, przestrzegać ściśle regulaminów i dochować tajemnicy wojskowej. Przysięgam służyć ze wszystkich sił Rzeczypospolitej Polskiej, bronić niezłomnie Jej ustroju demokratycznego i dochować wierności Prezydentowi Rzeczypospolitej. Przysięgam stać nieugięcie na straży praw Ludu Polskiego, mieć wszystkich obywateli w równym poszanowaniu i nigdy nie splamić godności Polaka. Tak mi dopomóż Bóg”²⁸.

W początkowym okresie kształtowania się władzy ludowej w Polsce, a więc jeszcze przed nadejściem czasów stalinizmu, przysięga wojskowa wciąż kończyła się formalnie obligatoryjnym przywołaniem pomocy Bożej. Zmiana w tym zakresie połączona z wyraźną ideologizacją roty przysięgi wojskowej nastąpiła wraz z ustawą z 1950 r. Odtąd przysięga miała postać: „Przysięgam strzec niezłomnie wolności, niepodległości i granic Polski Ludowej przed zakusami imperializmu, a w razie potrzeby, nie szczędząc krwi ani życia, mężnie walczyć w obronie mojej ojczyzny aż do pełnego zwycięstwa nad wrogiem, stać nieugięcie na straży pokoju w jednym

²⁷ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o ustanowieniu przysięgi dla Wojska Polskiego, Dz.U. 1944 Nr 3, poz. 13. Prawnego umocowania nie miała natomiast rota przysięgi zredagowana przez Związek Patriotów Polskich w 1943 r., według której przysięgali żołnierze 1. Dywizji Piechoty im. Tadeusza Kościuszki.

²⁸ Ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o rocie przysięgi Wojska Polskiego, Dz.U. 1947 Nr 52, poz. 267.

szeregu z Armią Radziecką i innymi sojuszniczymi armiami i w razie napaści walczyć w braterskim przymierzu o świętą sprawę niepodległości, wolności i szczęścia ludu. Przysięgam służyć ze wszystkich sił Polsce Ludowej, bronić niezłomnie praw ludu pracującego, stać nieugięte na straży władzy ludowej, dochować wierności Prezydentowi Rzeczypospolitej. Przysięgam Narodowi Polskiemu: być uczciwym, zdyscyplinowanym, mężnym i czujnym żołnierzem Polski Ludowej, przykładać się gorliwie do szkolenia wojskowego, wykonywać dokładnie rozkazy przełożonych i przepisy regulaminów, dochować ściśle tajemnicy wojskowej i państwowej, strzec pilnie mienia wojskowego i społecznego i nie splamić nigdy honoru i godności żołnierza polskiego”²⁹.

Stopień ideologizacji przysięgi wojskowej wpisującej się w proces serwilizmu wobec Związku Radzieckiego i petryfikowania komunistycznych rządów uległ nasileniu wraz z kolejną ustawą uchwaloną zaledwie dwa lata później: „Ja, obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stając w szeregach Wojska Polskiego, przysięgam Narodowi Polskiemu być uczciwym, zdyscyplinowanym, mężnym i czujnym żołnierzem, wykonywać dokładnie rozkazy przełożonych i przepisy regulaminów, dochować ściśle tajemnicy wojskowej i państwowej, nie splamić nigdy honoru i godności żołnierza polskiego. Przysięgam służyć ze wszystkich sił Ojczyźnie, bronić niezłomnie praw ludu pracującego, zawarowanych w Konstytucji, stać nieugięte na straży władzy ludowej, dochować wierności Rządowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przysięgam strzec niezłomnie wolności, niepodległości i granic Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przed zakusami imperializmu, stać nieugięte na straży pokoju w braterskim przymierzu z Armią Radziecką i innymi sojuszniczymi armiami i w razie potrzeby nie szczędząc krwi ani życia mężnie walczyć w obronie Ojczyzny, o świętą sprawę niepodległości, wolności i szczęścia ludu. Gdybym nie bacząc na tę moją uroczystą przysięgę obowiązek wierności wobec Ojczyzny złamał, niechaj mnie dosięgnie surowa ręka sprawiedliwości ludowej”³⁰.

O ile u podstaw sprzeciwu sumienia wobec składania przysięgi wojskowej w okresie II RP stały głównie względy religijne, o tyle w okresie PRL doszły powody etyczno-polityczno-ideologiczne. Naznaczona służalczością wobec Związku Radzieckiego przysięga wojskowa (fragmenty o „staniu nieugięte na straży pokoju w braterskim przymierzu z Armią Radziecką i innymi sojuszniczymi armiami”, „staniu nieugięte na straży władzy ludowej”, strzeżeniu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „przed zakusami imperializmu”, „bronieniu niezłomnie praw ludu pracującego” czy o poddawaniu się

²⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. o przysiędze wojskowej, Dz.U. 1950 Nr 36, poz. 328.

³⁰ Ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o przysiędze wojskowej, Dz.U. 1952 Nr 46, poz. 310.

„surowej ręce sprawiedliwości ludowej”) była przedmiotem krytyki i negacji ze strony szeregu środowisk, w tym np. pacyfistycznego ruchu „Wolność i Pokój”³¹. Jeden z działaczy ruchu, Tomasz Wacko, skazany w 1986 r. na 1,5 roku więzienia za odmowę służby wojskowej tłumaczył: „Powodem bezpośrednim jest moja niechęć uczestniczenia w kłamstwie, jakim jest składanie przysięgi na wierność sojuszowi z armię radziecką. [...] Przysięga powinna być aktem sumienia, a jej treść ograniczać się do zobowiązań obrony Ojczyzny, a nie wierności ideologiom i sojuszom. [...] Polityka powinna być poza wojskiem, od tego są partie polityczne. Wojsko natomiast powinno być czynnikiem stojącym ponad różnicami i zajmować się strzeżeniem suwerenności i niepodległości państwa”³².

Stopniowe odejście od ideologizacji przysięgi wojskowej nastąpiło wraz z ustawą z 1988 r.: Odtąd miała ona postać: „Ja, obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stając w szeregach Wojska Polskiego, Przysięgam służyć wiernie Ojczyźnie i narodowi swemu, przestrzegać zasad Konstytucji, być godnym chlubnych tradycji oręża polskiego. Przysięgam, iż nie szczędząc trudu, a w potrzebie krwi własnej ani życia, stać będę nieugięty na straży niepodległości, suwerenności i granic kraju ojczystego, strzec pokoju w braterstwie broni z sojusznicznymi armiami. Przysięgam dbać o honor i dobre imię wojska, sumiennie spełniać powinności żołnierskie, ściśle wykonywać rozkazy przełożonych, być zdyscyplinowanym i mężnym, uczciwym i koleżeńskim żołnierzem. Przysięgam zdobywać wiedzę i umiejętności wojskowe, troszczyć się o powierzoną mi broń, sprzęt i mienie, dochować tajemnicy państwowej i służbowej. Składając tę uroczystą przysięgę, jestem świadom swej odpowiedzialności wobec narodu i praw socjalistycznego państwa polskiego. Ku chwale Ojczyzny, na sztandar przysięgam!”³³.

III. Przysięga wojskowa – uwagi de lege lata

Na zmianę roty przysięgi wojskowej w III RP trzeba było czekać do 1992 r. Tekst przysięgi uległ znacznemu skróceniu, które nastąpiło nie tylko poprzez zrozumiałe usunięcie politycznie i ideologicznie naznaczonych fragmentów, ale także kosztem tych, które właściwie oddawały

³¹ Zob. szerzej Z. Dąbrowska, *Wolność i Pokój: Finałem zawsze był areszt*, <<https://www.rp.pl/plus-minus/art10809331-wolnosc-i-pokoj-finalem-zawsze-byl-areszt>> [dostęp: 15.01.2024 r.]; T. Leszkowicz, *Obdzektor: gdy sumienie nie pozwala wziąć broni do ręki*, <<https://histmag.org/Obdzektor-gdy-sumienie-nie-pozwala-wziac-broni-do-reki-23411>> [dostęp: 15.01.2024 r.].

³² Podają za: K. Dojwa, *Pacyfizm jako ruch społeczny – Wybrane aspekty historyczne i socjologiczne*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 2, s. 163.

³³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1988 r. o przysiędze wojskowej, Dz.U. 1988 Nr 20, poz. 133. Zob. szerzej B. Szalast, *Teksty przysięgi wojskowej w Polsce po II wojnie światowej* [w:] A. Niewiński (red.), *Przysięga...*, s. 197–208.

istotę i etos służby wojskowej. Od dnia 31 października 1992 r. przysięga wojskowa brzmi: „Ja, żołnierz Wojska Polskiego, przysięgam służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, bronić jej niepodległości i granic. Stać na straży Konstytucji, strzec honoru żołnierza polskiego, sztandaru wojskowego bronić. Za sprawę mojej Ojczyzny w potrzebie krwi własnej ani życia nie szczędzić. Tak mi dopomóż Bóg”. Żołnierz w zależności od własnego uznania może odstąpić od wypowiedzenia słów „Tak mi dopomóż Bóg”³⁴.

Rota przysięgi wojskowej z ustawy z 1992 r. została powtórzona w aktualnie obowiązującej ustawie o obronie Ojczyzny³⁵. Po ponad 70 latach nastąpiło więc odejście od praktyki poświęcania przysiędze wojskowej osobnego aktu normatywnego w randze ustawy.

Przysięgę wojskową składa się obecnie przede wszystkim na zakończenie szkolenia podstawowego w ramach dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej³⁶, terytorialnej służby wojskowej żołnierzy Obrony Terytorialnej³⁷ czy ochotniczego szkolenia wojskowego studentów i absolwentów uczelni wyższych³⁸, a także przez studentów uczelni wojskowych i słuchaczy Szkoły Legii Akademickiej³⁹. Data i miejsce złożenia przysięgi wojskowej są odnotowywane w ewidencji wojskowej⁴⁰. Po zaprzysiężeniu żołnierz otrzymuje książeczkę wojskową⁴¹.

Niezłożenie przysięgi wojskowej powoduje zwolnienie żołnierza Obrony Terytorialnej ze służby wojskowej⁴² oraz zwolnienie osoby odbywającej dobrowolną zasadniczą służbę wojskową z tej służby i przeniesienie jej do pasywnej rezerwy⁴³. Obecna ustawa, inaczej niż art. 17a ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁴⁴, nie formułuje wprost wymogu, aby dotychczasowy funkcjonariusz służby mundurowej, np. policjant przeniesiony do zawodowej służby wojskowej, złożył przysięgę wojskową. Brak takiego przepisu stanowi lukę

³⁴ Ustawa z dnia 3 października 1992 r. o przysiędze wojskowej, Dz.U. 1992 Nr 77, poz. 386.

³⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, tekst jedn. Dz.U. 2022 poz. 2305 (dalej jako: uoO).

³⁶ Art. 143 ust. 2 pkt 1 uoO; § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej, Dz.U. 2022 poz. 1078.

³⁷ Art. 173 ust. 1 uoO.

³⁸ Art. 108 ust. 4 uoO.

³⁹ Art. 135 ust. 5 uoO; § 41 zarządzenia Nr 2/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia warunków i trybu rekrutacji na studia do uczelni wojskowych dla kandydatów do zawodowej służby wojskowej w roku akademickim 2023/2024, Dz.Ur. MON.2023.9.

⁴⁰ § 13 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2010 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wojskowej, Dz.U. 2010 Nr 199, poz. 1321.

⁴¹ Art. 143 ust. 2 pkt 1, art. 173 ust. 2, art. 160 ust. 3, art. 246 ust. 2, art. 248 ust. 2 uoO.

⁴² Art. 128 ust. 1 pkt 11 uoO.

⁴³ Art. 146 ust. 3 uoO. Ustawa również w kilku innych przepisach odnosi się do przysięgi wojskowej. Zob. art. 114 ust. 2, art. 131 ust. 2, art. 172 ust. 4.

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 536.

prawną. Zgodzić należy się ze stanowiskiem doktrynalnym, że „pełna skuteczność decyzji o powołaniu do służby [zawodowej] następuje z chwilą złożenia przysięgi wojskowej”, a w przypadku jej niezłożenia decyzja „podlega stwierdzeniu wygaśnięcia”⁴⁵.

Artykuł 12 ustawy o obronie Ojczyzny *expressis verbis* stanowi o składaniu przysięgi przez „żołnierza”, a art. 2 pkt 39 tej ustawy definiuje żołnierza jako „osobę pełniącą czynną służbę wojskową”. Rodzi to pytanie, czy żołnierzem jest się już przed zaprzysiężeniem czy dopiero ono konstytuuje daną osobą jako żołnierza? Nawet jeśli *de lege lata* trafniejsza jest pierwsza z powyższych interpretacji – tym bardziej że zgodnie z art. 90 ustawy „powołani do czynnej służby wojskowej stają się żołnierzami w czynnej służbie wojskowej z chwilą stawienia się do tej służby w określonym terminie i miejscu” – to niewątpliwie dopiero po złożeniu przysięgi można daną osobę traktować za pełnoprawnego żołnierza⁴⁶.

Moment czy okoliczności aktualizacji obowiązku złożenia przysięgi nie przesądzają natomiast tego, do kiedy jest się zobowiązanym przestrzegać postanowień przysięgi, a konkretnie czy wierność przysiędze obejmuje także osoby w rezerwie i po przejściu w stan spoczynku? Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że przysięga wojskowa „wiąże żołnierza jedynie na czas pełnienia (odbywania) przez niego czynnej służby wojskowej”⁴⁷. Jakkolwiek *prima facie* sprawia ono wrażenie niebezpiecznego, to zarazem pozostaje dyskusyjne⁴⁸. Jako kontrargument można przywołać, że zarówno sędzia czy prokurator w stanie spoczynku wciąż podlegają normom etyki zawodowej, których rdzeń wyraża właśnie rota ich ślubowania. Mając na uwadze treść roty przysięgi wojskowej, można przyjąć, że także żołnierz po przejściu w stan spoczynku czy będący w rezerwie winien wierność tym wyrażonym w niej powinnościom, których byt nie jest ściśle związany ze służbą czynną, jak zwłaszcza strzeżenie honoru żołnierza polskiego. Tym bardziej wymóg strzeżenia honoru żołnierza dotyczy żołnierza w służbie czynnej, lecz także poza służbą w czasie prywatnym.

Na gruncie art. 305 kodeksu karnego z 1969 r.⁴⁹ uznano w orzecznictwie⁵⁰, że czyn żołnierza polegający na odmowie złożenia przysięgi

⁴⁵ A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Żołnierze zawodowi* [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, Legalis.

⁴⁶ Podobnie P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 35.

⁴⁷ A. Ziółkowska, *Komentarz do art. 43 bb* [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2023.

⁴⁸ Nowe przepisy dotyczące mundurowych, cz. 2, <<https://fssm.pl/nowe-przepisy-dotyczace-mundurowych-cz-2/>> [dostęp: 15.01.2024 r.].

⁴⁹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U.1969 Nr 13, poz. 94.

⁵⁰ Uchwała SN z dnia 22 października 1984 r., U 2/84, LEX nr 17570.

wojskowej jest równoznaczny z odmową wykonania obowiązku wynikającego ze służby wojskowej, stanowiąc tym samym przestępstwo⁵¹. Stanowisko to doktryna prawnicza uznaje za aktualne także w odniesieniu do art. 341 ustawy karnej z 1997 r.⁵² Właściwa interpretacja art. 341 w kontekście odmowy złożenia przysięgi wojskowej wymaga jednak obecnie uwzględnienia zasad i form odbywania służby wojskowej oraz momentu składania przysięgi na gruncie obowiązującego prawa. Mając na uwadze, iż aktualnie osoby podejmujące służbę wojskową czynią to dobrowolnie, to w ich przypadku nie sposób mówić o wypełnieniu dyspozycji art. 341 k.k. poprzez odmowę złożenia przysięgi. Ustawa o obronie Ojczyzny posługuje się określeniem „niezłożenie przysięgi”, a nie „odmowa złożenia przysięgi”, z którym to zachowaniem nie łączy skutków represyjnych. *De lege lata* odmowa złożenia przysięgi mogłaby stanowić przestępstwo w odniesieniu do osób powołanych do odbycia służby wojskowej w związku z ogłoszeniem mobilizacji lub w czasie wojny czy w następstwie wprowadzenia w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej, a zatem wówczas, gdy jej pełnienie pozostawałoby niezależne od woli takiej osoby.

Przebieg złożenia przysięgi wojskowej określa Ceremoniał Wojskowy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z nim przysięgę składa się podczas uroczystego apelu lub zbiórki na placu apelowym lub w sali tradycji jednostki wojskowej, uczelni wojskowej lub ośrodka szkolnictwa wojskowego, ewentualnie w innym miejscu, np. na rynku miejskim. W uroczystości uczestniczy cały stan osobowy jednostki wojskowej (uczelni wojskowej, ośrodka szkolnictwa wojskowego). Do udziału w ceremonii zaprasza się przełożonego, przedstawicieli władz administracyjnych i samorządowych regionu, duszpasterstw wojskowych, organizacji pozarządowych i środowisk kombatanckich oraz młodzież. Ponadto w uroczystości mogą uczestniczyć sztandary jednostek (instytucji) wojskowych, organizacji pozarządowych, środowisk kombatanckich, uczelni, szkół i innych partnerów społecznych oraz rodziny żołnierzy składających przysięgę. Samo złożenie przysięgi przebiega w ten sposób, że dowódca jednostki (instytucji) wojskowej odczytuje słowa przysięgi, a żołnierze, stojąc w szyku pododdziału

⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 17.

⁵² A. Kamiński, *Komentarz do art. 341* [w:] O. Górniok (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX nr 587561194; A. Marek, *Komentarz do art. 341* [w:] *idem*, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX nr 587269895; P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 341* [w:] M. Mozgawa, (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2024 ; J. Piórkowska-Flieger, *Komentarz do art. 341* [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX nr 587634813; W. Marcinkowski, *Komentarz do art. 341* [w:] *idem*, *Kodeks karny. Część wojskowa. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX nr 587294067; S. Hoc, *Komentarz do art. 341* [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX nr 587611349.

frontem do pocztu sztandarowego z odkrytą głową i podniesioną prawą ręką⁵³, powtarzają za nim zbiorczo fragmenty roty. Innymi elementami uroczystości są m.in. podniesienie flagi państwowej RP, odegranie hymnu RP, przemówienie dowódcy jednostki (instytucji) wojskowej, udzielenie błogosławieństwa przez kapelana (kapelanów), przemówienie przełożonego, przemówienie przedstawiciela rodziców żołnierzy składających przysięgę, przemówienie przedstawiciela żołnierzy składających przysięgę, wręczenie wyróżnień, odegranie pieśni reprezentacyjnej Wojska Polskiego, przegrupowanie do defilady, defilada⁵⁴.

Przysięga wojskowa jest jedyną przysięgą (ślubowaniem) w polskim porządku prawnym, której podstawowy tekst zawiera religijne przywołanie „Tak mi dopomóż Bóg”. W przypadku wielu innych rodzajów przysięgi (ślubowania) rota nie obejmuje religijnych treści, lecz osobny przepis przewiduje możliwość dodania przez składającego przysięgę (ślubowanie) na końcu zwrotu: „Tak mi dopomóż Bóg”. Przy przysiędze wojskowej jest odwrotnie, tzn. odrębny przepis stanowi o możliwości odstąpienia przez żołnierza od wypowiedzenia tych słów. Rozwiązanie to, jakkolwiek niespotykane w żadnej innej ustawie poza ustawą o obronie Ojczyzny, pozostaje jednak zgodne z wolnością religijną żołnierza, w tym odnośnie do negatywnego aspektu tej wolności (tzw. „wolność od”). Żaden żołnierz nie jest zmuszany do deklamacji słów „Tak mi dopomóż Bóg” wbrew swej woli, a zrezygnowanie z ich wypowiedzenia pozostawiono uznaniu żołnierza i nie zależy od spełnienia jakichkolwiek warunków. Odpowiada do standardom poszanowania wolności wyznania w orzecznictwie strasburskim. Model religijnego zawołania jako elementu roty, który można pominąć, nie jest osłabieniem w prawodawstwie państw europejskich. Analogiczne rozwiązanie zawiera np. konstytucja Republiki Federalnej Niemiec w stosunku do przysięgi Prezydenta państwa⁵⁵. Nie oznacza to, że wymóg złożenia przysięgi pozbawionej obligatoryjnych elementów religijnych znosi możliwość pojawienia się sprzeciwu sumienia. Wyznawcy niektórych konfesji chrześcijańskich z powołaniem się na Ewangelię⁵⁶ odmawiają przysięgania, w rozumieniu posługiwania się terminem „przysięgam”. Sposobem na uszanowanie

⁵³ Regulamin musztry Sił Zbrojnych RP (Szt. Gen. 1427/94, Warszawa 1994) precyzuje, że „żołnierz podnosi prawą rękę do przysięgi w następujący sposób: przedramię unosi pionowo do góry, dłoń zwraca w przód, końce palców układa tak, jak do salutowania, na wysokości oczu”.

⁵⁴ Decyzja Nr 392/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego „Ceremoniału Wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”, Dz.Urz.MON. 2014, poz. 317.

⁵⁵ Zob. szerzej G. Maroń, *Institucja przysięgi (ślubowania) a poszanowanie wolności sumienia i religii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 51–76. Por. J. Bocian, *Przysięga wojskowa jako akt religijny*, <https://archiwum-ordynariat.wp.mil.pl/pl/263_169.html> [dostęp: 15.01.2024 r.].

⁵⁶ Zob. Ewangelia Mateusza, 5:34.

religijnego sprzeciwu tych żołnierzy byłoby umożliwienie im złożenia nominalnego „ślubowania” o treści identycznej z rotą przysięgi z tą tylko zmianą, że zamiast wyrazu „przysięgam” dany żołnierz użyłby określenia „ślubuję”.

Tekst przysięgi wojskowej daje wyraz etosowi żołnierskiemu i stanowi esencję właściwej dla niego etyki zawodowej⁵⁷. W celu oceny postaci aktualnej roty przysięgi wojskowej warto dokonać komparatystycznego jej zestawienia z tekstami ślubowania (przysięgi) funkcjonariuszy służb mundurowych, takich jak policjant, funkcjonariusz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencji Wywiadu (AW), Służby Wywiadu (SW), Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służby Ochrony Państwa (SOP), Służby Więziennej (SW), Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), Straży Granicznej (SG), Straży Marszałkowskiej (SM), Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) i strażak Państwowej Straży Pożarnej (PSP)⁵⁸.

Jedynie funkcjonariusze CBA, SKW i SWW składają, podobnie jak żołnierz, nominalnie przysięgę. Wszyscy pozostali ślubują, przy czym funkcjonariusze KAS i SW czynią to formie pisemnej, co istotnie osłabia solenność tego aktu. Tylko w ślubowaniu strażaka PSP i funkcjonariusza KAS, podobnie jak i w przysiędze wojskowej, brakuje odniesienia do obywatelstwa polskiego ślubującego (przysięgającego). Reszta funkcjonariuszy rozpoczyna ślubowanie (przysięgę) od słów: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej”.

Na tle porównawczym przysięga wojskowa nie jest szczególnie pojemna treściowo⁵⁹. Brakuje w niej kilku kategorii zobowiązań występujących

⁵⁷ Zob. A. Wajda, *Ideal żołnierza w polskich przysięgach wojskowych*, „Wiedza Obronna” 2002, nr 3, s. 126–130; M. Marcinkowski, *Służba wojskowa jako służba wartościom*, „Czasopismo Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej” 2014, nr 1, s. 69–88.

⁵⁸ Art. 27 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 171; art. 47 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1136; art. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2098; art. 74 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 66; art. 41 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1683; art. 51 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1900; art. 33 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1080; art. 20 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, Dz.U. 2023 r. poz. 1729; art. 159 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 615; art. 30 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1969. Zob. też B. Jaworski, *Obowiązki funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych* [w:] K. Baran, P. Szustakiewicz, E. Ura (red.), *System Prawa Pracy*, t. 12, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2023, LEX nr 369532065; M. Grześków, *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020, s. 145–160.

⁵⁹ Zob. analizę roty przysięgi wojskowej od strony językowej A. Wajda, *Anatomia przysięgi wojskowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2001, nr 2, s. 194–204.

w rotach ślubowania funkcjonariuszy służb mundurowych, których nieuwzględnienie w przysiędze wojskowej nie sposób tłumaczyć specyfiką służby żołnierskiej. Wręcz przeciwnie, w większości zobowiązania te były zawarte w poszczególnych rotach przysięgi wojskowej na przestrzeni ponad 100 lat. O ile w przysiędze wojskowej mowa o „staniu na straży Konstytucji”, o tyle żołnierz wprost nie zobowiązuje się do „przestrzegania prawa” (Policja, ABW, AW, CBA, SM, PSP), „przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (SOP, SW, KAS) czy „zasad” Konstytucji RP (SG), ewentualnie „obowiązującego porządku prawnego” (SOP, KAS) lub „wszystkich przepisów prawa” (SW). Przysięga wojskowa nie wspomina też o przestrzeganiu dyscypliny wojskowej, w sytuacji gdy w rotach ślubowania większości służb mundurowych ślubujący przyrzekają właśnie „przestrzegać dyscypliny służbowej” (Policja, ABW, AW, SOP, CBA, SG, SM, PSP). Inaczej niż funkcjonariusze Policji, ABW, AW, SOP, SW, SG i PSP, żołnierz w ramach przysięgi nie zobowiązuje się wykonywać poleceń i rozkazów przełożonych. Przysięga wojskowa stanowi, że żołnierz w potrzebie nie będzie szczenił „krwi własnej ani życia”. Podobne sformułowanie, choć językowo nie oddające tego samego stopnia heroicznego, tj. o wykonywaniu obowiązków „nawet z narażeniem życia”, pojawia się w kilku innych rotach (Policja, ABW, AW, SOP, CBA, SG, SM, PSP). Przysięga wojskowa nie wspomina o sposobie wypełniania żołnierskich powinności, co z kolei jest spotykane w ślubowaniach funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, gdzie wartościowo mówi się o wykonywaniu powierzonych obowiązków czy zadań „ofiarnie” (SOP, SG, podobnie PSP), „sumiennie” (SOP, SKW, SWW, CBA, SG, SM), „rzetelnie” (SW, KAS), „bezstronnie” (CBA, SKW, SWW), „nieugięcie” (SG) czy o byciu „mężnym” (PSP). O ile poprzez przysięgę żołnierz jest obligowany do strzeżenia honoru, o tyle inni funkcjonariusze do strzeżenia także godności i/lub dobrego imienia służby (Policja, ABW, AW, SKW, SWW, SOP, CBA, SG, PSP, KAS, SW⁶⁰, SM). Tekst przysięgi żołnierskiej nie przewiduje powinności strzeżenia, przestrzegania czy dochowania tajemnic związanych ze służbą czy prawnie chronionych, o czym stanowią inne rotacje (Policja, ABW, AW, SOP, SW, SG, PSP). Na próżno szukać również w przysiędze wojskowej artikulacji obowiązku wierności zasadom etyki wojskowej, podczas gdy we wszystkich innych analizowanych rotach dano wyraz potrzebie przestrzegania deontologii. Ten stan rzeczy może dziwić, skoro ustawa o obronie Ojczyzny przewiduje Kodeks Honorowy Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego określający zasady etyki oraz honoru i godności żołnierzy

⁶⁰ Rota ślubowania funkcjonariusza Służby Więziennej stanowi nie o godności służby, ale o „poszanowaniu godności ludzkiej”, w domyśle przede wszystkim osób przebywających w zakładach karnych.

zawodowych⁶¹, a niedopełnienie obowiązków wynikających nie tylko ze złożonej przysięgi wojskowej, ale i z „zasad etyki wojskowej” kwalifikuje się jako naruszenie dyscypliny wojskowej⁶². Deklamując początkowy fragment przysięgi, żołnierz zobowiązuje się „służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej”. Lepszym sformułowaniem i występującym w większości pozostałych rot – z wyjątkiem Krajowej Administracji Skarbowej oraz Służby Wywiadu Wojskowego i Kontrwywiadu Wojskowego – byłoby to o wiernej służbie „Narodowi” czy wprost „Narodowi Polskiemu”. Odbiorcą ślubowania jest wówczas nominalnie Suweren, a zatem adresata ujmuje się podmiotowo.

Nie tylko brzmienie przysięgi wojskowej budzi ambiwalentną ocenę, ale także postać innych przepisów odnoszących się do przysięgi czy też ich brak. Standardem w prawodawstwie dotyczącym służb mundurowych jest wyraźne wyartykułowanie powinności dochowania obowiązków wynikających z rot złożonego ślubowania (przysięgi)⁶³. Przepis tego typu wprost wskazuje na nie tylko etyczny czy symboliczny wymiar ślubowania, ale także jego prawną doniosłość. Rację ma Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, podnosząc, że „ślubowanie nie jest jedynie uroczystością, która odbywa się w specjalny, wyjątkowy sposób. Żołnierz składa oświadczenie woli, w którym świadomie godzi się na wykonywanie obowiązków zawartych w rocie ślubowania”⁶⁴. Podobnie w doktrynie prawniczej podkreśla się, że złożenie przysięgi wojskowej „ma znaczenie nie tylko symboliczne, ale ma charakter realnego zobowiązania do wykonywania służby w sposób i na zasadach określonych w treści roty”⁶⁵. Błędnym jest przekonanie, że aby przysięga miała „wartość moralną, to nie może być wymuszona siłą”⁶⁶.

Co prawda prawny charakter obowiązku przestrzegania rot przysięgi (ślubowania) wynika z prawnego obowiązku jej złożenia⁶⁷ oraz z przepisów stanowiących o konsekwencjach sprzeniewierzenia się jej, to jednak nie czyni to redundantnym zastrzeżenie *expressis verbis* powinności wierności przysiędze (ślubowaniu). Pomimo tego, że ustawa o obronie Ojczyzny przewiduje, iż niedopełnienie obowiązków żołnierza wynikających ze złożonej przysięgi wojskowej stanowi naruszenie dyscypliny wojskowej⁶⁸, to

⁶¹ Art. 345 uoO.

⁶² Art. 353 ust. 2 pkt 2 uoO.

⁶³ Art. 58 ust. 1 (Policja), art. 79 ust. 1 (ABW i AW); art. 130 ust. 1 (SOP); art. 157 ust. 1 (SW); art. 71 ust. 1 (CBA); art. 63 ust. 1 (SG); art. 199 pkt 1 (KAS); art. 44 ust. 1 (SM).

⁶⁴ Podaję za: wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 listopada 2022 r., II SA/Bd 794/22, LEX nr 3450638.

⁶⁵ A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Żołnierze...*

⁶⁶ S. Hoc, *Komentarz...* z powołaniem się na S. Przyjemski, *Komentarz do art. 341 [w:] O. Górniok, S. Hoc, S. Przyjemski, Kodeks karny, t. 3, Gdańsk 1999, s. 499.*

⁶⁷ Podobnie R. Janiszowski-Downarowicz, *Komentarz do art. 341 [w:] R. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2021, Legalis.*

⁶⁸ Art. 253 ust. 2 pkt 2 uoO.

jednak należałoby dodatkowo w osobnym przepisie podnieść także obowiązek wierności przysiędze wojskowej, co już kiedyś miało miejsce (przepis w brzmieniu: „Żołnierz jest obowiązany [...] postępować zgodnie z rotą złożonej przysięgi wojskowej”)⁶⁹. W poprzednim stanie prawnym „niezłomność w dotrzymywaniu przysięgi wojskowej” wskazywano ponadto jako jedną z podstaw dyscypliny wojskowej⁷⁰. Wzmianki o przysiędze wojskowej nie zawiera ani legitymacja służbowa żołnierzy zawodowych⁷¹, ani książeczka wojskowa⁷². Poprzednio w książeczce wojskowej zamieszczano „poświadczenie złożenia przysięgi wojskowej”⁷³.

Pozytywnie należy ocenić odniesienia do przysięgi wojskowej w Regulaminie ogólnym żołnierza Wojska Polskiego. Zgodnie z nim żołnierz „jest wierny przysiędze wojskowej”, a wierności jej dochowuje także w niewoli⁷⁴. Zasadne jest też uświadamianie i uwrażliwianie żołnierzy co do znaczenia i wagi przysięgi żołnierskiej w ramach szkoleń⁷⁵, tym bardziej że dla nich samych zagadnienie to budzi zainteresowanie⁷⁶.

⁶⁹ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej po jego nowelizacji przez ustawę z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1991 Nr 113, poz. 491). Kolejna ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej przepisu analogicznego nie zawierała, podobnie jak obecnie ustawa o obronie Ojczyzny. Z kolei art. 1 Dekretu PKWN z dnia 23 września 1944 r. Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej (Dz.U. 1944 Nr 6, poz. 29) stanowił, że „sądy wojskowe i prokuratura wojskowa stoją na straży prawa, dyscypliny, gospodarności i porządku wojskowego, honoru i godności żołnierza, mając na względzie jego wychowanie w duchu miłości Ojczyzny, wierności przysiędze żołnierskiej, uczciwego oraz sumiennego wykonywania wojskowych i obywatelskich obowiązków”.

⁷⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 1977 r. zmieniająca ustawę o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej, Dz.U. 1977 Nr 21, poz. 90 (art. 1 ust. 2 zmienianej ustawy).

⁷¹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie legitymacji służbowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. 2022 poz. 1345.

⁷² Art. 77 uoO.

⁷³ § 4 ust. 1 pkt 3 lit. c rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie wojskowego dokumentu osobistego, Dz.U. 2004 Nr 212, poz. 2154.

⁷⁴ Pkt 4 i 21 zarządzenia Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Regulaminu ogólnego żołnierza Wojska Polskiego”, Dz.Urz. MON. 2023 poz. 49.

⁷⁵ Jednym z celów szkoleń realizowanych przez Oddziały Przygotowania Wojskowego jest „wyszkolenie poszanowania dla deklaracji zawartych w przysiędze wojskowej”. Wśród tematów szkoleń znajduje się „przysięga wojskowa jako szczególne zobowiązanie żołnierza i obywatela”. Po ich odbyciu uczeń ma znać „treść rotę przysięgi wojskowej i jej znaczenie”. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie szkolenia w oddziale przygotowania wojskowego, Dz.U. 2020 poz. 977.

⁷⁶ 86% żołnierzy zawodowych wskazało na przysięgę wojskową jako „interesujący i przydatny” temat zajęć z kształcenia obywatelskiego. J. Zauer, *Świadomość historyczna, poczucie patriotyzmu, edukacja obywatelska i proobronna żołnierzy zawodowych Wojska Polskiego*, „Bezpieczeństwo Obronność Socjologia” 2017, nr 7–8, s. 51.

IV. Kategoria przysięgi wojskowej w uzasadnieniach orzeczeń

Przepisy określające rotę przysięgi wojskowej, tak ten obecnie obowiązujący, jak i poprzednie, nie doczekały się szerszej interpretacji w orzecznictwie. Sama natomiast instytucja przysięgi wojskowej przewija się w nim obecnie w dwóch głównych kontekstach.

Po pierwsze, sądy stoją na trafnym stanowisku, że odmowa złożenia przysięgi wojskowej w okresie PRL nie może być *per se* traktowana za równoznaczną z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w rozumieniu ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego⁷⁷. Odmowa taka nie może też zatem stanowić „samoistnej i skutecznej przesłanki unieważnienia orzeczenia” skazującego żołnierza za przestępstwo z art. 305 d.k.k. Nie zachodzi bowiem automatyczny czy konieczny związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wyroku skazującego w następstwie odmowy złożenia przysięgi wojskowej przez osobę powołaną do służby wojskowej w okresie Polski Ludowej a działalnością niepodległościową. „Związek taki musi być jednoznacznie wykazany, nie można go natomiast domniemywać”⁷⁸. Nie w każdym przypadku zaniechanie złożenia przysięgi wojskowej jest wyrazem postawy patriotycznej, a w konsekwencji skazanie za nie formą represji za działalność niepodległościową. Przepisom ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. „nie podlegają chociażby osoby, które odmówiły złożenia przysięgi wojskowej m.in. ze względu na przekonania religijne lub poglądy społeczno-polityczne (np. pacyfizm), czy też osoby uchylające się od odbycia służby wojskowej”. Za każdym razem należy w świetle realiów konkretnej sprawy uwzględnić „motywy, jakimi kierowała się osoba odmawiająca złożenia przysięgi wojskowej oraz prowadzoną przez nią działalność o charakterze niepodległościowym”⁷⁹. „Odmowa złożenia przysięgi wojskowej z powodu negatywnego stosunku do ówczesnej władzy komunistycznej” samoistnie nie stanowi działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Działalność tego typu to „konkretna, niepodległościowa działalność, świadomie zmierzająca w ten sposób do odzyskania przez Państwo Polskie niepodległości i suwerenności”⁸⁰.

⁷⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1693.

⁷⁸ Postanowienie SN z 9 marca 2022 r., I KZ 9/22, LEX nr 3409440. Zob. też postanowienie SN z 28 lutego 2019 r., VI KZ 1/19, LEX nr 2626857. Por. wyrok SA w Katowicach z 18 lipca 2002 r., II AKa 211/02, LEX nr 1283676 (sąd nie wykluczył tego, że „odmowa złożenia przysięgi wojskowej obowiązującej w Armii Czerwonej” mogła być działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego).

⁷⁹ Wyrok SN z 29 marca 2022 r., I KA 4/22, LEX nr 3350682.

⁸⁰ Postanowienie SN z 6 grudnia 2022 r., I KZ 62/22, LEX nr 3559582.

Po drugie, kwestia przysięgi wojskowej jest podnoszona w sprawach o przyznanie uprawnień kombatanckich osobom walczącym w oddziałach podziemia niepodległościowego zgodnie z ustawą z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz o niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. W większości spraw sądy administracyjne przyjęły, że fakt złożenia „przysięgi wojskowej” jest wyznacznikiem działalności kombatanckiej w rozumieniu zwłaszcza „służby wojskowej w Wojsku Polskim”, „służby w polskich podziemnych formacjach wojskowych lub organizacjach niepodległościowych”, czy „służby w polskich podziemnych formacjach i organizacjach”. Przysięgę wojskową uznano za jeden z atrybutów takiej służby, obok posiadania stopnia wojskowego, pseudonimu, konkretnego przydziału organizacyjnego i podległości organizacyjnej⁸¹. Sceptycznie odnosiły się do możliwości złożenia przysięgi przez osobę poniżej 16 roku życia⁸².

Inne sądy w niniejszej kategorii spraw podeszły mniej radykalnie czy pryncypialnie zarówno do samego wymogu złożenia przysięgi wojskowej, jak i jej rozumienia, np. sugerując możliwość traktowania nominalnego „przrzeczenia” za równoważnego „przysiędze”⁸³. Ich zdaniem w kontekście doniosłości złożenia czy niezłożenia przez daną osobę przysięgi wojskowej należy uwzględnić „stopień rozwoju psychofizycznego takiej osoby, uwarunkowania rodzinne i domowe związane na przykład z udziałem rodziny w działalności konspiracyjnej, a także specyfikę okresu okupacji, nie pozwalającą na ocenę ówczesnych zachowań przez pryzmat obecnych standardów”⁸⁴. Na gruncie materiału dowodowego za wiarygodne czy potwierdzone uznawały złożenie przysięgi wojskowej przez kilkunastoletnie dziecko⁸⁵. Zwracały uwagę, że w praktyce zdarzały się przypadki odbierania przysięgi od osób poniżej 16 lat, „które cechowała duża dojrzałość i świadomość podjętych zobowiązań, przede wszystkim świadomość poddania się dyscyplinie wojskowej i obowiązku posłuszeństwa”⁸⁶.

V. Podsumowanie

Uroczyście składania przysięgi wojskowej jest prawdopodobnie najbardziej widowiskowa i medialna spośród wszystkich prawem

⁸¹ Np. wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 265/09, LEX nr 790643; wyrok WSA w Rzeszowie z 15 kwietnia 2008 r., II SA/Rz 542/07, LEX nr 516451.

⁸² Wyrok WSA w Krakowie z 26 września 2006 r., II SA/Kr 473/05, LEX nr 869397.

⁸³ Wyrok WSA w Białymstoku z 22 listopada 2005 r., II SA/Bk 8/05, LEX nr 890672.

⁸⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 3 lutego 2006 r., II SA/Ke 420/05, LEX nr 868377.

⁸⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 4 listopada 2004 r., II SA/Lu 424/04, LEX nr 814944.

⁸⁶ Wyrok NSA z 23 stycznia 2009 r., II OSK 1158/08, LEX nr 515999.

changes that have occurred in the military oath text over the course of over a century, which are influenced by political, social, international and military factors. A comparative comparison of the current wording of the military oath with the text of the oath (affirmation) of uniformed services officers shows suboptimal content of the former. The author concludes that the implementation of the ratio legis underlying the title legal institution depends primarily on the soldier's internalization of the values, virtues and attitudes reflected in the words of the oath he declaims during the swearing-in ceremony.

Keywords: military oath, military deontology, freedom of conscience, military service

Bibliografia

- Bocian J., *Przysięga wojskowa jako akt religijny*, <https://archiwum-ordynariat.wp.mil.pl/pl/263_169.html>.
- Ceglarek M., *Muzułmańskie duszpasterstwo wojskowe w II Rzeczypospolitej: zarys historyczny Pułku Ułanów Tatarskich*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2013, t. 14.
- Ciechanowski G., *Z dziejów polskiej przysięgi wojskowej*, Szczecin 2023.
- Dąbrowska Z., *Wolność i Pokój: Finałem zawsze był areszt*, <<https://www.rp.pl/plus-minus/art10809331-wolnosc-i-pokoj-finalem-zawsze-byl-areszt>>.
- Dojwa K., *Pacyfizm jako ruch społeczny – Wybrane aspekty historyczne i socjologiczne*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 2.
- Dowbor-Muśnicki J., *Wspomnienia*, Warszawa 2008.
- Grześków M., *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020.
- Hoc S., *Komentarz do art. 341* [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Janiszowski-Downarowicz R., *Komentarz do art. 341* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Jaworski B., *Obowiązki funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych* [w:] K. Baran, P. Szustakiewicz, E. Ura (red.), *System Prawa Pracy*, t. 12, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2023.
- Kamieński A., *Komentarz do art. 341* [w:] O. Górniok (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006.

- Kasprzycki R., „*Naród bez broni*”. *Niechęć do służby wojskowej w II Rzeczypospolitej z przyczyn religijnych*, „Kwartalnik Historyczny” 2019, R. CXXVI, nr 1.
- Korczy-Maciejko A., Maciejko W., *Żołnierze zawodowi* [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Kowalski T., *Mniejszości narodowe w siłach zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej (1918–1939)*, Toruń 1997.
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 341* [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2024.
- Królikowski H., *Komentarz do art. 12* [w:] *idem* (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Leszkowicz T., „*Żołnierz-obywatel*”. *Miłość ojczyzny w wychowaniu wojskowym w II Rzeczypospolitej* [w:] M. Baran-Wojtachnio, M. Sińczuch (red.), *Patriotyzm we współczesnej Polsce. Społeczeństwo – młodzież – wojsko*, Warszawa 2021.
- Leszkowicz T., *Obdzektor: gdy sumienie nie pozwala wziąć broni do ręki*, <<https://histmag.org/Obdzektor-gdy-sumienie-nie-pozwala-wziac-broni-do-reki-23411>>.
- Łopatecki K., „*Disciplina militaris*” w *wojskach Rzeczypospolitej do połowy XVII wieku*, Białystok 2012.
- Marcinkowski M., *Służba wojskowa jako służba wartościom*, „Czasopismo Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej” 2014, nr 1.
- Marcinkowski W., *Komentarz do art. 341* [w:] *idem*, *Kodeks karny. Część wojskowa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Marek A., *Komentarz do art. 341* [w:] *idem*, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Maroń G., *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8.
- Maroń G., *Instytucja przysięgi (ślubowania) a poszanowanie wolności sumienia i religii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4.
- A. Niewiński (red.), *Przysięga wojskowa. Idea i praktyka. Z dziejów wojskowości polskiej i powszechnej*, Oświęcim 2016.
- Niwiński P., *Powstanie Armii Krajowej*, „Biuletyn IPN” 2007, nr 1–2.
- Patryas W., *Performatywy w prawie*, Poznań 2005.
- Piórkowska-Flieger J., *Komentarz do art. 341* [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Przyjemski S., *Przysięga wojskowa – rys historyczny, implikacje moralne i prawne*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1991, nr 2.
- Przyjemski S., *Komentarz do art. 341* [w:] O. Górniok, S. Hoc, S. Przyjemski, *Kodeks karny*, t. 3, Gdańsk 1999.

- Puchała F., *O przysięgach wojskowych. Od kryzysu przysięgowego do czasów obecnych*, <<http://klubgiarp.pl/od-kryzysu-przysiegowego-do-czasow-obecnych/>>.
- Różycki Ł., *Sacramentum militare w świetle wybranych źródeł późnorzymskich* [w:] A. Niewiński (red.), *Przysięga wojskowa. Idea i praktyka. Z dziejów wojskowości polskiej i powszechnej*, Oświęcim 2016.
- Różycki Ł., *Soldier loyalty in Late Antiquity and Sacramentum militare in the context of selected sources*, „*Studia Historica Gedanensia*” 2021, t. 12.
- Szalast B., *Teksty przysięgi wojskowej w Polsce po II wojnie światowej* [w:] A. Niewiński (red.), *Przysięga wojskowa. Idea i praktyka. Z dziejów wojskowości polskiej i powszechnej*, Oświęcim 2016.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Szczygielski K., *Niekatolickie duszpasterstwo wojskowe w Polsce XX wieku* [w:] A. Lityński, P. Fiedorczykas (red.), *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie – idee – prawo*, Białystok 2003.
- Wajda A., *Anatomia przysięgi wojskowej*, „*Zeszyty Naukowe AON*” 2001, nr 2.
- Wajda A., *Ideal żołnierza w polskich przysięgach wojskowych*, „*Wiedza Obronna*” 2002, nr 3.
- Zauer J., *Świadomość historyczna, poczucie patriotyzmu, edukacja obywatelska i proobronna żołnierzy zawodowych Wojska Polskiego*, „*Bezpieczeństwo Obronność Socjologia*” 2017, nr 7–8.
- Ziółkowska A., *Komentarz do art. 43 bb* [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Wykładnia art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin² w orzecznictwie sądów administracyjnych

Interpretation of Art. 8a section 1 of the Act of February 18, 1994 on pension provision for officers of the Police, the Internal Security Agency, the Foreign Intelligence Agency, the Military Counterintelligence Service, the Military Intelligence Service, the Central Anticorruption Bureau, the Border Guard, the State Protection Service, the State Fire Service, the Customs and Tax Service and the Prison Service and their families in the jurisprudence of administrative courts

¹ Prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz – Uczelnia Łazarskiego, <https://orcid.org/0000-0001-9102-9308>.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 1280 ze zm., dalej: ustawa.

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

Nowelizacja przepisów emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych dokonana ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin wprowadziła niejasne rozwiązania dotyczące możliwości odstąpienia od obniżenia świadczeń emerytalnych lub rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa Polski Ludowej. Wobec nieprzejrzystej regulacji ciężar określenia właściwego brzmienia przepisu spoczął na Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który odwołując się do wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości społecznej, uznał, że podstawową przesłanką pozwalającą na odstąpienie od obniżenia świadczeń stanowi „szczególnie uzasadniony przypadek”, który należy interpretować w sposób jak najszerszy, uwzględniający charakter służby i wykonywania zadań przez daną osobę przed 1990 r.

Słowa kluczowe: funkcjonariusze służb mundurowych, zabezpieczenie emerytalno-rentowe funkcjonariuszy, państwo totalitarne, sądownictwo administracyjne, Naczelny Sąd Administracyjny

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin³ wzbudzała szereg kontrowersji. Zakładano bowiem, że celem nowych rozwiązań będzie „ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 2270.

świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jako podstawa wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej w systemie zaopatrzeniowym przyjmowane jest bowiem uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku (a więc co do zasady najwyższe w całej karierze zawodowej), zaś kwota emerytury lub renty inwalidzkiej może stanowić nawet 80% (emerytura) lub 90% (renta inwalidzka) tego uposażenia. O ile taki sposób ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych dla funkcjonariuszy strzegących bezpieczeństwa państwa, obywateli i porządku publicznego (jak np. funkcjonariusze Policji czy Państwowej Straży Pożarnej) jest jak najbardziej zasadny, o tyle jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa. Zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje. Nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego⁴. Projektodawcy zatem przyjęli, że powinny być zmniejszone renty i emerytury funkcjonariuszy wskazanych przez niego służb mundurowych Polski Ludowej, jako niesłusznie nabyte, ponieważ są one pochodnymi pełnienia służby dla niedemokratycznego Państwa, a wysokość świadczeń emerytalno-rentowych jest uzasadniona jedynie wysoką pozycją, jaką takim funkcjonariuszom przyznawano w ówczesnie panujących stosunkach społeczno-politycznych. Warto wskazać, że projektodawcy nawiązywali do rozwiązań ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – Druk nr 1061, Sejm VII Kadencji, s. 5.

oraz ich rodzin⁵, która wprowadzała podobne regulacje, których zgodność z Konstytucją nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. akt 6/09⁶.

Proponowane zmiany w przepisach emerytalno-rentowych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych wzbudziły jednak szereg wątpliwości. Wskazuje się bowiem, że po pierwsze „projekt ma na celu obniżenie świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa – po raz drugi. Takie działanie prawodawcy to karanie po raz drugi za to samo i w dodatku bez wyroku skazującego [...] Kontekst regulacji stanowi podstawę do stwierdzenia, że prawodawca stosuje odpowiedzialność zbiorową w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Obniżenie emerytury po raz drugi do jeszcze niższego poziomu jest działaniem czysto represyjnym. Skoro pierwotne obniżenie emerytur miało stanowić pozbawienie przywilejów, to nie można obecnie pozbawiać tego, co już odebrano”⁷. Ustawa w istocie jest zatem zemstą na byłych funkcjonariuszach służb mundurowych Polski Ludowej, którym już ww. ustawą 23 stycznia 2009 r. zmniejszono przywileje emerytalne, a więc ustawodawca działał sprzecznym z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej.

Po drugie zaś „konsekwencje ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych dotknęły jedynie osoby objęte ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wskutek tego byli funkcjonariusze, mimo iż podlegają pod ten sam system emerytalno-rentowy co żołnierze zawodowi, znaleźli się w gorszej sytuacji prawnej. Ich świadczenia zostały bowiem tak znacząco obniżone, że bardziej korzystne byłoby dla nich przeniesienie się do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych”⁸. Faktycznie zatem doprowadzono do niesprawiedliwego potraktowania osób, które działały na rzecz państwa totalitarnego, ale następnie znalazły się w różnych formacjach umundurowanych. Tak więc jeśli np. formacje

⁵ Dz.U. Nr 24, poz. 145.

⁶ Dz.U. Nr 36, poz. 204.

⁷ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji w przypadku obniżenia, na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990, oraz obniżenie rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach, sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, Warszawa, 6 czerwca 2017 r.*, <https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/1.Opinia_Prawna_-_Prof._Chmaj_i_Wsp%C3%B3lnicy_Sp._k..pdf> .

⁸ M. Czechowski, *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy formacji umundurowanych i specjalnych w świetle tzw. ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. Wybrane zagadnienia*, PiZS 2018, nr 9, s. 38.

zbrojne Urzędu Bezpieczeństwa zostały rozwiązane w 1954 r., to osoba, która z takich formacji przeszła do wojska, nie ma obniżonych świadczeń, natomiast żołnierz, który został skierowany do służby w formacji zwalczającej przestępczość kryminalną, na podstawie ww. ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. miał obniżone świadczenie.

Podkreślić również należy, że w istocie ustawa znalazła zastosowanie wobec osób, które w 1990 r. przeszły pozytywną weryfikację i podjęły służbę w służbach mundurowych państwa demokratycznego, przyczyniając się do jego sukcesów (np. operacja Samum, zabezpieczenie mostu powietrznego dla Żydów emigrujących na początku lat dziewięćdziesiątych z Rosji do Izraela). Warto przypomnieć, że wydana na podstawie art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa⁹ uchwała Rady Ministrów nr 043/90 nr 69 z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych o charakterze obsługowym¹⁰ przewidywała, że do służby w nowych zorganizowanych dla potrzeb demokratycznego państwa instytucjach mogą zostać przejęci tylko funkcjonariusze, którzy zgodnie z § 8 uchwały w toku dotychczasowej służby nie dopuścili się naruszeń prawa, wykonywali swoje obowiązki w sposób, który nie naruszał prawa i godności innych osób oraz nie wykorzystywali swoich stanowisk do celów pozasłużbowych. Inaczej mówiąc – pozytywnie mogli przejść weryfikację tylko funkcjonariusze, co do których postawy moralnej nie było wątpliwości, że ich dotychczasowa służba nie wychodziła poza ramy nie do przyjęcia w demokratycznej Polsce.

Tymczasem ustawa, dotycząc funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz demokratycznej Polski, faktycznie podważała ustalenia komisji weryfikacyjnych i co więcej – w ogóle nie brała pod uwagę ich służby po 1990 roku. Stąd w trakcie prac nad ustawą zaproponowano rozwiązanie zawarte w art. 8a, które miało łagodzić skutki działania bardzo restrykcyjnych przepisów ustawy. Zgodnie bowiem z art. 8a ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na:

1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r.

oraz

2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy

⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.

¹⁰ M.P. Nr 20, poz. 159.

art. 15, art. 22 i art. 24 (ust. 2), a w art. 13b ustawy wskazano, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r w wymienionych enumeratywnie 67 formacjach, jednostkach organizacyjnych lub stanowiskach służbowych.

Decyzje wydane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zostały poddane kontroli sądów administracyjnych.

W orzecznictwie NSA nie budzi wątpliwości, że decyzje wydane na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy „posiadają charakter fakultatywny i podejmowane są w ramach uznania administracyjnego. Sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, jakkolwiek ma ograniczony zakres, wymaga sprawdzenia, czy organ administracji – Minister – ustalił i rozważył istotne w sprawie okoliczności faktyczne z punktu widzenia przepisu prawa materialnego, który powinien być w sprawie zastosowany, jak również czy wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, zgodnie z celem danej normy prawnej, oraz czy dokonał wyboru prawidłowej wykładni stosowanego przepisu prawa i czy dał temu wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Kontroli sądowej podlega w szczególności uzasadnienie decyzji uznaniowej z punktu widzenia powiązania ustaleń faktycznych z rekonstruowaną normą prawną oraz z wyrażeniami normatywnymi, określającymi przesłanki aktualizacji upoważnienia do wydania decyzji uznaniowej. Decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego podlega kontroli sądu administracyjnego w zakresie nieprzekroczenia granic tego uznania poprzez podjęcie decyzji w sposób arbitralny, poprzez zastosowanie w sprawie niedozwolonych kryteriów lub błędną wykładnię dopuszczalnych w sprawie przesłanek”¹¹. Działanie organu wydającego decyzje na podstawie art. 8a ustawy posiada charakter uznaniowy. Oznacza to, że kontrola sądu administracyjnego decyzji opartej na uznaniu administracyjnym ma ograniczony zakres dotyczący zbadania, czy organ ustalił i rozważył okoliczności faktyczne istotne z punktu widzenia przepisu prawa materialnego, który ma w sprawie zastosowanie. Natomiast w sytuacji, gdy pojawiają się wątpliwości dotyczące przepisu prawa materialnego, który stanowi podstawę prawną wydania decyzji uznaniowej, to kontrola sądowa musi objąć w pełnym zakresie prawidłowość przeprowadzonej wykładni przepisów materialnoprawnych i wywiezionej z nich normy materialnoprawnej. Dlatego zagadnieniem fundamentalnym w sprawach skarg na decyzje ministra właściwego do spraw wewnętrznych wydanych na podstawie omawianego przepisu jest określenie prawidłowej wykładni art. 8a ustawy,

¹¹ Wyrok NSA z 12 grudnia 2019 r., I OSK 1924/19, LEX nr 2768127, podobnie wyroki NSA z 26 października 2023 r., III OSK 2607/21 i z 25 października 2023 r., III OSK 2616/21, CBOSA.

co niestety nie jest łatwe, ponieważ ww. przepis nie był ujęty w pierwotnej wersji projektu ustawy i pojawił się dopiero jako autopoprawka rządu na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 15 grudnia 2016 r.¹², przy czym wiceminister, który przedstawił propozycję przepisu obecnego art. 8a ustawy, w żaden sposób nie wyjaśnił, jak pomysłodawcy rozumieją jego brzmienie. Taka sytuacja spowodowała, że ciężar wykładni w tym zakresie spoczął na sądach administracyjnych, w tym szczególnie na Naczelnym Sądzie Administracyjnym rozpoznającym skargi kasacyjne WSA w Warszawie orzekającego jako sąd pierwszej instancji w sprawach skarg na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiających zastosowania wobec byłego funkcjonariusza lub członka jego rodziny dobrodziejstwa z art. 8a ustawy.

Obserwacja orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego wykładni art. 8a ustawy wskazuje, że przyjęto dwa stanowiska: pierwsze – oznaczające wąską wykładnię przesłanek pozwalających na zastosowanie przez organ dobrodziejstwa z art. 8a, oraz drugie – wedle którego przesłanki wyłączenia wobec byłych funkcjonariuszy stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy należy interpretować bardzo szeroko.

Wąska wykładania art. 8a ustawy pojawiła w początkowym okresie rozstrzygania skarg na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w orzecznictwie WSA w Warszawie. W uzasadnieniach wyroków tego sądu wskazywano, że szczególnie uzasadniony przypadek zachodzi wówczas, gdy łącznie spełnione zostaną dwie przesłanki wymienione wprost w art. 8a ust. 1 ustawy, tj. krótkotrwała służba przed dniem 31 lipca 1990 r. i rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia lub życia, przy czym podkreślano, że „sposób sformułowania powołanej normy prawnej wskazuje na to, że przesłanki wymienione w art. 8a w pkt 1 i 2 ww. ustawy powinny być spełnione łącznie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w cytowanym wyżej przepisie ustawodawca w drodze koniunkcji (przez użycie spójnika »oraz«) połączył ze sobą dwa wymogi dla skutecznego ubiegania się o wyłączenie stosowania art. 15c, art. 22a oraz art. 24a ustawy w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy. Takie rozumienie art. 8a ust. 1 ustawy wynika z wykładni językowej. Zgodnie z jej regułami, czyli regułami języka polskiego (tzw. znaczeniem słownikowym), techniką legislacyjną (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej – Dz.U. z 2016 r. poz. 283), logiką formalną (znajdującą zastosowanie do rachunku zdań) oraz utrwaloną

¹² Zapis Posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 76) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z 14 grudnia 2016 r., Sejm VIII Kadencji, s. 8.

praktyką orzeczniczą – użycie spójników: »i«, »oraz« lub »łącznie« reprezentuje koniunkcję łączną, czyli taki rodzaj relacji między zdaniami, w których zdania (wyrażenia) poprzedzające i następujące po spójniku muszą być zastosowane kumulatywnie (łącznie)¹³. Zgodnie z takim stanowiskiem pojęcie „szczególnie uzasadnionego przypadku” jest zdefiniowane przez „krótkotrwałą służbę” oraz „rzetelne wykonywanie obowiązków”. Tylko więc gdy były funkcjonariusz spełnia obie te przesłanki, powinna być wobec niego wydana decyzja o wyłączeniu stosowania art. 15c, art. 22a i 24a ustawy, stąd „przepis art. 8a omawianej ustawy, oprócz przesłanek opisanych w pkt 1 i 2, nie przewiduje kolejnej »superprzesłanki« w postaci »szczególnie uzasadnionych przypadków«. Sformułowanie omawianej regulacji, a zwłaszcza bezpośrednie połączenie owych »szczególnie uzasadnionych przypadków« z pkt 1 i 2 [Minister] może wyłączyć [...] w szczególnie uzasadnionych przypadkach [...] ze względu na: pkt 1 i 2 [...] świadczy niezbitcie o tym, że o istnieniu analizowanego szczególnie uzasadnionego przypadku przesądza krótkotrwałe pełnienie służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. Dekodując normę art. 8a ustawy zaopatrzeniowej należy pamiętać, że stanowi ona wyjątek od reguły obniżania świadczeń emerytalnych i rentowych określonej grupie funkcjonariuszy. Jak każdy wyjątek od reguły winien więc być interpretowany w sposób wąski – nigdy zaś w sposób rozszerzający. Dopatrywanie się więc przez organ w spornym przepisie istnienia owej »superprzesłanki« stanowi nieuprawnioną ingerencję w stosowany akt prawny. Organy administracji są zaś obowiązane wyłącznie do stosowania prawa wprost, a nie do dopowiadania niewyartykułowanej woli ustawodawcy. Reasumując, skoro prawodawca w sposób czytelny nie wskazał tego, że dla możliwości zastosowania dobrodziejstwa art. 8a konieczne jest, obok zaistnienia szczególnie uzasadnionego przypadku, spełnienie wymogów z pkt 1 i 2 ustawy, to doszukiwanie się w badanym przepisie omawianej »superprzesłanki« nie znajduje żadnego uzasadnienia i jawi się jako niedopuszczalna nadinterpretacja prawa¹⁴. WSA w Warszawie zatem pokreślił, że nieprawidłowe jest uznanie, iż „szczególnie uzasadniony przypadek” stanowi odrębną przesłankę, która służy weryfikacji przesłanek wymienionych w art. 8a ust 1 pkt 1 i 2 ustawy. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z zasadami wykładni przepisów pozbawiających zainteresowanych dotychczasowych uprawnień, które powinny być interpretowane w sposób wąski.

¹³ Wyroki WSA w Warszawie z: 2 października 2019 r., II SA/Wa 1311/19; 28 sierpnia 2019 r., II SA/Wa 2350/18 oraz 30 maja 2019 r., VIII SA/Wa 215/19, CBOSA.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 4 września 2019 r., II SA/Wa 123/19, podobnie wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2019 r., II SA/Wa 292/19, CBOSA.

Pogląd WSA w Warszawie, wedle którego treść art. 8a ust. 1 ustawy należy interpretować w sposób wąski, został odrzucony przez NSA. W tym bowiem zakresie orzecznictwo jednolicie uznało, że treść art. 8 ust. 1 ustawy należy wyklądać szeroko, ponieważ taka wykładania ma charakter prokonstytucyjny, odwołując się do wymienionej w art. 2 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości społecznej. Zdaniem NSA „zasada sprawiedliwości społecznej wyeksponowana w treści uzasadnienia [ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – przypis autora] jako podstawa noweli oznacza zatem nakaz formułowania przepisów prawa w taki sposób, aby umożliwiały one obywatelom ochronę słusznie nabytych praw lub uwzględniania przypadków, w których odebranie pewnych przywilejów byłoby uznane za oczywistą niesprawiedliwość. Nie ma w polskiej tradycji zasady stosowania wobec przeciwników odpowiedzialności zbiorowej charakterystycznej dla reżimów i poglądów ideologicznych wzorujących się na wschodnich despotiach. Stąd tak ważne jest poszanowanie przy takim akcie prawnym godności danej osoby i uwzględnienia jej indywidualnej sytuacji, co wynika wprost z zasady sprawiedliwości społecznej zakazującej prowadzenia działań, także o charakterze legislacyjnym, które uwłaczałyby danej osobie”¹⁵. Zdaniem Sądu, skoro ustawodawca powołał się na zasadę sprawiedliwości społecznej jako podstawę przyjętych w ww. noweli z dnia 16 grudnia 2016 r. rozwiązań, należy zatem tak interpretować art. 8 ust. 1 ustawy, aby był on do pogodzenia z wartościami konstytucyjnymi. Należy bowiem wskazać, że z zasady sprawiedliwości społecznej wynika obowiązek organów państwa poszanowania niezbywalnej godności człowieka, który powinien być traktowany w sposób bezstronny i sprawiedliwy według jednolitej miary dla wszystkich, bez cech dowolności lub arbitralności¹⁶. Warto również odnotować, że NSA powiązał zasadę sprawiedliwości społecznej z polskimi doświadczeniami historycznymi, podkreślając, że odwet jest sprzeczny z polskim duchem narodowym, co stało w kontradycji z wypowiedziami polityków popierającymi przejęte w 2016 r. rozwiązania.

Dokonując wykładni art. 8a ust. 1 ustawy, NSA przyjął szerokie rozumienie przesłanek pozwalających na jego zastosowanie. Przede wszystkim

¹⁵ Wyroki NSA z 12 grudnia 2019 r.: I OSK 1711/19, I OSK 2114/19 oraz I OSK 1976/19.

¹⁶ Por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2018, s. 158; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 2.

zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przesłanka „szczególnie uzasadnianego przypadku” oznacza, że „organ, badając, czy w sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, ustala tę przesłankę za pomocą kryteriów określonych w pkt 1 i 2 art. 8a ustawy, tj. kryterium krótkotrwałej służby oraz kryterium rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków. Przy czym, jak podniesiono wcześniej, brak spełnienia któregoś z kryteriów wskazanych w punktach 1 i 2 art. 8a ust. 1 ustawy nie wyłącza automatycznie spełnienia przesłanki »szczególnie uzasadnionych przypadków«, lecz wymaga zbadania, czy służba określonej osoby, mimo że nie była »krótkotrwałą służbą przed dniem 31 lipca 1990 r.« bądź nie charakteryzowała się »rzetelnym wykonywaniem zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia«, była służbą charakteryzującą się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych czynności i działań, jakie podejmowane były wówczas w ramach służby publicznej, tj. służby na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma konotacji negatywnych”¹⁷. NSA uznaje zatem, że przesłanka „szczególnie uzasadnionego przypadku” stanowi samodzielny i podstawowy warunek, który powinien organ brać pod uwagę, wydając decyzje na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy. Przesłanka ta nie jest jedynie definiowana przez pkt 1 i 2 art. 8a ust. 1 ustawy, tj. krótkotrwałość służby lub rzetelne wykonywanie zadań, ponieważ „nawet sam brak spełnienia któregoś z pomocniczych kryteriów określonych w pkt 1 i 2 art. 8a ust. 1 ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin automatycznie nie wyłącza spełnienia przesłanki »szczególnie uzasadnionych przypadków«, lecz wymaga zbadania, czy służba określonej osoby, mimo że nie była »krótkotrwałą służbą przed dniem 31 lipca 1990 r.«, bądź nie charakteryzowała się »rzetelnym wykonywaniem zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia«, była służbą charakteryzującą się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych czynności i działań, jakie były wówczas podejmowane w ramach służby publicznej, tj. służby na rzecz państwa jako

¹⁷ Wyrok NSA z 12 października 2023 r., III OSK 2884/22, LEX nr 3615933, podobnie wyrok NSA z 20 lipca 2023 r., III OSK 2469/21, LEX nr 3588414.

takiego, a tym samym nie ma konotacji negatywnych¹⁸, a zatem koniecznym warunkiem stwierdzenia, czy wobec byłego funkcjonariusza służb bezpieczeństwa można wyłączyć zastosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, jest zbadanie charakteru jego służby w wymienionych w art. 13b ustawy organach bezpieczeństwa Polski Ludowej¹⁹. Warunkiem, który uniemożliwia skorzystanie wobec funkcjonariusza z dobrodziejstwa art. 8a ust. 1 ustawy, jest „służba na rzecz totalitarnego państwa”. W tym zakresie w orzecznictwie NSA zauważa się, że „pojęcie »państwa totalitarnego« ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne znaczenie, co oznacza, że charakter taki ma również »służba na rzecz« takiego państwa. »Służba kogoś na czyjąś rzecz« ma charakter zindywidualizowany, odznaczający się osobistym zaangażowaniem i oznacza działalność bezpośrednio ukierunkowaną »na korzyść«, »na potrzeby« podmiotu, któremu się służy, co w przypadku służby »na rzecz« państwa o określonym profilu ustrojowym oznacza zindywidualizowane zaangażowanie się w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez to państwo jego ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji. Służba »na rzecz« państwa nie musi być jednak tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie ze zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby »na rzecz« państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych – z punktu widzenia podstaw ustrojowych – zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego²⁰, a zatem samo pełnienie służby w organach określonych w art. 13b ustawy nie przesądza, że były funkcjonariusz nie może skorzystać z dobrodziejstwa art. 8a ust. 1 ustawy w tym bowiem zakresie „koniecznym jest natomiast sprawdzenie, jaki był charakter służby funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa, tj. czy była służbą charakteryzującą się bezpośrednim zaangażowaniem

¹⁸ Wyrok NSA z 13 lipca 2023 r., III OSK 2438/21, LEX nr 3589583, podobnie wyroki NSA z: 22 czerwca 2023 r., III OSK 2370/21, LEX nr 3573803 i z 28 marca 2023 r., III OSK 1919/21, LEX nr 3567712.

¹⁹ Por. wyrok NSA z 7 grudnia 2021 r., III OSK 2470/21, LEX nr 3308517.

²⁰ Wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., I OSK 2555/19, CBOSA.

w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych czynności i działań, jakie były wówczas podejmowane w ramach służby publicznej, tj. służby na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma konotacji negatywnych”²¹. Funkcjonariusz, który wykonywał bezpośrednio zadania związane z utrzymaniem porządku polityczno-społecznego Polski Ludowej (szczególnie w latach 1949–1956, czyli w czasach stalinowskich), zwłaszcza gdy wiązało się to z prześladowaniem osób ze względu na ich poglądy polityczne lub religijne – wówczas należy uznać, że jego działania były „służbą na rzecz państwa totalitarnego”²², natomiast gdy „działalność skarżącego w okresie państwa totalitarnego była działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym wystąpiły w sprawie »szczególnie uzasadnione przypadki« obalające domniemanie służby charakteryzującej się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio właściwą dla państwa totalitarnego”²³, należy wydać decyzję o odmowie wyłączenia stosowania przepisów. Szczególnie uzasadniony przypadek dotyczy zatem sytuacji, w której funkcjonariusz, choć pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, to jednak jego postępowanie nie wychodziło poza zwykle wykonywanie zadań przez funkcjonariusza państwowej służby mundurowej lub nie polegało na zaangażowaniu w prześladowanie osób uznanych w ówczesnej rzeczywistości politycznej za „wrogów Państwa”.

Wymienione w punktach 1 i 2 art. 8a ust. 1 przesłanki pozwalające na wydanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych decyzji o wyłączeniu stosowania przepisów ograniczających świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa nie stanowią więc jednych, które organ powinien wziąć pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Oceniając te przesłanki, NSA uznał, że należy je interpretować w szeroki sposób.

W przypadku art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy NSA podkreślił, że „dokonując wykładni kryterium »krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r.«, ze względu na bardzo wysoki stopień nieostrości tego pojęcia nie można wskazać ogólnych, uniwersalnych cech, które mogłyby być wykorzystywane w każdym przypadku. Skoro bowiem postępowanie prowadzone na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy dotyczy indywidualnej sprawy, to konieczność uwzględniania indywidualnej sytuacji określonego funkcjonariusza sprawia,

²¹ Wyrok NSA z 20 lipca 2023 r., III OSK 2469/21, LEX nr 3588414.

²² Por. wyrok NSA z 22 czerwca 2023 r., III OSK 2382/21, LEX nr 3592652, w którym podniesiono, że cechą służby na rzecz totalitarnego państwa było przede wszystkim bezpośrednie zaangażowanie w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego.

²³ Wyrok NSA z 5 kwietnia 2023 r., III OSK 1955/21, LEX nr 3570014.

że punktem odniesienia dla ustalenia »krótkotrwałości służby przed dniem 31 lipca 1990 r.« powinien być cały okres służby pełnionej przez osobę, której dotyczy postępowanie prowadzone na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy i na tym tle należy oceniać, czy okres służby tej osoby przed dniem 31 lipca 1990 r. w stosunku do całego okresu służby nie spełnia tego kryterium. Podkreślić należy, że kryterium krótkotrwałości w realiach konkretnej sprawy może być uznane za spełnione również wówczas, gdy służba wyrażona była w latach²⁴. W tym zakresie »krótkotrwałość okresu służby« funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa należy oceniać w kontekście całego okresu jego stosunku służbowego, również już po przemianach społeczno-politycznych w 1989 r. Tak więc o krótkotrwałości służby w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy decyduje stosunek czasu służby w organach wymienionych w art. 13b ustawy do okresu służby w okresie po 1990 r.

Z kolei, gdy chodzi o przesłankę z art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy, zauważa się, że »sformułowanie »w szczególności« jest jedynie podkreśleniem, iż jednym z rodzajów rzetelnego wykonywania zadań jest ich wykonywanie z narażeniem zdrowia lub życia. Zgodnie bowiem z literalnym brzmieniem zwrot ten podkreśla tylko pewną wyjątkową (czyli właśnie szczególną) okoliczność, nie zamykając jednak katalogu sytuacji, do których się odnosi²⁵, a zatem »nie można przyjąć, że zwrot ten użyty w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oznacza, że jedynie narażenie zdrowia i życia – jako wyłączna kwalifikacja – może decydować o podstawach badania kryterium pełnienia służby w sposób rzetelny, a tym samym przesądzać o spełnieniu tego kryterium wymienionego w art. 8a ust. 1 pkt 2 tej ustawy²⁶. Naczelny Sąd Administracyjny uznał więc, że »narażenie życie i zdrowia« jako element rzetelności służby nie jest jedynym elementem, który powala ocenie jej sumiennosci po 1990 r., w tym bowiem zakresie »w odniesieniu do kryterium »rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia«, należy stwierdzić, że kryterium to należy rozumieć w sposób standardowo przyjęty w języku polskim. Rzetelnie działanie to działanie, które powinno cechować normalne wykonywanie obowiązków przez każdego człowieka. Nie ma podstaw do kwestionowania rzetelności wykonywania obowiązków, jeżeli brak dowodów na działanie nierzetelne, takich jak np. nagany czy inne przewidziane prawem sankcje negatywne będące reakcją na sposób działania określonej osoby. Dla stwierdzenia rzetelności działania nie jest konieczne legitymowanie się nagrodami czy

²⁴ Wyrok NSA z 6 czerwca 2023 r., III OSK 2316/21, LEX nr 3589556.

²⁵ Wyrok NSA z 18 marca 2021 r., III OSK 1639/21, LEX nr 3153052.

²⁶ Wyrok NSA z 24 lutego 2021 r., III OSK 2058/21, LEX nr 3266154, podobnie wyrok NSA z 26 maja 2021 r., III OSK 2174/21, LEX nr 3229799.

wyróżnieniami dotyczącymi przebiegu służby, chociaż niewątpliwie nagrody takie i wyróżnienia mogą ugruntowywać w przekonaniu o rzetelności wykonywania zadań i obowiązków. Dla oceny rzetelności tego rodzaju działań nie jest również konieczne wykazywanie działania z narażeniem zdrowia i życia, chociaż niewątpliwie również takie działania (ustawodawca posługuje się w tym przypadku zwrotem »w szczególności«) mogą przemawiać za rzetelnością wykonywania zadań i obowiązków²⁷. Funkcjonariusz może powoływać się na przesłankę z art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy także wtedy, gdy jego służba pełniona po 1990 r. przebiegała bez zakłóceń, wykonywał swoje zadania profesjonalnie i sumiennie oraz nie był karany dyscyplinarnie.

Orzecznictwo NSA w zakresie stosowania art. 8a ust. 1 ustawy jest pozytywnym przykładem aktywności sądu w zakresie stosowania przepisów prawa. Wobec niejasnego sformułowania przepisu, braku jego uzasadnienia w procesie ustawodawczym Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na zasady konstytucyjne, dokonał samodzielnej wykładni ważnego z punktu widzenia obywateli przepisu w taki sposób, aby jak najwięcej osób mogło skorzystać z dobrodziejstwa regulacji. Można zatem uznać, że jest to modelowy przykład tego, jak władza sądownicza niejako naprawia błędy i zaniechanie władzy ustawodawczej, która nie potrafiła w przejrzysty sposób określić podstaw wyłączenia stosowania przepisów ograniczających świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa.



A B S T R A C T

Amendment to the pension provisions of uniformed service officers introduced by the Act of December 16, 2016 amending the Act on the pension provision of officers of the Police, the Internal Security Agency, the Foreign Intelligence Agency, the Military Counterintelligence Service, the Military Intelligence Service, the Central Anticorruption Bureau, the Border Guard, the Bureau Protection of the Government, the State Fire Service and the Prison Service and their families introduced unclear solutions regarding the possibility of waiving the reduction of retirement or

²⁷ Wyrok NSA z 12 maja 2023 r., III OSK 2175/21, LEX nr 3589405.

disability benefits for former officers of the security services of the People's Republic of Poland. Due to the opaque regulation, the burden of determining the correct wording of the provision rested with the Supreme Administrative Court, which, referring to the provision expressed in Art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland, the principle of social justice, found that the basic premise allowing for waiving the reduction of benefits is a „particularly justified case”, which should be interpreted in the broadest possible way, taking into account the nature of the service and performance of tasks by a given person before 1990.

Keywords: uniformed services officers, pension security for officers, totalitarian state, administrative justice, Supreme Administrative Court

Bibliografia

- Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji w przypadku obniżenia, na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990, oraz obniżenie rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach, sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, Warszawa, 6 czerwca 2017 r.*
- Czechowski M., *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy formacji umundurowanych i specjalnych w świetle tzw. ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. Wybrane zagadnienia*, PiZS 2018, nr 9
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 2
- Sokolewicz W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2018

Uzasadnienie do projektu ustawy zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – Druk nr 1061, Sejm VII Kadencji
Zapis Posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 76) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z 14 grudnia 2016 r., Sejm VIII Kadencji

Z problematyki prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy w systemie prawa polskiego

The Right to a Court in Disciplinary Cases of Soldiers in the Polish Legal System

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

Problemem badawczym podjętym w tym artykule jest zakres prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy. Przepisy ustawy o obronie Ojczyzny w istotnym zakresie go ograniczają. De lege lata droga sądowa jest dopuszczalna tylko w sprawach żołnierzy ukaranych zwolnieniem ze służby. W innych kategoriach spraw żołnierze nie posiadają prawa do sądu. Tego rodzaju regulacja prawna w mojej ocenie narusza przepisy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP i powinna zostać zmieniona.

Słowa kluczowe: prawo do sądu, postępowanie dyscyplinarne wobec żołnierza, kognicja sądów administracyjnych w wojskowych sprawach dyscyplinarnych

Przyjęte ustawą z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny² (zwaną dalej w tym opracowaniu ustawą ooO) regulacje w zakresie wojskowego postępowania dyscyplinarnego wymagają analizy z punktu widzenia prawa do sądu. Opracowanie to z natury rzeczy będzie miało charakter przyczynkarski, ponieważ nie sposób holistycznie przedstawić problematyki drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy w ramach jednego artykułu. Centralne znaczenie z punktu widzenia prawa do sądu posiadają regulacje przewidziane w art. 122 i 407 omawianej ustawy. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że w sprawach wskazanych w ustawie ooO żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, a następnie skargę do sądu administracyjnego. Przepis ten ma przymiot

¹ Dr hab. Beata Baran-Wesołowska, prof. AH – pracownik naukowy Instytutu Nauk Prawnych Akademii Humanitas oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, radca prawny, ORCID 0000-0001-6298-228X.

² Dz.U. z 2024 r. poz. 248.

ogólności i odnosi się do wszystkich wojskowych spraw służbowych³. W swych następstwach ogranicza on zakres kontroli sądowej tylko do spraw służbowych określonych *explicite* w ustawie ooO. Mechanizm ten ze względu na swój generalny charakter odnosi się również do postępowania dyscyplinarnego. W tym miejscu warto jednak zaakcentować, iż swoiste *lex specialis* przewiduje w tej materii art. 407 ust. 5 omawianej ustawy, który stanowi, że od orzeczeń dyscyplinarnych o zwolnieniu ze służby żołnierzowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Z argumentu *a contrario* wnioskuję zatem, że w przypadku wydania innego orzeczenia drugoinstancyjnego skarga żołnierzowi nie przysługuje. W efekcie w oparciu o dyrektywę *lege non distinguente* należy przyjąć, iż dotyczy to nie tylko orzeczeń o ukaraniu innych niż karą zwolnienia ze służby, ale także innych rozstrzygnięć zapadłych na podstawie art. 411 ust. 1 ustawy ooO. Obie te normy należy bowiem interpretować zgodnie z argumentacją *a cohaerentia*.

W tym kontekście normatywnym należy w pierwszej kolejności rozważyć w płaszczyźnie systemowej problem respektowania w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy konstytucyjnego prawa do sądu. Jego istotą jest kontrola legalności sprawowana przez organy wymiaru sprawiedliwości w ramach państwa prawnego. Z natury rzeczy ma ona charakter eksterioryzacyjny wobec wojskowych organów dyscyplinarnych. W tym miejscu warto podkreślić, że dyrektywa art. 7 Konstytucji RP odnosi się do wszystkich organów władzy publicznej, niezależnie czy sprawują władztwo dyscyplinarne w ramach struktur wewnątrzformacyjnych⁴, czy zostały usytuowane poza strukturami Sił Zbrojnych RP⁵.

Prawo do sądu⁶ zostało zadekretowane w normach rangi konstytucyjnej, a to w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. Pierwszy ze wskazanych przepisów odnosi się przede wszystkim do aspektu proceduralno-organizacyjnego, drugi zaś do funkcjonalno-kompetencyjnego⁷. *Ab initio* stwierdzam, że oba te przepisy w polskiej ustawie zasadniczej nie wprowadzają żadnych ograniczeń w sferze podmiotowej. W pierwszym z nich posłużono się bowiem pojęciem „każdy”, w drugim zaś „nikomu”.

³ Por. W. Witoszko, D. Czartoryjski, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2023, t. 22, z. 2, s. 62 i n.

⁴ Por. art. 358 ust. 1 pkt. 2–6 i ust. 4 ustawy ooO.

⁵ Por. art. 358 ust. 1 pkt 1 ustawy ooO.

⁶ Aspekt historyczny prawa do sądu w sprawach służbowych żołnierzy szczegółowo omawiają W. Witoszko, D. Czartoryjski, *Właściwość sądu...*, *op. cit.*, s. 64 i n.

⁷ Por. np. H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu*, PS 1999, nr 11–12, s. 5 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, z. 11–12, s. 94 i n.; A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, *passim*.

Zatem w świetle dyrektywy interpretacyjnej *lege non distinguente* prawo do sądu ma zastosowanie także do wszystkich kategorii żołnierzy objętych orzecznictwem dyscyplinarnym⁸.

Na tym tle normatywnym analizy wymaga także płaszczyzna przedmiotowa art. 45 Konstytucji. Ów przepis statuuje wyraźną dyrektywę, że prawo do sądu przysługuje w każdej sprawie⁹. Ze względu na fakt, że nie czyni on żadnych rozróżnień, należy przyjąć, iż odnosi się on także do wszystkich spraw dyscyplinarnych, niezależnie od kary, jaką nałożył na żołnierza przełożony dyscyplinarny¹⁰. W tym miejscu warto podkreślić, że ograniczeń przedmiotowych nie przewiduje również art. 77 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej, statuując pełne otwarcie drogi sądowej, bez możliwości jej ograniczenia w ustawodawstwie zwykłym. W efekcie uprawnionym jawi się pogląd, że droga sądowa w sprawach dyscyplinarnych pozostaje otwarta dla ochrony praw i wolności naruszonych w ramach procedur dyscyplinarnych wszystkich żołnierzy. W tym kontekście norm konstytucyjnych poważne zastrzeżenia budzą ograniczenia ustanowione w art. 122 ust. 1 ustawy ooO w związku z art. 407 ust. 5 tej ustawy. Oba te przepisy dopuszczają w sprawach dyscyplinarnych zaskarżenie na drogę sądową tylko orzeczeń o zwolnieniu ze służby. W mojej ocenie regulacja ta narusza wprost art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej, ponieważ pozbawia żołnierza możliwości dochodzenia swych praw i wolności w razie ukarania go inną niż zwolnienie ze służby karą dyscyplinarną. Chodzi tu o kary przewidziane w art. 362 ust. 1 pkt 1–6 ustawy ooO. One również godzą – jak to ujęto w art. 77 ust. 2 Konstytucji – w prawa żołnierza. W tym miejscu warto zaakcentować, iż także inne niesatysfakcjonujące go orzeczenia, np. o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 411 ust. 1 pkt 4 ustawy ooO, pozostają poza kognicją sądów administracyjnych. Tego rodzaju ograniczenie również godzi w dyrektywę art. 77 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej.

Podjmując rozważania na temat niektórych aspektów prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy, warto nieco uwagi poświęcić problematyce drogi sądowej¹¹. W systemie polskiego prawa dyscyplinarnego ma ona rozmaite ścieżki. W ujęciu modelowym opartym o idealizacyjną teorię nauki¹² w sprawach dyscyplinarnych możliwe jest wyróżnienie modelu powszechnego, w którym kontrolę orzecznictwa dyscyplinarnego sprawują

⁸ Por. art. 348 ustawy ooO.

⁹ Por. K. Dudka, M. Mościcka-Podstawka, *Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących służb mundurowych* [w:] *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016, s. 65–67;

¹⁰ Por. art. 358 ustawy ooO.

¹¹ K. Muzyczka, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 3, s. 75 i n.

¹² Por. L. Nowak, *Wstęp do idealizacyjnej teorii nauki*, PWN 1977, s. 62 i n.

sądy powszechne (np. sądy pracy), oraz modelu sądownoadministracyjnego, gdzie funkcję tę pełnią wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Ten drugi model został w ograniczonym zakresie ustanowiony w wojskowym postępowaniu dyscyplinarnym (art. 122 ust. 1 *in fine* ustawy ooO)¹³. Analizując problematykę kontroli na drodze sądownoadministracyjnej, warto podkreślić, że mechanizm ten statuuje art. 184 Konstytucji oraz skorelowany z nim art. 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwany dalej w tym opracowaniu jako PPSA¹⁴. Obie te normy w sferze podmiotowej wprowadzają eksterioryzacyjną kontrolę administracji publicznej¹⁵. W tym zakresie nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że wojskowe organy dyscyplinarne posiadają tego rodzaju status. Z kolei ujmując zagadnienie od strony przedmiotowej, uzasadnioną jawi się konstatacja, że orzecznictwo dyscyplinarne – także wojskowe – ma przymiot działalności w administracji publicznej, ponieważ w sposób jednostronny i władczy kształtuje prawa i obowiązki jednostki¹⁶, konkretnie status obwionego bądź ukaranego żołnierza. Z natury rzeczy kontrola sprawowana przez dwuinstancyjne¹⁷ sądownictwo administracyjne w sprawach dyscyplinarnych ma charakter indywidualny. Odnosi się ona przede wszystkim do weryfikacji legalności¹⁸ działań podejmowanych przez wojskowych przełożonych dyscyplinarnych określonych w art. 358 ustawy ooO. Jej istota odnosi się do sposobu prowadzenia i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, z punktu widzenia zgodności z normami prawa dyscyplinarnego – *lege non distinguente* – zarówno materialnego, jak i proceduralnego. Sprawując ten rodzaj kontroli, sądownictwo administracyjne realizuje *de lege lata* niestety tylko w ograniczonym zakresie przedmiotowym prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, gwarantując ukaranym zwolnieniem ze służby żołnierzom fundamentalne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej w razie naruszenia ich wolności lub praw.

Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest podstawowym środkiem kontroli legalności w niektórych rodzajach spraw dyscyplinarnych

¹³ Por. W. Witoszko, D. Czartoryjski, *Właściwość sądu...*, *op. cit.*, s. 62 i n.

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 t.j. z dnia 17.08.2023 r.

¹⁵ Por. M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 184*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 24 oraz B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 23 i n.

¹⁶ Por. M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 34.

¹⁷ Por. A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, PiP 2005, z. 11, s. 8 i n.

¹⁸ M. Kopacz, *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 40 i n.

żołnierzy. Mają do niej zastosowanie *a complementudine* uniwersalne przepisy regulujące procedurę sądownoadministracyjną. Tego rodzaju wykładnia jest oparta o tekstualne brzmienie art. 122 ust. 1 ustawy ooO *in fine*, który to przepis wprost implementuje do systemu prawa wojskowego całość norm PPSA.

Problematykę kontroli skargowej rozpocznę od aspektu przedmiotowego. Konkretnie rzecz ujmując, chodzi o to, które rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu dyscyplinarnym podlegają zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie skargi. *De lege lata* odnosi się to tylko do orzeczeń drugoinstancyjnych o zwolnieniu żołnierza ze służby (art. 407 ust. 5 ustawy ooO). Z argumentu *a contrario* – jak już wcześniej pisałam – inne orzeczenia dyscyplinarne nie podlegają zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Kara zwolnienia żołnierza z dobrowolnych form służby wydaje się być *de lege lata* najostrzejszą z kar dyscyplinarnych. W pełni zasadnie zatem dopuszczono w tej kategorii kar skargę do sądu administracyjnego. W tym miejscu warto jednak zauważyć, że także inne określone w art. 362 ust. 1 pkt 1–6 ustawy ooO kary dyscyplinarne mogą naruszać wolności i prawa żołnierza w rozumieniu art. 77 ust 2 Konstytucji RP. Brak możliwości zaskarżenia na drogę sądową, na przykład nałożenia kary pieniężnej, albo zwolnienia z zajmowanego stanowiska służbowego i wyznaczenie na inne może skutkować także poważnym zagrożeniem interesów zawodowych, majątkowych lub osobistych ukaranego. W moim przekonaniu zasługują one na ochronę sądową. Tego rodzaju stanowisko jest zakorzenione w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego.

Przy analizie przedmiotowego wymiaru skargi do sądu administracyjnego w wojskowych sprawach dyscyplinarnych powstaje problem dopuszczalności złożenia jej na bezczynność lub przewlekłość postępowania dyscyplinarnego w trybie art. 3 § 2 pkt 8 PPSA. *Ab initio* warto podkreślić, iż ustawa ooO nie reguluje tej kwestii. Uzasadnionym zatem będzie odsłanie do orzecznictwa sądowego w sprawach innych służb mundurowych. Instruktywny w tej materii wydaje się pogląd sformułowany przez WSA w Białymstoku w uzasadnieniu orzeczenia II SAB/Bk 90/19 z dnia 8 października 2019 r.¹⁹, zgodnie z którym „[...] jeżeli sąd administracyjny może więcej (może kontrolować orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne, a więc i sposób procedowania do niego prowadzący), to może również kontrolować mniej (czy organ nie pozostaje w bezczynności lub przewlekłości, procedując w kierunku orzeczenia kończącego postępowanie). Nie oznacza to jednocześnie możliwości skarżenia co do zasady bezczynności

¹⁹ LEX nr 2733972.

lub przewlekłości prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, ale tylko ten przedmiot bezczynności lub przewlekłości, który związany jest stricte z wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie²⁰. Tego rodzaju wykładnia oparta o argumentację *a fortiori* pozostaje z jednej strony w koincydencji z konstytucyjną ideą państwa prawnego, z drugiej zaś koreluje z zasadą sądowej kontroli działania administracji, także w sprawach dyscyplinarnych prowadzonych przez organy wojskowe.

Po rozważeniu wymiaru przedmiotowego skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w wojskowych sprawach dyscyplinarnych warto nieco uwagi poświęcić aspektom podmiotowym. Zgodnie z tekstualnym brzmieniem art. 407 ust. 5 ustawy ooO odnosi się wyłącznie do ukaranego żołnierza jako podmiotu (skarżącego) uprawnionego do złożenia skargi. Nie ma też wątpliwości, że może to uczynić w jego imieniu profesjonalny pełnomocnik (art. 35 PPSA)²¹. Żołnierz wnoszący skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu dyscyplinarnym powinien w kontekście postanowień art. 50 § 1 i 2 PPSA posiadać interes prawny. Jak to się ujmuje w doktrynie nauki postępowania administracyjnego, przejawia się on w tym, że dany podmiot „[...] działa bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przywrócenie uprawnień lub zwolnienie go z nałożonego obowiązku”²². W konwencji pojęciowej stosowanej w postępowaniach represyjnych, a więc także wojskowych procedurach dyscyplinarnych, chodzi o posiadanie przez skarżącego *gravamen*. W efekcie także w tej materii ma zastosowanie klasyczna reguła *actio non datur non dammificatio* (nieposzkodowanemu nie przysługuje skarga). W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych za skarżącego uznaje się każdy podmiot, który wniósł skargę, niezależnie od tego, czy posiada legitymację do jej złożenia²³. W sferze procesowej ów brak podstawy materialnoprawnej (np. skargi na ukaranie jedną z kar przewidzianych w art. 362) nie pozbawia skarżącego żołnierza przymiotu strony w rozumieniu art. 32 PPSA. Następstwem zaistnienia takiej sytuacji jest natomiast odrzucenie skargi bądź jej oddalenie.

W kontekście analizowanych tutaj regulacji dotyczących skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego uzasadnionym w oparciu argument *a contrario* jawi się stwierdzenie, że statusu skarżącego nie posiada wojskowy

²⁰ Por. też w tej materii postanowienie NSA z 12 lipca 2016 r., I OSK 1608/16, LEX nr 2100545.

²¹ Por. A. Bargiel, T. Lubas, *Pełnomocnik przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2010, t. 50, nr 1–2, s. 117–131.

²² Por. W. Chróścielewski [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 242.

²³ Por. A. Kuleszyńska, *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym: interes prawny oraz „gravamen”*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 4, s. 88–107.

organ dyscyplinarny, który orzekł w sprawie, i to bez względu na to, w której instancji orzekł²⁴. Przyjęcie odmiennej wykładni nadawałoby organowi dyscyplinarnemu z jednej strony uprawnienia o charakterze władczym, z drugiej zaś uprawnienia charakterystyczne dla strony. Wojskowy organ dyscyplinarny orzekający w sprawie ma przed sądem administracyjnym status strony (art. 32 PPSA). *Mutatis mutandi* stanowisko to należy odnieść też do rzecznika dyscyplinarnego. Z aksjologicznego, ale i funkcjonalnego punktu widzenia tego rodzaju dualizm ról procesowych wydaje się niedopuszczalny²⁵.

Artykuł 407 ust. 5 ustawy ooO regulujący kwestię legitymacji do wniesienia skargi do sądów administracyjnych w wojskowych sprawach dyscyplinarnych ma charakter normy *lex specialis*. Zgodnie z dyrektywą *exceptiones non sunt excendendae* nie może być on zatem rozszerzająco interpretowany. W efekcie niedopuszczalne jest złożenie skargi w sprawie zwolnienia ze służby przez pokrzywdzonego albo rodzinę zmarłego żołnierza. Organ wojskowy ma natomiast przed sądem administracyjnym status strony.

Kontynuując analizę aspektu podmiotowego skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawie dyscyplinarnej żołnierza, rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności jej wniesienia przez prokuratora²⁶ bądź też Rzecznika Praw Obywatelskich²⁷. Podstawą działania w przypadku obu organów jest ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela (art. 8 § 1 PPSA). Ze swej strony nie mam wątpliwości, że każdy z tych podmiotów jest uprawniony do wniesienia skargi w sprawach dotyczących innych osób. Może to dotyczyć nie tylko ukaranego żołnierza czy członków jego rodziny, ale również pokrzywdzonych przewinieniem dyscyplinarnym. Jednak najczęściej skarga ma za przedmiot ochronę interesu publicznego naruszonego w postępowaniu dyscyplinarnym, na przykład poprzez wadliwe zastosowanie przepisów materialnoprawnych bądź kompetencyjnych.

Z punktu widzenia zasady sądowej kontroli wojskowych orzeczeń dyscyplinarnych nader ważkie znaczenie ma właściwość sądu administracyjnego, do którego może zostać złożona skarga. Obecnie obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych pokrywa się z terytorium danego województwa²⁸. W efekcie właściwy na mocy do rozpoznania skargi w sprawie

²⁴ *Mutatis mutandi* stanowisko to należy odnieść też do rzecznika dyscyplinarnego.

²⁵ Por. w tej materii poglądy formułowane w doktrynie prawa administracyjnego: W. Chróścielewski [w:] *System prawa administracyjnego*, op. cit., s. 244 i n.

²⁶ Por. art. 66 Prawa o prokuraturze w związku z art. 50 § 1 PPSA oraz S. Dudziak, *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12, s. 126 i n.

²⁷ Por. art. 50 § 1 PPSA.

²⁸ Por. rozporządzenie Prezydenta RP z 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów w administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. z 2003 r.

dyscyplinarnej będzie sąd, na obszarze którego ma siedzibę wojskowy organ dyscyplinarny (przełożony dyscyplinarny) orzekający w drugiej instancji. W sytuacji, gdy skarga została w sprawie dyscyplinarnej wniesiona do niewłaściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego, sąd ten, stwierdzając swą niewłaściwość miejscową, przekazuje sprawę sądowi właściwemu. Sąd, któremu sprawa została przekazana, jest związany postanowieniem o przekazaniu, jednak nie dotyczy to przekazania sprawy do NSA²⁹. Jeżeli natomiast wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać skargi w sprawie dyscyplinarnej, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza inny sąd (art. 14a PPSA). Ten mechanizm pozwala zachować ciągłość eksterioryzacyjnej kontroli sądownoadministracyjnej.

W rozważaniach o problematyce sądowej kontroli wojskowego postępowania dyscyplinarnego w sprawach zwolnienia ze służby przez sądy administracyjne ³⁰ podstawowym zagadnieniem jest jej zakres. W tej materii obowiązują zasady ogólne, co oznacza ukierunkowanie kontroli na sprawdzenie zaskarżonego rozstrzygnięcia o ukaraniu pod kątem jego zgodności z prawem, w szczególności polega ona na sprawdzeniu, czy wojskowy organ dyscyplinarny nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. W doktrynie postępowania administracyjnego B. Banaszek i K. Wygoda³¹ wskazują, że kontrola ta powinna zawsze przebiegać w trzech płaszczyznach:

- 1) oceny zgodności rozstrzygnięcia sprawy z prawem materialnym,
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury,
- 3) respektowania reguł kompetencji.

Tęgo rodzaju uniwersalne mechanizmy kontrolne mają zastosowanie także do spraw dyscyplinarnych żołnierzy ukaranych zwolnieniem ze służby. Implementacja norm PPSA przewidziana w art. 122 ust. 1 ustawy ooO stanowi swoiste przyjęcie modelu kompleksowej kontroli legalności rozstrzygnięć dyscyplinarnych³². Koreluje to z konstytucyjną zasadą praworządności, a w sferze aksjologicznej także z ideą sprawiedliwości proceduralnej.

Na tym tle powstaje pytanie o charakter orzecznictwa sądów administracyjnych w wojskowych sprawach dyscyplinarnych. Punktem wyjścia będzie stwierdzenie, że ma on charakter heterogeniczny, ponieważ mogą

Nr 72, poz. 652, ze zm.).

²⁹ Por. art. 59 PPSA.

³⁰ Por. K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser [w:] *System prawa administracyjnego*, op. cit., s. 200–201.

³¹ B. Banaszek, K. Wygoda, *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, „*Studia Iuridica Lublinensis*” 2014, nr 22, s. 175–176.

³² Por. też K. Dudka, M. Mościska-Podstawka, *Sądowa kontrola...*, op. cit., s. 74 i n.

w tych sprawach zapadać zarówno wyroki kasatoryjne, jak i reformatoryjne. Pierwsze z nich polegają na uchyleniu w całości bądź w części orzeczenia lub postanowienia zapadłego w sprawie dyscyplinarnej (art. 145 § 1 i 2 PPSA³³ w związku z art. 407 ust. 5 ustawy ooO). Istotą tych drugich jest rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy³⁴. Na mocy art. 146 § 2 PPSA mogą subsydiarnie ingerować w status służbowy żołnierza, przywracając go do służby. Ich celem jest ograniczenie zjawiska zwanego „pętlą administracyjną”³⁵, cechującego się brakiem efektywności, jednocześnie skutkującego przewlekłością procedury, co jest istotne także z punktu widzenia interesów Sił Zbrojnych RP.

W wojskowych sprawach dyscyplinarnych zgodnie z art. 176 pkt 1 Konstytucji postępowanie sądowe jest dwuinstancyjne. Funkcję kontroli eksterioryzacyjnej spełnia także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wojskowe sprawy dyscyplinarne także należą do kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na mocy art. 15 PPSA sąd ten rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne³⁶. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności została oparta na modelu kasacyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny dokonuje weryfikacji orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. W razie stwierdzenia wadliwości orzeczenia wydanego w pierwszej instancji ma on kompetencję do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Wyjątek od tej reguły został określony w art. 188 PPSA, który to przepis wskazuje, że jeżeli sprawa jest dostatecznie wyjaśniona, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę.

Skargę kasacyjną do NSA w sprawie dyscyplinarnego zwolnienia ze służby żołnierza mogą wnieść obie strony. W tym miejscu warto podkreślić, że w imieniu ukaranego może to zrobić tylko radca prawny lub adwokat, ponieważ w tej materii obowiązuje tzw. przymus adwokacko-radcowski (art. 175 PPSA). Uprawnienia w analizowanych sprawach dyscyplinarnych posiadają też prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w omawianej tutaj kategorii spraw dyscyplinarnych

³³ Por. J. Zimmerman, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 247.

³⁴ Por. M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, PIP 2017, nr 1, s. 48; Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze” – Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4, s. 1 i 26 i n.

³⁵ Por. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23), s. 130.

³⁶ Por. zwłaszcza W. Kozielowicz, *Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych* [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016, s. 13 i n.

obowiązują mechanizmy ogólne³⁷. Zagadnienie to ze względu na jedynie pośrednie powiązanie z głównym tematem artykułu nie będzie przedmiotem bliższej analizy w tym opracowaniu.

Reasumując rozważania na temat prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy, konstatuję, że obowiązująca w tej materii w ustawie ooO regulacja prawna jest w istotnym zakresie sprzeczna Konstytucją. Narusza bowiem konstytucyjne uprawnienie każdego podmiotu do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd. Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP prawo to dotyczy każdej sprawy. Przewidziana w art. 407 ust. 5 ustawy ooO możliwość zaskarżenia orzeczenia o ukaraniu tylko w razie zwolnienia ze służby nie koreluje z konstytucyjną dyrektywą. Z kolei w świetle postanowień art. 77 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej nie może ograniczać żadna ustawa zwykła, w tym także ustawa ooO, nie może ograniczać dochodzenia praw i wolności, także tych naruszonych w wojskowym postępowaniu dyscyplinarnym. Reprezentuję stanowisko, że w systemie polskiego prawa powinna zostać wprowadzona pełna zaskarżalność do sądów administracyjnych wszystkich rodzajów rozstrzygnięć zapadłych w wojskowym postępowaniu dyscyplinarnym. *De lege ferenda* proponuję zatem zadekretowanie w art. 407 ust. 5 ustawy ooO prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od każdego orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji. Tego rodzaju regulacja odpowiadałaby standardom sprawiedliwości proceduralnej i zasadzie demokratycznego państwa prawnego.



A B S T R A C T

The research problem addressed in this article is the scope of the right to a court in disciplinary matters of soldiers. The provisions of the Act on the Defence of the Homeland significantly limit it. *De lege lata*, the judicial path is admissible only in cases of soldiers punished by dismissal from service. In other categories of cases, soldiers do not have the right to a court. In my opinion, this type of legal regulation violates the provisions of Art. 45 par. 1 and Art. 77 par. 2 of the Constitution of the Republic of Poland and should be changed.

³⁷ Por. art. 176 i n. PPSA.

Keywords: right to a court, disciplinary proceedings against a soldier, jurisdiction of administrative courts in military disciplinary matters

Bibliografia

- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Banaszek B., Wygoda K., *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensis” 2014, nr 22.
- Bargiel A., Lubas T., *Pełnomocnik przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2010, t. 50, nr 1–2.
- Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, PIP 2017, nr 1.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R. [w:] *System prawa administracyjnego, Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Chróścielewski W. [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, z. 11–12.
- Dudka K., Mościcka-Podstawka M., *Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących służb mundurowych* [w:] *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016.
- Dudziak S., *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12.
- Flisek K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23).
- Kmieciak Z., *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze” – Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4.
- Kopacz M., *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2.
- Kozielewicz W., *Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych* [w:] W. Kozielewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.

- Kuleszyńska A., *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym: interes prawny oraz „gravamen”*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 4.
- Muzyczka K., *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 3.
- Nowak L., *Wstęp do idealizacyjnej teorii nauki*, PWN 1977.
- Pietrzykowski H., *Prawo do sądu*, PS 1999, nr 11–12.
- Wiącek M. [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 184*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Witoszko W., Czartoryjski D., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2023, t. 22, z. 2.
- Zieliński A., *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, PiP 2005, z. 11.
- Zimmerman J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych

Constitutional competences of the President of the Republic of Poland in the field of the Armed Forces

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

Artykuł opisuje zawarte w Konstytucji RP kompetencje Prezydenta dotyczące sił zbrojnych. Mają one zróżnicowany charakter, gdyż związane są zarówno z funkcją kreacyjną głowy państwa, jak i zadaniami innego rodzaju, np. nadawaniem stopni wojskowych. Uregulowania konstytucyjne nie mają w tym zakresie kompleksowego charakteru i wymagają unormowania ustawowego. W niniejszym artykule Autor starał się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób te zadania zostały zrealizowane na gruncie ustawowym oraz czy te rozwiązania konstytucyjne są optymalne.

Słowa kluczowe: konstytucja, prezydent, siły zbrojne

I. Wprowadzenie

Problematyka sił zbrojnych nie została uregulowana w Konstytucji RP² w sposób zbyt obszerny. Co więcej, została ona rozproszona w różnych rozdziałach ustawy zasadniczej, m.in. w rozdziale I – Rzeczpospolita (art. 26), rozdziale II – Wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela (art. 85), rozdziale V – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134, art. 136), rozdziale VI – Rada Ministrów i administracja rządowa (146 ust. 4 pkt 8 i 11).

Konstytucja nie definiuje pojęcia sił zbrojnych. Definicja ta została zawarta w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³

¹ Dr Jarosław Dolny – radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej, praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, aktualnie pracownik samorządowy w miejskiej jednostce organizacyjnej (kierownik działu), doświadczony szkoleniowiec oraz autor publikacji naukowych m.in. z zakresu prawa konstytucyjnego i kpa, żołnierz Wojsk Obrony Terytorialnej. ORCID: 0000-0001-6477-8186.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

³ Tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2305, z późn. zm.

i stanowi, że siły zbrojne są zhierarchizowaną, umundurowaną formacją uzbrojoną, stanowiącą wyodrębnioną organizacyjnie część systemu obronnego państwa. Należy więc przyjąć, że pojęcie to obejmuje wszystkie rodzaje wojsk, nad którymi w okresie pokoju zwierzchnictwo sprawuje Prezydent RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (MON), a które w czasie wojny podlegają Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych (zwanemu dalej: Naczelnym Dowódcą), przy czym nie dotyczy to formacji uzbrojonych niepodlegających MON⁴.

Podstawowe założenia sił zbrojnych zawarto w art. 26 Konstytucji RP, a więc w rozdziale I – Rzeczpospolita. Z uwagi na takie usytuowanie regulacji należy przyjąć, że jest ona częścią kanonu podstawowych zasad funkcjonowania państwa⁵. W art. 26 ust. 1 ustawy zasadniczej wskazano, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Warto zauważyć, że ustrojodawca użył sformułowania „służą”, a nie „zapewniają”, co ma podkreślić służebną rolę sił zbrojnych⁶. Zgodnie z art. 26 ust. 2 Konstytucji RP Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli. Warto przy tym dodać, że Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdził, iż zasada apolityczności wojska i rozwiązanie umożliwiające cywilną kontrolę sił zbrojnych należą do standardów demokratycznego państwa prawnego⁷. Jeśli zaś chodzi o zawarte w tym przepisie pojęcie kontroli, to należy je rozumieć szeroko, jako sprawowanie władzy nad siłami zbrojnymi, przy czym organy władzy winny posiadać demokratyczną legitymację i sprawować tę kontrolę zgodnie z demokratycznymi procedurami⁸.

Ustawa zasadnicza najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych uczyniła Prezydenta RP (art. 134 ust. 1). Wobec tego autor w niniejszym artykule przedstawił konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie problematyki sił zbrojnych i starał się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób zostały one zrealizowane na gruncie ustawowym oraz czy rozwiązania konstytucyjne w tej kwestii są optymalne.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 26) 2012*, wyd. 2, Legalis.

⁵ P. Grzebyk [w:] *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz art. 1–86 (art. 26)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Orzeczenie TK z 9 czerwca 1997 r., K 24/96.

⁸ P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 26)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.

II. Stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium

W myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zadanie to ma szeroki zakres i wykracza poza ścisłą problematykę sił zbrojnych. Przepis ten wskazuje na Prezydenta RP jako arbitra politycznego, którego zadaniem jest podejmowanie działań chroniących podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne państwa⁹. Kompetencja z powyższego przepisu ma charakter ogólny, zwłaszcza że w następnym ustępie przewidziano, iż głowa państwa wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP). Zatem regulacja konstytucyjna dotycząca zadań Prezydenta RP nie ma charakteru wyczerpującego i należy uznać, że mamy do czynienia ze „współstosowaniem Konstytucji z ustawami”. Ma to miejsce wtedy, gdy dana materia jest uregulowana równocześnie częściowo w Konstytucji i częściowo w ustawie zwykłej¹⁰.

Przy okazji omawiania zadania z art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej należy wspomnieć o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Regulacja konstytucyjna jest dość lakoniczna w tej kwestii. Zgodnie bowiem z art. 135 Konstytucji RP jest to organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Z treści przepisu wynika, że jest to organ obligatoryjny i kolegialny. W art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji RP wskazano, że powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego następuje w drodze aktów urzędowych Prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a więc jest to prerogatywa głowy państwa. Wobec tego skład tej rady zależy wyłącznie od decyzji Prezydenta¹¹. Konstytucja wyraźnie przesądza, że omawiana rada jest organem doradczym, a więc nie można jej przyznać kompetencji władczych¹² w ustawach zwykłych i innych aktach normatywnych. Z uwagi na wyłącznie doradczy charakter rady w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego zgłaszany był postulat

⁹ M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (25), s. 126.

¹⁰ K. Działocha, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, wyd. II, Warszawa 2016, LEX.

¹¹ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.

¹² P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 135)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.

dekonstytucjonalizacji tego ciała, przy czym ewentualne usunięcie regulacji z Konstytucji RP nie oznaczałoby jej likwidacji¹³. Warto dodać, że instytucje tego rodzaju występują również w innych państwach, m.in. w Stanach Zjednoczonych¹⁴.

Od Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy odróżnić Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które nie ma umocowania konstytucyjnego, tylko ustawowe. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny przy pomocy tego Biura Prezydent wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Aktualnie obowiązuje zarządzenie Prezydenta RP z 1 września 2023 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego¹⁵. W myśl przywołanego zarządzenia do zakresu BBN należy m.in. realizowanie powierzonych przez Prezydenta zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także nadzór nad ich realizacją w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; monitorowanie i analizowanie kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz przygotowywanie ocen i wynikających z nich wniosków dla Prezydenta (§ 2 ust. 2 pkt 1 i 2 ww. zarządzenia).

Z kompetencją Prezydenta RP z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP wiąże się jeszcze szereg innych przepisów ustawy zasadniczej, m.in. art. 229 czy art. 230 ust. 1, które ze względu na zakres i przedmiot niniejszego artykułu nie będą omawiane. Zważywszy na wagę zagadnienia, warto jednak przytoczyć regulację z art. 116 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej. Wobec tego ta kompetencja Prezydenta ma charakter warunkowy i pojawia się w sytuacji niemożliwości zebrania się Sejmu na posiedzeniu. Co do zasady o stanie wojny i o zawarciu pokoju decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Sejm (art. 116 ust. 1 Konstytucji RP). Uchwałę o stanie wojny może on podjąć jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 116 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji RP).

W dniu 11 marca 2022 r. została uchwalona ustawa o obronie Ojczyzny, która skodyfikowała znajdujące się w różnych ustawach przepisy prawa

¹³ R. Balicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 135)*, red. M. Haczowska 2014, LEX.

¹⁴ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 135)*, wyd. VII, 2013, LEX.

¹⁵ MP z 2023 r. poz. 1016.

wojskowego, przy czym zachowała dotychczasowe kompetencje Prezydenta RP¹⁶. W art. 24 ust. 1 tej ustawy wymieniono czynności Prezydenta RP wyraźnie odnoszące się do zakresu stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W myśl tej regulacji głowa państwa m.in. zatwierdza, w drodze postanowienia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego (pkt 2), przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 3), wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego (pkt 4), postanawia, w razie konieczności obrony państwa, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz postanawia w tym samym trybie o dniu, w którym kończy się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 7). To ostatnie postanowienie, na mocy art. 24 ust. 2 ww. ustawy, niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym ustawodawca zwykły doprecyzował zadanie Prezydenta RP z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, co należy uznać za właściwe rozwiązanie, zgodne z art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej.

III. Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi

1. Prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych

Szczególnie istotne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych zawarto w art. 134 Konstytucji RP. Jak wskazano powyżej, Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1)¹⁷, przy czym w czasie pokoju sprawuje to zwierzchnictwo za pośrednictwem MON (ust. 2). Nie oznacza to przyznania Prezydentowi RP naczelnych uprawnień dowódczych, w tym możliwości wydawania rozkazów jednostkom bojowym, nawet gdyby Prezydent był wojskowym¹⁸. Jednocześnie głowa państwa, w związku z zakazem pełnienia innych funkcji publicznych, nie może być żołnierzem w służbie czynnej, czyli formalnie jest osobą cywilną¹⁹. Warto zaznaczyć, że w doktrynie prawa

¹⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny, druk 2052, s. 1 i 6 <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2052>> [dostęp: 21.01.2024 r.].

¹⁷ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134), op. cit.*, stwierdził, że jest to zwierzchnictwo bierne.

¹⁸ R. Balicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134), op. cit.*

¹⁹ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134), op. cit.*

konstytucyjnego dominuje pogląd nawiązujący do polskiej tradycji konstytucyjnej, iż zwierzchnictwo Prezydenta należy interpretować bardziej w kategoriach „symbolicznych”, „ceremonialnych” czy też „politycznych”²⁰.

W myśl art. 134 ust. 6 ustawy zasadniczej kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi szczegółowo określa ustawa. Tak więc rozwinięcie tej problematyki nastąpiło przede wszystkim w ustawie o obronie Ojczyzny. Zgodnie bowiem z art. 25 tej ustawy Prezydent RP, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności:

- 1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;
- 2) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia:
 - a) narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa,
 - b) organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;
- 3) wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;
- 4) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych.

Ustawodawca w tym akcie prawnym posłużył się sformułowaniem „w szczególności”. Zatem należy przyjąć, że przedstawiony katalog nie ma charakteru zamkniętego i również w innych przepisach można znaleźć kompetencje Prezydenta dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi²¹.

W czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Nie może w tym okresie zrezygnować z tego pośrednictwa, a urząd wymienionego ministra musi zostać obsadzony przy tworzeniu rządu²². Jednocześnie nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać, na co zwrócił uwagę TK²³. Można przyjąć, że „pośrednictwo” zakłada, iż Prezydent powinien podejmować swoje kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi na wniosek czy też w porozumieniu z członkiem Rady Ministrów, który jest odpowiedzialny za obronę narodową, jak i sprawy kierownictwa sił zbrojnych, ale nie jest to bezwzględna reguła²⁴.

²⁰ *Ibidem*. Podobnie: R. Balicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, *op. cit.* Można spotkać też inne poglądy wskazujące na istotne uprawnienia Prezydenta RP (K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 217).

²¹ Np. art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 z późn. zm.).

²² P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, *op. cit.*

²³ Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 52/07.

²⁴ K. Nowak, *Kompetencje op. cit.*, s. 196.

Zadania MON zostały uregulowane w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej²⁵. W art. 1 tej ustawy wskazano, że minister ten kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), jak również że wykonuje on swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego (ust. 2). Do zakresu zadań tego ministerstwa należy zaś m.in. kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych czy przygotowywanie założeń obronnych Państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury Sił Zbrojnych (art. 2 powyższej ustawy).

2. Funkcje kreacyjne Prezydenta

W kolejnych ustępach art. 134 Konstytucji RP przewidziano funkcję kreacyjną Prezydenta. Mianuje on bowiem Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony, przy czym czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa (ust. 3). Realizacja tych konstytucyjnych kompetencji Prezydenta, jak również mianowanie na czas wojny Naczelnego Dowódcy wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W praktyce oznacza to potrzebę wcześniejszego uzgodnienia stanowisk co do osoby kandydata²⁶. Należy zaznaczyć, że w ust. 3, w odróżnieniu od ust. 4, nie przewidziano wyraźnie, iż odwołanie należy do kompetencji Prezydenta. Kwestia ta zatem winna być określona ustawą.

Zgodnie z art. 198 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny kadencja na stanowiskach służbowych Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i dowódców wojsk wynosi 3 lata, z możliwością wyznaczenia na ponowną kadencję. Żołnierz zawodowy zajmujący stanowisko służbowe Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych może być zwolniony z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji przez Prezydenta w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej lub na jego wniosek, jeżeli przemawiają za tym potrzeby Sił Zbrojnych (art. 198 ust. 2 ww. ustawy).

Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny, stanowi organ pomocniczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w kierowaniu obroną państwa. Jest on najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie

²⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1438.

²⁶ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134), op. cit.*

wojskowej i do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy i przejęcia przez niego dowodzenia dowodzi Siłami Zbrojnymi przy pomocy dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (art. 7a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej).

Do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy m.in. dowodzenie Siłami Zbrojnymi, z wyłączeniem Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez WOT, oraz planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych (art. 8 ww. ustawy).

W myśl art. 15 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych (zwany Dowódcą Generalnym), Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych (zwany Dowódcą Operacyjnym) i Dowódca WOT.

Dowódca Generalny jest właściwy w zakresie dowodzenia jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych, z wyłączeniem określonych jednostek wojskowych lub związków organizacyjnych Sił Zbrojnych, m.in. bezpośrednio podległych MON i bezpośrednio podporządkowanych Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (art. 20 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny). Do zakresu działania Dowódcy Generalnego należy m.in. realizacja programu rozwoju Sił Zbrojnych; planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych (art. 20 ust. 2 ww. ustawy).

Kolejnym dowódcą rodzajów Sił Zbrojnych jest Dowódca Operacyjny, będący właściwym w zakresie dowodzenia operacyjnego częścią sił zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie decyzji MON. Do jego zakresu działania należy m.in. wykonywanie zadań MON w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny; planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia organów dowodzenia Sił Zbrojnych, zgodnie z wojennym systemem dowodzenia, a także zapewnienie ich współdziałania z dowództwami jednostek wojskowych i związków organizacyjnych, które mają zostać podporządkowane tym organom (art. 21 ust. 2 powyższej ustawy).

Dowódca WOT zaś jest właściwy w zakresie dowodzenia jednostkami wojskowymi oraz związkami organizacyjnymi jemu podległymi i do jego zakresu działania należy m.in. realizacja programu rozwoju Sił Zbrojnych czy przygotowanie sił i środków WOT do działań bojowych (art. 22 powołanej ustawy).

Przy tej okazji warto dodać, że do końca 2013 r. funkcjonowało na szczeblu strategicznym siedem dowództw: Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej,

4
2
0
2
A
W
A
Z
S
R
A
W
C
E
Z
R
A
M
-
E
Ń
-
C
Z
E
N
T
Y
C
Z
E
S

Dowództwo Wojsk Specjalnych, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych i Sztab Generalny Wojska Polskiego²⁷. Ustawą z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw²⁸ dokonano istotnej zmiany w strukturze dowodzenia siłami zbrojnymi. Z wejściem w życie tej ustawy (1 stycznia 2014 r.) zlikwidowano: Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo Wojsk Specjalnych, tworząc jednocześnie Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i przekształcając Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych w Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych²⁹. Na mocy powołanej ustawy nastąpiła więc konsolidacja dowództwa siłami zbrojnymi³⁰. Jednocześnie zostały rozdzielone funkcje planowania, strategicznego przygotowania oraz utrzymywania i użycia Sił Zbrojnych RP między trzy organy: Szefa Sztabu Generalnego WP, Dowódcę Generalnego i Dowódcę Operacyjnego³¹.

Powyższe rozwiązanie zostało zakwestionowane przez grupę posłów ówczesnej opozycji, którzy wystąpili z wnioskiem do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów powyższej ustawy³². Zdaniem wnioskodawców ustawa faktycznie likwidowała przewidziane w Konstytucji stanowiska dowódców rodzajów sił zbrojnych, zastępując je stanowiskami: Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego i w ich opinii nowo wprowadzonych stanowisk nie można było uznać za tożsamy z konstytucyjnym pojęciem „dowódcy rodzajów sił zbrojnych”³³. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniosek nie spełnia ustawowych wymogów określonych w ustawie o TK, ponieważ stawiane w nim zarzuty nie znajdują podstaw w konstytucyjnej argumentacji, a w konsekwencji jego ocena merytoryczna nie jest możliwa i w związku z tym umorzył postępowanie. W sprawie tej jednak sędzia TK Mirosław Granat zgłosił zdanie odrębne, stwierdzając, że argumentacja dotycząca umorzenia postępowania nie jest przekonująca i umorzenie ma charakter arbitralny. Sędzia argumentował, że sprawa została zainicjowana w trybie kontroli abstrakcyjnej przez podmiot legitymowany generalnie,

²⁷ A. Warchoń, *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2022, vol. 16, nr 1, s. 168.

²⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 852.

²⁹ Art. 11–13 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw.

³⁰ J. Słowik, *Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP – Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 2(95), s. 152.

³¹ P. Soloch, *Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2018, nr 41, s. 15.

³² Postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., K 53/13; A. Warchoń, *Polski...*, op. cit., s. 171–172.

³³ Postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., K 53/13.

a do jej uruchomienia potrzebne jest spełnienie mniejszej liczby wymogów formalnych³⁴. Niezależnie od zasadności rozstrzygnięcia formalnego TK autor artykułu uważa, że przyjęte rozwiązanie prawne nie było sprzeczne z art. 134 Konstytucji RP, gdyż ustawa zasadnicza posługuje się ogólnym pojęciem dowódców rodzajów sił zbrojnych. Nie wynika więc z tego, czy dowództwo ma mieć charakter zespolony czy rozproszony.

Warto zaznaczyć, że 17 listopada 2023 r. Prezydent RP Andrzej Duda złożył na ręce Marszałka Sejmu Szymona Hołowni projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa³⁵. Projekt zakłada m.in. przekształcenie Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych w Dowództwo Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych (Dowództwo Sił Połączonych), a także utworzenie poszczególnych dowództw rodzajów sił zbrojnych, tj. Dowództwa Wojsk Lądowych, Dowództwa Sił Powietrznych oraz Dowództwa Marynarki Wojennej. Celem tych zmian jest zapewnienie spójności dowodzenia oraz zbliżenie struktur i procedur czasu pokoju i czasu wojny³⁶. Z jednej strony zatem propozycja Prezydenta ma na celu odtworzenie rozproszonego dowództwa, z drugiej natomiast przewiduje jedno dowództwo sił połączonych.

Zgodnie z art. 134 ust. 4 konstytucji na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę i w tym samym trybie może go odwołać, przy czym kompetencje Naczelnego Dowódcy i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa. Akt powołania Naczelnego Dowódcy może być wydany w czasie pokoju, z tym jednak zastrzeżeniem, że moc uzyska dopiero w momencie zaistnienia czasu wojny zgodnie z art. 116 ust. 1 i 2 Konstytucji RP³⁷.

Na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Już w sierpniu 2023 r. trafił do Sejmu IX kadencji prezydencki projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, druk 3605, ale nie został przeprowadzony w tej kadencji <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?id=75B50FD22641C88FC1258A0E0031A281>> [dostęp: 20.01.2024 r.].

³⁶ Projekt ustawy ws. działań na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa <<https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/inicjatywa-ustawodawcza-ws-dzialan-na-wypadek-zewnetrznego-zagrozenia-bezpieczenstwa-panstwa,73370>> [dostęp: 20.01.2024 r.]; M. Małecki, D. Kania, *Prezydent Duda złożył projekt ustawy o działaniach organów państwa w warunkach zagrożenia* <<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9353530,prezydent-duda-zlozyl-projekt-ustawy-o-dzialaniach-organow-panstwa-w-w.html>> [dostęp: 20.01.2024 r.].

³⁷ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, op. cit.

podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej³⁸ Naczelny Dowódca podlega Prezydentowi RP (art. 16 ust. 1). Przejmuje on dowodzenie siłami zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia sił zbrojnych do obrony państwa, z chwilą jego mianowania przez Prezydenta, o ile głowa państwa nie określi innego terminu przejęcia dowodzenia³⁹. W doktrynie pojawił się postulat wyraźnego określenia pozycji Naczelnego Dowódcy, z uwagi na niepełne uregulowanie, np. w zakresie wymagań stawianych wobec kandydata⁴⁰.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o obronie Ojczyzny Prezydent wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy. Osoba ta przygotowuje się do realizacji zadań Naczelnego Dowódcy – do czasu mianowania jej lub wskazania przez Prezydenta innej osoby przewidzianej na to stanowisko⁴¹. Rozwiązanie to nie ma wyraźnego konstytucyjnego umocowania. Niemniej jednak, w ocenie autora, należy je uznać za dopuszczalne na podstawie art. 134 ust. 6 ustawy zasadniczej i zarazem uzasadnione. Taka regulacja prawna pozwala bowiem przysłemu Naczelnemu Dowódcy w czasie pokoju przygotowywać się do pełnienia funkcji na czas wojny.

3. Pozostałe kompetencje w zakresie sił zbrojnych

W art. 134 ust. 5 Konstytucji RP wskazano, że Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe. W myśl art. 140 ust. 1 i 4 ustawy o obronie Ojczyzny Prezydent, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, mianuje na: pierwszy stopień oficerski (podporucznika), stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz stopień wojskowy Marszałka Polski – oficera posiadającego stopień wojskowy generała (admirala) za wyjątkowe zasługi dla Sił Zbrojnych. Są to tradycyjne uprawnienia zwierzchnika sił zbrojnych⁴². W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Prezydent mianuje w drodze postanowienia, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, na stopnie wojskowe generałów i admirałów⁴³.

³⁸ Tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2091.

³⁹ Art. 16 ust. 2 i art. 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁰ A. Bień-Kacała, *Legal status of the Commander-in-Chief of the Polish Armed Forces*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 6 (34), s. 310.

⁴¹ Art. 29 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁴² K. Nowak, *Kompetencje...*, *op. cit.*, s. 204.

⁴³ Art. 140 ust. 5 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

Należy omówić również problematykę mobilizacji i użycia sił zbrojnych. Zgodnie z art. 136 Konstytucji RP w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika z tego, że Prezydent nie może zarządzić mobilizacji i użycia sił zbrojnych z własnej inicjatywy. Powstaje pytanie, czy w tym przepisie występuje jedna instytucja, tj. „mobilizacja i użycie sił zbrojnych”, czy też dwie odrębne „mobilizacja” oraz „użycie sił zbrojnych”. W doktrynie występuje pogląd, że są to dwie kompetencje, które mogą być realizowane zarówno łącznie, jak i oddzielnie⁴⁴. R. Czarny zwrócił uwagę, że kwestia ta zależy od tego, jak zdefiniujemy sformułowanie „użycie do obrony”, gdyż przy rozumieniu szerokim (gotowości do użycia broni) rozdzielanie obu działań traci na znaczeniu⁴⁵. W moim przekonaniu, ustrojodawca posłużył się w tym wypadku wąskim pojęciem, ponieważ wyraźnie rozgraniczył kwestię mobilizacji od użycia sił zbrojnych. Tym samym opowiadam się dwiema odrębnymi instytucjami.

Definicja mobilizacji zawarta jest w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, gdzie wskazano, że jest to proces przygotowania państwa, w tym Sił Zbrojnych, do osiągnięcia gotowości do przeciwdziałania bezpośredniemu zewnętrznemu zagrożeniu bezpieczeństwa państwa, uruchamiany zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z art. 136 Konstytucji nie wynika, w jakiej formie powinna zostać wydana decyzja w sprawie ogłoszenia mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP (rozporządzenia, zarządzenia, postanowienia, względnie inaczej nazwanego aktu urzędowego), a w literaturze występowały różne poglądy na tę kwestię⁴⁶. W art. 2 pkt 16 ustawy o obronie Ojczyzny jednoznacznie wskazano na formę zarządzenia przy uruchamianiu procesu mobilizacji. Należy dodać, że zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁷ akt prawny dotyczący powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

Należy również przywołać zadanie związane z użyciem sił zbrojnych poza granicami kraju. Co prawda art. 117 ustawy zasadniczej nie wskazuje

⁴⁴ K. Nowak, *Kompetencje...*, op. cit., s. 209; R. Balicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 136)*, op. cit.

⁴⁵ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 136)*, op. cit.

⁴⁶ *Ibidem*. R. Balicki twierdził, że ze względu na zakres oddziaływania mobilizacji winna być ona zarządzana aktem o mocy powszechnie obowiązującej, a więc rozporządzeniem, R. Balicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 136)*, op. cit.

⁴⁷ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

V. Podsumowanie

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta dotyczące sił zbrojnych mają zróżnicowany charakter. Związane są zarówno z funkcją kreacyjną głowy państwa (mianowanie Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych czy Naczelnego Dowódcy), jak i z zadaniami innego rodzaju, np. nadawaniem stopni wojskowych czy zarządzaniem mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony państwa. Uregulowania konstytucyjne nie mają w tej materii kompleksowego charakteru i dlatego niezbędne jest dodatkowe unormowanie ustawowe. Mimo uchwalenia w 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny i skodyfikowania różnych przepisów prawa wojskowego problematyka ta nadal jest rozproszona między różne ustawy.

Znamienny jest konstytucyjny dualizm organów władzy wykonawczej w zakresie obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Dualizm ten zakłada z jednej strony konieczność współpracy pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów. Z drugiej natomiast może być przyczyną wielu sporów kompetencyjnych, zwłaszcza w sytuacji kohabitacji, gdy rząd i Prezydent pochodzą z przeciwnych obozów politycznych. Niewątpliwie pozytywnym rozwiązaniem jest doprecyzowanie tych kompetencji w ustawie o obronie Ojczyzny, gdzie w art. 24, art. 25 i art. 27 określono odrębnie zadania Prezydenta RP i Rady Ministrów. Jednakże aktualne ustawowe uregulowanie może być niewystarczające, aby zapobiec ewentualnym konfliktom na linii Prezydent – Rada Ministrów. Dla przykładu w przepisie art. 25 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny ustawodawca posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza otwarty katalog kompetencji Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Co więcej, wiele uprawnień Prezydenta dotyczących sił zbrojnych zawartych jest jeszcze w szeregu różnych ustaw.

W ocenie autora należałoby rozważyć rozgraniczenie kompetencji Prezydenta i rządu na gruncie konstytucyjnym. Nowelizacja ustawy zasadniczej mogłaby doprecyzować, na czym konkretnie polegają zadania Prezydenta z art. 126 ust. 2 i art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, a na czym zadania Rady Ministrów z art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 ustawy zasadniczej. Ustrojodawca mógłby przy tym wyjaśnić np. „pośrednictwo MON” w kwestii zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi. Uregulowanie tych zagadnień w Konstytucji, a nie w ustawach zwykłych byłoby, zdaniem autora, bardziej pożądane. Co oczywiste, unormowanie konstytucyjne ma większą trwałość niż regulacja ustawowa. Ta ostatnia może ulegać zmianie, np. na skutek zmian politycznych, a tak niewrażliwa sfera, jak zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, powinna mieć zapewnioną stabilność. Takie rozwiązanie mogłoby ograniczać spory między naczelnymi organami

władzy wykonawczej, co jest niezwykle istotne w kontekście istniejącego stanu zagrożenia bezpieczeństwa, wynikającego z trwającej wojny w Ukrainie.

Oczywiście nie można oczekiwać, że Konstytucja RP rozwiąże wszystkie problemy interpretacyjne i kompleksowo ureguluje wszystkie zagadnienia związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi. Rozwiązania szczegółowe nadal winny być unormowane w drodze ustawy choć, w ocenie autora, należy dążyć do jeszcze szerszej kodyfikacji tych przepisów.



A B S T R A C T

The article describes the competences of the President in the field of the Armed Forces contained in the Constitution of the Republic of Poland. They have a various nature, because they are related to the creative function of the head of state and the other types of tasks, e.g. awarding military ranks. The constitutional regulations in this subject are not comprehensive and require statutory regulation. Therefore, in the article, the author tried to answer the question of how these tasks have been implemented on a statutory basis and whether these constitutional solutions are optimal.

Keywords: Constitution, President, the Armed Forces

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 1438).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 755).

- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2019).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 852).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 1 września 2023 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (MP z 2023 r. poz. 1016).

Literatura

- Balicki R. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, red. M. Haczkowska 2014, LEX.
- Balicki R. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 135)*, red. M. Haczkowska 2014, LEX.
- Balicki R. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 136)*, red. M. Haczkowska 2014, LEX..
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 26) 2012*, wyd. 2, Legalis;
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 146) 2012*, wyd. 2, Legalis.
- Bień-Kacała A., *Legal status of the Commander-in-Chief of the Polish Armed Forces*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 6 (34).
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 135)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 136)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.
- Dudek D., *Konstytucja RP. Komentarz (art. 146)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, wyd. 1, Legalis.
- Działocha K., *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX.

- Grzebyk P. [w:] *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 26)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
- Małecki M., Kania D., *Prezydent Duda złożył projekt ustawy o działaniach organów państwa w warunkach zagrożenia* <<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9353530,prezydent-duda-zlozyl-projekt-ustawy-o-dzialaniach-organow-panstwa-w-w.html>>.
- Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 134)*, wyd. 7, 2013, LEX.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 135)*, wyd. 7, 2013, LEX.
- Słowik J., *Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP – Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 2(95).
- Soloch P., *Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2018, nr 41.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr I (25).
- Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 26)*, red. P. Tuleja, WKP 2023, LEX.
- Warchoła A., *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2022, vol. 16, nr 1.

Pozostałe

- Prezydencki projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, druk 3605.
- Projekt ustawy ws. działań na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa <<https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/inicjatywa-ustawodawcza-ws-dzialan-na-wypadek-zewnetrzego-zagrozenia-bezpieczenstwa-panstwa,73370>>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny, druk 2052, s. 1 i 6 <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2052>>.

DAMIAN ROBERT JAWORSKI¹,
ALEKSANDRA MARIA WISŁAWSKA²

Odpowiedzialność cywilna i karna za spowodowanie wypadku w ruchu lądowym przez pojazd autonomiczny

Civil and criminal liability for causing a land traffic accident by an autonomous vehicle

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

Niniejszy artykuł traktuje o odpowiedzialności cywilnej i karnej za spowodowanie wypadku w ruchu lądowym przez pojazd autonomiczny. Zdaniem autorów aktualny, trzeci poziom „autonomiczności” według klasyfikacji SAE nie nastręcza trudności i koresponduje z zasadami ponoszenia odpowiedzialności cywilnej za szkody na osobie lub mieniu określonymi w art. 435 i 436 k.c. Podobnie jest z odpowiedzialnością karną. Za spowodowanie wypadku przez pojazd autonomiczny kierujący winien co do zasady liczyć się z reakcją prawnokarną, właściwą dla poruszających się pojazdami konwencjonalnymi. Dopiero w przypadku dopuszczenia pojazdów na wyższych poziomach „autonomiczności” pojawiają się problemy, których rozwiązanie wymaga w szczególności nowelizacji art. 436 § 2 k.c. oraz przepisów o ruchu drogowym, tak aby umożliwić należyte oddziaływanie odpowiednich norm prawa cywilnego i karnego.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność cywilna, pojazdy autonomiczne, ruch lądowy, wypadek

I. Wprowadzenie

Podobnie jak inne nowe technologie sztuczna inteligencja to szeroko dyskutowane w doktrynie prawniczej dobrodziejstwo informatyczne

¹ Damian Robert Jaworski – doktorant w dyscyplinie nauki prawne Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, aplikant Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury XIII rocznika aplikacji prokuratorskiej, prezes Zarządu Koła Nauk Penalnych na Wydziale Prawa i Administracji UKSW. Adres e-mail: d.jaworski.dzialalnosc.naukowa@gmail.com. ORCID: 0000-0002-1069-6916.

² Aleksandra Maria Wisławska – doktorantka w dyscyplinie nauki prawne Szkoły Doktorskiej

ostatnich lat. Mimo że wciąż łączy się ono z procesem rozpowszechniania na wybrane obszary ludzkiej aktywności, już teraz istnieje szereg narzędzi ją wykorzystujących. Spośród wybranych rodzajów sztucznej inteligencji można wymienić:

- a) „inteligentne oprogramowanie” w formie wirtualnych asystentów (np. *Siri*, *Google Assistant*, *Alexa*), *chatbotów* (np. *Chat GPT*), oprogramowania do analizy obrazu (np. *Computer Vision*), wyszukiwarek internetowych (np. *Persooa*) oraz systemów rozpoznawania mowy i twarzy,
- b) „ucieleśnioną sztuczną inteligencję” pod postacią robotów (np. *Ameca*), bezzałogowych statków powietrznych (pot. *dronów*), Internetu rzeczy (a zatem systemu połączonych ze sobą urządzeń) czy wreszcie pojazdów autonomicznych³.

Koncentrując się na pojazdach autonomicznych, należy stwierdzić, że stanowią one „kamień milowy” w ewolucji środków transportu kołowego, który po raz pierwszy w historii pozwala na wyłączenie człowieka od jakiegokolwiek udziału w procesie kierowania określonym środkiem transportu. Powszechnie wskazuje się, że wyeliminowanie czynnika ludzkiego zapobiegnie przytłaczającej większości wypadków drogowych, a także przyniesie oszczędności społeczne w związku z ograniczeniem wydatków przeznaczonych na ubezpieczenia, opiekę zdrowotną oraz paliwo⁴. Pojazdy autonomiczne nie są jednak pozbawione wad. Chodzi przede wszystkim o ich nieprzewidywalność na drodze (zwłaszcza w nadzwyczajnych okolicznościach), ryzyko wystąpienia błędu technicznego, w tym nieprzewidziane awarie, a także potencjalny atak hakerski w celu zakłócenia ich sposobu poruszania się⁵.

Powyższe zagrożenia determinują problem badawczy w postaci pytania o ocenę ewentualnej odpowiedzialności cywilnej i karnej za wypadki w ruchu lądowym, które zostały spowodowane przez pojazdy autonomiczne.

W toku badań przeanalizowano wybrane przepisy prawa z wykorzystaniem metody dogmatyczno-formalnej i komparatystycznej.

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, aplikantka Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury XIII rocznika aplikacji sędziowskiej. Adres e-mail: al.wislawska@gmail.com. ORCID: 0000-0001-9224-0295.

³ Zob. *Sztuczna inteligencja: co to jest i jakie ma zastosowania?*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania?at_campaign=20234-Digital&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=DSA&at_goal=TR_G&at_audience=&at_topic=Artificial_Intelligence&gclid=EAIAIQob-ChMlueCwn4v6gAMVpAV7Ch1IHAanEAYASAAEgKGOPD_BwE> [dostęp: 30.01.2024 r.].

⁴ Zob. *Samochody autonomiczne: wady i zalety, czy są legalne?*, <<https://devil-cars.pl/blog/samochody-autonomiczne>> [dostęp: 30.01.2024 r.].

⁵ Zob. *ibidem*.

Dokonano również przeglądu dorobku doktryny i orzecznictwa za pomocą metody teoretyczno-prawnej oraz empirycznej.

II. Pojazdy autonomiczne na gruncie prawa o ruchu drogowym

Na mocy art. 55 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶ do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷ wprowadzone zostały regulacje w przedmiocie możliwości dopuszczenia do ruchu lądowego pojazdów autonomicznych (art. 65k–65n). Przywołany przepis nie pozwolił jednak na swobodne poruszanie się „inteligentnych pojazdów”. Bynajmniej, w aktualnym stanie prawnym możliwe jest wyłącznie prowadzenie prac badawczych związanych z testowaniem omawianych maszyn, w szczególności na potrzeby ich zastosowania w transporcie zbiorowym i realizacji innych zadań publicznych (art. 65l ust. 1 p.r.d.). Prowadzenie rzeczonych prac zostało przy tym uzależnione od spełnienia wymagań bezpieczeństwa oraz uzyskania zezwolenia w formie decyzji administracyjnej organu zarządzającego ruchem na drodze objętej planem badań (art. 65l ust. 1 i 2 p.r.d.).

Pojazdy „kierowane” przez sztuczną inteligencję należą tym samym do rzadkich, choć nie wykluczanych zjawisk na polskich drogach. Aby określić, o jakie maszyny dokładnie chodzi, należy odwołać się do treści art. 65k p.r.d. Otóż przez pojęcie pojazdu autonomicznego rozumie się pojazd samochodowy wyposażony w systemy sprawujące kontrolę nad ruchem tego pojazdu i umożliwiające jego ruch bez ingerencji kierującego, który w każdej chwili może przejąć kontrolę nad tym pojazdem. Przy odczytywaniu przywołanego opisu wespół z definicją legalną pojazdu samochodowego z art. 2 pkt 33 p.r.d. oraz innymi kategoriami poszczególnych pojazdów wymienionych w tymże przepisie nie ma wątpliwości, że spod jej zakresu wyłączone są: motorowery, pojazdy szynowe, rowery, wózki rowerowe, hulajnogi elektryczne, urządzenia transportu osobistego, wózki inwalidzkie, pojazdy wolnobieżne oraz ciągniki rolnicze. Testowane mogą być natomiast w szczególności: samochody osobowe, taksówki, motocykle, autobusy, trolejbusy, samochody ciężarowe i ciężarowo-osobowe, ciągniki siodłowe i balastowe, a także inne określone w art. 2 pkt 42b i 42c p.r.d. czterokołowce – o ile zostały wyposażone w odpowiednie systemy do samodzielnego poruszania się.

Pierwotnie pojazdy autonomiczne miały być wyposażone tylko w silniki elektryczne. W czasie konsultacji publicznych projektu ustawy

⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 875 ze zm. Rzeczona ustawa weszła w życie z dniem 22 lutego 2018 r.

⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., dalej: „prawo o ruchu drogowym” lub „p.r.d.”.

o elektromobilności i paliwach alternatywnych organizacje pozarządowe zgłosiły jednak uwagi w zakresie braku zasadności powiązania „autonomiczności” pojazdu z rodzajem jego napędu, rozumianego pierwotnie jako wyłącznie elektryczny. Podnoszono m.in., że ograniczenie możliwości testowania niegdyśszych „pojazdów samosterujących”⁸ do pojazdów elektrycznych może być nie tylko sprzeczne z zasadą technologicznej neutralności, ale również stanowić praktyczną przeszkodę w rozwoju technologii tego typu maszyn, albowiem są one (i w dłuższej perspektywie z pewnością będą) w znacznym stopniu oparte na technologii silników wewnętrznego spalania⁹. W następstwie ustawodawca ostatecznie określił, że pojazdy autonomiczne mogą mieć także inne rodzaje jednostek napędowych, w tym np. silnik spalinowy, hybrydowy oraz wodorowy. Zdaniem autorów jest to bez wątpienia słuszny krok w kierunku szerszego rozwoju badań nad sztuczną inteligencją. Trzeba przy tym podkreślić, że rezygnacja z testowania pojazdów zasilanych przy pomocy innych źródeł energii oznaczałaby w przyszłości niepowetowaną stratę. Przykładowo w przypadku wojskowości oraz innych obszarów o charakterze strategicznym pojazdy z silnikiem elektrycznym niejednokrotnie gorzej radzą sobie w trudnych warunkach drogowych, jak i atmosferycznych. Mają też o wiele bardziej ograniczony zasięg poruszania się, a w czasie wojny mogą powodować poważne problemy z ładowaniem w związku z potencjalnymi ograniczeniami w dostępie do odpowiedniej infrastruktury oraz samej energii elektrycznej.

Testowanie „smart pojazdów” możliwe jest wyłącznie na drogach publicznych (art. 65l ust. 1 p.r.d.). W ocenie autorów nie przeszkadza to jednak w prowadzeniu badań na prywatnych posesjach, gdzie zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury nie odbywa się ruch lądowy¹⁰. Niezależnie od miejsca i okoliczności prowadzonych badań, sama sztuczna inteligencja nie jest jednak traktowana obecnie przez ustawodawcę za kierującego, chociaż to de facto ona „kieruje” daną maszyną. Otóż w myśl art. 2 pkt 20 p.r.d. kierującym może być wyłącznie osoba, a zatem człowiek. Potwierdza to art. 65n ust. 1 pkt 2 p.r.d., zgodnie z którym organizator prac badawczych ma obowiązek zapewnić, aby w trakcie prowadzenia badań w pojeździe autonomicznym, a dokładnie w miejscu przeznaczonym dla kierującego znajdowała się osoba fizyczna. Co więcej, musi ona posiadać uprawnienia do kierowania pojazdem (określonej kategorii), a także w każdej chwili mieć

⁸ Określenie używane na etapie wstępnych prac nad projektem ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Zob. *Informacja o przebiegu procesu legislacyjnego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297850>> [dostęp: 30.01.2024 r.].

⁹ Zob. *ibidem*.

¹⁰ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2022 r., IV KK 134/22, LEX nr 3369252.

możliwość przejścia nad nim kontroli, w szczególności w razie wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa w ruchu lądowym.

Konieczność zapewnienia obecności człowieka jako kierującego „inteligentnym autem” pozostaje szczególnie istotna dla poprawnego zrozumienia dopuszczalnego w Polsce poziomu „autonomiczności” pojazdów. Otóż zgodnie z klasyfikacją SAE (*Society of Automotive Engineers*) wyróżnia się pięć takich poziomów:

Poziomy „autonomiczności” według klasyfikacji SAE:

Poziom	Nazwa	Deskrypcja
zero (0)	brak automatyzacji	wszystkie czynności realizowane są przez kierującego
pierwszy (1)	systemy asystujące	systemy wsparcia kierującego pozostają oparte na informacjach zewnętrznych (np. inteligentne tempomaty, systemy wspomaganie parkowania, systemy wspomagające utrzymywanie pasa ruchu)
drugi (2)	automatyzacja częściowa	autonomiczny charakter systemów z poziomu pierwszego zostaje zachowany, przy czym na kierującym ciąży obowiązek stałej obserwacji otoczenia
trzeci (3)	automatyzacja zależna	pojazd prowadzony jest przez system z obowiązkiem reakcji kierującego dla korekty decyzji systemu
czwarty (4)	automatyzacja wysoka	pojazd jest w pełni prowadzony przez system w określonych warunkach
piąty (5)	automatyzacja pełna	system realizuje wszystkie funkcje w każdych warunkach

Źródło: opracowanie własne autorów na podstawie: W. Robaczyński, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazdy autonomiczne*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 1, s. 71 i cyt. tam literatura.

Wykładnia językowa przepisu art. 65n ust. 1 pkt 2 p.r.d. nie pozostawia wątpliwości, że w Polsce testować można jedynie pojazdy na 3. poziomie „autonomiczności”. Od 4. poziomu pojazd pozostaje bowiem w pełni „prowadzony” przez sztuczną inteligencję. Obecny stan prawny determinuje zatem pytanie o aktualność norm prawnych wobec dynamiki zmian technologicznych, zwłaszcza, gdy w przyszłości pojazdy autonomiczne nie będą posiadały miejsca dla kierującego. Warto przy tym wskazać, że Unia Europejska spodziewa się, iż do około 2030 r.¹¹ pojazdy autonomiczne

¹¹ Zob. Plan działania Unii Europejskiej dotyczący jazdy autonomicznej, <https://www.ertrac.org/wp-content/uploads/2022/07/ERTRAC_Automated_Driving_2017.pdf> [dostęp: 30.01.2024 r.].

będą powszechnie dostępne dla jej mieszkańców. Nawet gdyby prognoza ta okazała się nader optymistyczna, to jednak nie można wątpić, że pojazdy o wyższych poziomach „zautomatyzowania” będą stopniowo zastępowały ich starsze generacje¹².

Tymczasem już teraz polskie prawo o ruchu drogowym nie odzwierciedla aktualnych możliwości produkcyjnych w zakresie pojazdów autonomicznych. Jest to o tyle zaskakujące, albowiem pojazdy autonomiczne są dopuszczone do ruchu wyłącznie na potrzeby ich testowania w ramach prac badawczych. Co więcej, właściciel nieruchomości położonej wzdłuż planowanej trasy może zgłosić sprzeciw, który obliguje organ administracji publicznej do wydania decyzji o odmowie wydania zezwolenia na badania (art. 65m ust. 1 pkt 3 p.r.d.).

W ocenie autorów dalszy rozwój technologiczny w zakresie pojazdów autonomicznych wpłynie bezpośrednio na potrzebę nowelizacji polskich przepisów. W tym kontekście Polska może wziąć przykład z dorobku legislacyjnego Republiki Federalnej Niemiec, która już trzy lata temu przyjęła nowelizację ustawy o ruchu drogowym z 5 marca 2003 r.¹³ w postaci tzw. ustawy z 12 lipca 2021 r. o jeździe autonomicznej¹⁴. Przywołany akt zawierał pierwsze na świecie regulacje dotyczące pojazdów o 4. poziomie „autonomiczności”¹⁵. Zgodnie z art. 1 tejsze nowelizacji do niemieckich przepisów o ruchu drogowym wprowadzono § 1d–1l. W myśl § 1d ust. 1 pkt 1 i 2 niemieckiej ustawy i ruchu drogowym pojazdem silnikowym z funkcją autonomicznej jazdy jest pojazd silnikowy, który może samodzielnie wykonywać zadania związane z prowadzeniem pojazdu w określonym obszarze działania¹⁶ bez udziału osoby kierującej pojazdem, a także posiada odpowiednie wyposażenie techniczne, które, stosownie do treści § 1e ust. 2, umożliwia m.in. samodzielne:

- a) wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem pojazdu w określonym obszarze działania bez interwencji osoby kontrolującej

¹² Zob. M. Bęza, A. Szymanek, *Dane stają się nowym paliwem – rozwój pojazdów autonomicznych w kontekście ochrony danych*, <<https://kpmg.com/pl/pl/blogs/home/posts/2023/11/dane-staja-sie-nowym-paliwem-rozwoj-pojazdow-autonomicznych-w-kontekście-ochrony-danych-blog-prawny.html>> [dostęp: 30.01.2024 r.].

¹³ Das Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919).

¹⁴ Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren, Gesetz vom 12.07.2021 (BGBl. I S. 3108, 48).

¹⁵ Zob. B. Eastman, S. Collins, R. Jones et al., *A Comparative Look at Various Countries' Legal Regimes Governing Automated Vehicles*, „Journal of Law and Mobility” 2023, s. 29.

¹⁶ Określony obszar działania w rozumieniu § 1d ust. 2 niemieckiej ustawy o ruchu drogowym z 5 marca 2003 r. oznacza lokalnie i przestrzennie zdefiniowaną przestrzeń dróg publicznych, w której pojazd silnikowy z funkcją autonomicznej jazdy może być eksploatowany, jeżeli spełnione są wymogi wymienione w § 1e ust. 1.

- pojazd lub bez stałego monitorowania jazdy pojazdu przez nadzór techniczny,
- b) przestrzeganie przepisów ruchu drogowego skierowanych do kierowcy pojazdu,
 - c) zapobieganie i minimalizowanie szkód,
 - d) doprowadzenie pojazdu mechanicznego do stanu minimalizującego zagrożenie, jeżeli kontynuowanie jazdy byłoby możliwe tylko z naruszeniem przepisów ruchu drogowego,
 - e) natychmiastowe powiadomienie nadzorcy technicznego o jakimkolwiek naruszeniu funkcjonalności pojazdu, a także
 - f) dezaktywację w dowolnym momencie przez nadzorcę technicznego lub osobę znajdującą się w pojeździe oraz – w przypadku dezaktywacji – automatyczny powrót pojazdu do stanu minimalnego ryzyka.

III. Zasady odpowiedzialności cywilnej za spowodowanie wypadku w ruchu lądowym przez pojazd autonomiczny

Pierwszą osobą, która straciła życie w wyniku wypadku w ruchu lądowym z udziałem pojazdu autonomicznego, jest Eleine Herzberg, zaś zdarzenie miało miejsce 18 marca 2019 r. w miejscowości Tempe, w stanie Arizona¹⁷. Piesza została potrącona przez samochód Volvo XC90, który należał do korporacji Uber. Odpowiedzialność za wypadek w tej konkretnej sprawie jest przypisywana osobie mającej sprawować nadzór nad samochodem, która zamiast skupiać uwagę na drodze oglądała program „The Voice” na smartfonie. Prowadzi to do pytania, kto i w jakim zakresie będzie ponosił odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem pojazdu autonomicznego, zwłaszcza gdyby kierujący pojazdem dochował należytej staranności. Przyczyna wypadku z udziałem pojazdu autonomicznego może bowiem wynikać z wielu czynników, m.in. tych wymienionych we wprowadzeniu.

W polskim porządku prawnym jako podstawę odpowiedzialności cywilnej za wypadek spowodowany przez pojazd autonomiczny należy rozpatrywać art. 436 § 1 k.c.¹⁸. Przywołany przepis przewiduje, że odpowiedzialność za szkody na mieniu i osobie wyrządzone przez ruch mechanicznego środka komunikacji poruszanego za pomocą sił przyrody ponosi jego posiadacz

¹⁷ Zob. *Uber's self-driving operator charged over fatal crash*, <<https://www.bbc.com/news/technology-54175359>> [dostęp: 30.01.2024 r.].

¹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej: „k.c.”.

na zasadzie ryzyka. Analizowana odpowiedzialność jest zatem związana z posiadaniem pojazdu. Co do zasady chodzi o posiadanie samoistne, z tym jednak zastrzeżeniem, że oddanie pojazdu w posiadanie zależne rodzi przejście odpowiedzialności na posiadacza zależnego (art. 436 § 1 zdanie drugie k.c.). Rozwiązanie to znajduje zastosowanie zarówno w przypadku pojazdów w pełni, jak i częściowo autonomicznych¹⁹. Zasada odpowiedzialności cywilnej w obecnym stanie prawnym jest zatem niezależna od poziomu „autonomiczności” pojazdu, a tym samym możliwości przejścia kontroli nad pojazdem przez jego posiadacza samoistnego lub zależnego.

Odnosząc się do ruchu pojazdu „kierowanego” przez sztuczną inteligencję, należy zważyć, że zgodnie z wykładnią art. 436 § 1 k.c. wyrażona w nim odpowiedzialność na zasadzie ryzyka „obejmuje szkody, które zostały spowodowane przez ruch mechanicznego środka komunikacji. Ruch ten jest rozumiany bardzo szeroko [...], a mianowicie jako stan pojazdu od chwili rozpoczęcia podróży do chwili jej zakończenia albo do chwili zatrzymania pojazdu w zaplanowanym wcześniej miejscu postoju. Krótkotrwałe postoje w czasie podróży, a także wszelkie postoje w miejscach do tego nieprzeznaczonych nie wyłączają pojazdu z ruchu. Tym samym pojazd może być w ruchu z punktu widzenia art. 436 § 1 k.c. nawet wówczas, gdy silnik jest wyłączony. Jako szkody wynikłe z ruchu pojazdu należy z kolei traktować wszelkie uszczerbki spowodowane przez jego ruchome części przy wsiadaniu lub wysiadaniu, załadunku towarów lub ich wyładunku”²⁰.

Między ruchem pojazdu autonomicznego a szkodą musi zachodzić adekwatny związek przyczynowy, o którym mowa w art. 361 § 1 k.c. Jak wskazuje judykatura, „oznacza to, że szkoda musi być normalnym, typowym następstwem ruchu pojazdu mechanicznego. Związek ten należy ujmować jako wynikające z doświadczenia życiowego i wiedzy obiektywne powiązania przyczyny (ruchu pojazdu) i skutku (wystąpienia szkody). Oznacza to też, że w pierwszej kolejności należy ustalić, czy w ogóle między ruchem pojazdu a szkodą zachodzi obiektywna zależność (eliminacja ruchu pojazdu jako przyczyny wyłącza wystąpienie skutku w postaci szkody), a dopiero w razie odpowiedzi twierdzącej należy zastosować kryterium normalności”²¹.

Właściwej oceny wymaga także ocena, czy aktualny posiadacz testowanego pojazdu autonomicznego mógłby skutecznie powołać się na okoliczności egzoneracyjne. Zdaniem autorów jest to dopuszczalne na takich

¹⁹ Zob. G. Urbanik, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazd autonomiczny w kontekście art. 446 k.c.*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2019, nr 2, s. 89.

²⁰ G. Karaszewski, *Komentarz do art. 436 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, bez oznaczenia miejsca, 2023, edycja elektroniczna LEX.

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 22 marca 2021 r., I ACa 997/19, LEX nr 3184356.

samych warunkach jak w przypadku konwencjonalnych środków komunikacji z art. 436 § 1 k.c. Na podstawie przywołanego przepisu odczytywanego wespół z art. 435 § 1 k.c. posiadacz „inteligentnego pojazdu” może więc uchylić się od odpowiedzialności odszkodowawczej w razie wykazania siły wyższej, wyłącznej winy poszkodowanego, jak również wyłącznej winy osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności. W tym kontekście warto wskazać, że zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny „charakteru siły wyższej nie mają zdarzenia, które zostają spowodowane przez wadliwie działające mechanizmy pojazdu (np. awaria hamulców, pęknięcie opony); nie można też przypisać cech siły wyższej takiemu zjawisku jak gołoleź, awaria sygnalizacji świetlnej, błędny sygnał kierującego ruchem itp. [...]”²². Posiadacz pojazdu autonomicznego ponosi zatem ryzyko wszelkich jego wad, w tym konstrukcyjnych, i to nawet wówczas, gdy określona wada była ukryta, a posiadacz przewidywał, mógł albo nie mógł przewidzieć, że wada ta istnieje²³. Oznacza to, że ewentualną osobą trzecią, której obarczono wyłączną winą działania wyłączałyby odpowiedzialność posiadacza, nie może być producent pojazdu²⁴ ani podmiot prowadzący serwis techniczny²⁵.

Przy spowodowaniu wypadku przez pojazd autonomiczny istnieje również teoretyczna możliwość odejścia od zasady ryzyka. Zgodnie z art. 436 § 2 k.c. w razie zderzenia się mechanicznych środków komunikacji poruszanych za pomocą sił przyrody posiadacze samoistni lub zależni mogą wzajemnie żądać naprawienia poniesionych szkód wyłącznie na zasadach ogólnych (chodzi zatem o odpowiedzialność na zasadzie winy). Nadto tylko w myśl przywołanego przepisu na zasadach ogólnych osoby te są odpowiedzialne za szkody wyrządzone tym, których przewożą z grzeczności. Aktualne regulacje dotyczące pojazdów autonomicznych nie pozostawiają wątpliwości, że w praktyce możliwy do zaistnienia jest wyłącznie pierwszy wariant. Z tego względu jedynie on zostanie poddany dalszemu omówieniu.

De lege lata, przy wzajemnym wjechaniu na siebie pojazdów, w tym co najmniej jednego „inteligentnego”, ocena odpowiedzialności cywilnej na zasadach ogólnych nie powinna nastęrczać trudności. „Smart pojazd” znajduje się bowiem na 3. poziomie „autonomiczności”, a zatem jego kierującym jest człowiek mogący ponosić winę (np. zarzut braku sprawowania

²² J. Gudowski, G. Bieniek, *Komentarz do art. 436 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, *Zobowiązania. Część ogólna*, T. Bielska-Sobkowicz, H. Ciepla, M. Sychowicz et al., wyd. 2, Warszawa 2018, edycja elektroniczna LEX.

²³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 listopada 1966 r., II CR 328/66, LEX nr 507.

²⁴ Zob. *ibidem*.

²⁵ Zob. *Odpowiedzialność za wypadek komunikacyjny w polskim prawie cywilnym – wybrane zagadnienia*, <https://www.kancelariasznajder.pl/images/sampledata/kancelaria_sznajder_odpowiedzialno%C5%9B%C4%87_z_a_wypadek_komunikacyjny.pdf> [dostęp: 10.02.2024 r.].

należytej kontroli nad pojazdem mimo posiadania odpowiednich możliwości technicznych). Marginalnie można sformułować supozycję, że to właśnie z tego powodu ustawodawca poprzestał na obecnym kształcie definicji pojazdu autonomicznego jako korespondującej z aktualnym modelem ponoszenia odpowiedzialności cywilnej.

De lege ferenda, w przypadku dopuszczenia do ruchu pojazdów o 4. i 5. poziomie „autonomiczności” należałoby znowelizować obecne brzmienie art. 436 § 2 k.c. Skoro pojazd porusza się bez nadzoru kierującego (w tym pojazd ten może nawet nie być wyposażony w kierownicę oraz pedały przyspieszenia i hamulca), to trudno przypisać jego posiadaczowi jakąkolwiek winę, o ile nie doszło do nadzwyczajnych aberracji, np. w postaci zaniechania aktualizacji oprogramowania czy nieprawidłowej dbałości o sprawność czujników, jeżeli okazałyby się one uszkodzone lub zabrudzone. Wówczas kierujący konwencjonalnym pojazdem nie mógłby żądać naprawienia jakichkolwiek szkód od posiadacza tego „w pełni zautomatyzowanego”. Stąd też, w ocenie autorów, jakiegokolwiek prace nad nowelizacją definicji legalnej pojazdu autonomicznego w kierunku wyeliminowania kierującego powinny odbywać się z uwzględnieniem konieczności wprowadzenia zmian w zakresie odpowiedzialności za szkody na osobie lub mieniu w przypadkach określonych w art. 436 § 2 k.c.

Warto dodać, że w doktrynie pojawiły się już pierwsze głosy poszukujące rozwiązania zaistniałego problemu w oparciu o siatkę aktualnych instytucji cywilistycznych. Jako ich przykłady można wskazać w szczególności:

- a) traktowanie pojazdu autonomicznego jako składnika przedsiębiorstwa lub zakładu wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody, a w konsekwencji stosowanie na zasadzie *per analogiam* art. 435 k.c. – tym sposobem omawiana odpowiedzialność zawsze kształtowała by się na zasadzie ryzyka, wyłączając przypadek zderzenia się dwóch pojazdów autonomicznych²⁶,
- b) odpowiednie zastosowanie przepisów o produkcji niebezpiecznym – tego typu odpowiedzialnością można w szczególności objąć wszelkie błędy oprogramowania oraz urządzeń odpowiadających za sterowanie pojazdem²⁷.

Na uwagę zasługuje także kwestia podmiotowości sztucznej inteligencji. Otóż w doktrynie postuluje się wprowadzenie pojęcia „osoby elektronicznej”²⁸, co skutkowałoby tym, że robot w postaci pojazdu autonomicznego posiadałby osobowość prawną i ponosił odpowiedzialność za

²⁶ Zob. G. Urbanik, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 90.

²⁷ Zob. *ibidem*.

²⁸ Zob. *ibidem*.

wyrządzone przez siebie szkody. Koncepcja ta miałaby zastosowanie przede wszystkim dla pojazdów, które korzystałyby z już gotowego oprogramowania, a także posiadały zdolność do tzw. samokształcenia. W ocenie autorów podmiotowość sztucznej inteligencji jest interesującym rozwiązaniem. Objęłaby ona zarówno „zawinione”, jak i „niezawinione” zdarzenia wywołane decyzjami sztucznej inteligencji. Co więcej, w przypadku odpowiedzialności na zasadzie ryzyka przeniesienie odpowiedzialności na maszynę przyniosłoby większe poczucie sprawiedliwości wśród osób korzystających z tego rodzaju środka transportu.

Niezależnie od podmiotu ponoszącego odpowiedzialność cywilną za szkodę (nawet jeżeli w przyszłości miałyby to być wspomniani wyżej robot), kluczowym zagadnieniem dla jej należytego naprawiania pozostaje objęcie ubezpieczeniem OC. Zgodnie z zasadą akcesoryjności, w przypadkach, gdy szkoda zostanie wyrządzona ruchem pojazdu, roszczenia zaspokajane są przez zakład ubezpieczeń w ramach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych albo przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w przypadkach określonych w art. 98 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych²⁹. W doktrynie zwraca się uwagę, że pojazdy autonomiczne winny być objęte również dodatkowym obowiązkowym ubezpieczeniem OC. Być może należy rozważyć utworzenie funduszu ubezpieczeniowego dla pojazdów autonomicznych na wzór Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, w którym partycypowałiby także producenci pojazdów czy dostawcy oprogramowania³⁰. Aktualnie jedynym akcesoryjnym ubezpieczeniem OC jest to wymienione w art. 651 ust. 4 pkt 1 p.r.d. Chodzi o ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej organizatora prac badawczych za szkody powstałe w związku z realizacją prac badawczych dotyczących prowadzenia pojazdów autonomicznych, która wchodzi w życie w przypadku uzyskania pozwolenia na wykonywanie tychże prac. Brak dokumentu stwierdzającego zawarcie takiego ubezpieczenia w postaci załącznika do wniosku skutkuje decyzją o odmowie wydania zezwolenia na badania. Przywołane ubezpieczenie ma jednak temporalny charakter. Po zakończeniu procesu testowania „inteligentnych pojazdów”, a następnie dopuszczenia ich do powszechnego użytkowania nie będzie ono miało większego zastosowania.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2500.

³⁰ Zob. C. Shroll, *Splitting the Bill: Creating a National Car Insurance Fund to Pay for Accidents in Autonomous Vehicles*, "Northwestern University Law Review" 2015, No. 3, vol. 109, 803–834.

IV. Odpowiedzialność karna za spowodowanie wypadku drogowego przez pojazd autonomiczny

Punktem wyjścia do przeprowadzenia deliberacji na temat odpowiedzialności karnej za spowodowanie wypadku drogowego przez pojazd autonomiczny jest art. 177 § 1 k.k.³¹ Zgodnie normą sankcjonowaną przywołanego przepisu odpowiedzialności karnej podlega ten, kto, naruszając, chociażby nieumyślnie, zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, powoduje nieumyślnie wypadek, w którym inna osoba odniosła tzw. średni uszczerbek na zdrowiu, tj. obrażenia ciała określone w art. 157 § 1 k.k.

Omawiane przestępstwo stanowi ścigany z urzędu występki powszechny o charakterze materialnym. Wykładnia językowa nie pozostawia wątpliwości, że o ile do samego wypadku musi dojść nieumyślnie (inaczej sprawca dopuszcza się po prostu czynu stanowiącego jego skutek, np. określonego w art. 157 § 1 k.k.), o tyle samo naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym może cechować się umyślnością albo nieumyślnością. Mimo to orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie wskazuje, że przestępstwo z art. 177 § 1 k.k. można popełnić wyłącznie nieumyślnie i to nawet wtedy, gdy sprawca umyślnie naruszył zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym³². Warto nadmienić, że sprawcą niekoniecznie musi być kierujący pojazdem mechanicznym, ale każdy uczestnik ruchu, np. pieszy³³.

Zasadniczo istnieją dwa warianty, w których może dojść do spowodowania wypadku drogowego przez pojazd autonomiczny, a zależą one od poziomu jego „autonomiczności” według klasyfikacji SAE. Otóż według pierwszego wariantu *de lege lata* poruszające się po polskich drogach „inteligentne pojazdy” zawsze muszą posiadać kierującego na zasadach analogicznych do pojazdu konwencjonalnego. Są bowiem pojazdami o 3. poziomie „autonomiczności”. Do wypadku drogowego może zatem dojść w przypadku przejęcia albo nieprzejęcia kontroli nad maszyną. Zarówno w pierwszej, jak i drugiej sytuacji należy zbadać stronę podmiotową naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym. Mając na względzie, że kierującym jest człowiek, ocena ta nie odbiega od standardowej. Jeżeli kierujący przejął władztwo nad pojazdem, wówczas może dopuścić się umyślnego lub nieumyślnego naruszenia ciężących na nim reguł ostrożności. Z kolei gdy kierujący nie przejął kontroli nad pojazdem, a w świetle okoliczności konkretnej sprawy powinien, wówczas odpowiada jak za zaniechanie, czyli tak jak

³¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17).

³² Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 maja 2010 r., V KK 96/10, LEX nr 844083.

³³ Zob. M. Budyn-Kulik, *Komentarz do art. 177 [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, *bez oznaczenia miejsca*, 2024, edycja elektroniczna LEX.

wskazuje się w piśmiennictwie, za powstrzymanie się od wykonania czynności nakazanej przez zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym³⁴. Kierujący jest bowiem obciążony wszystkimi nakazami przewidzianymi w szczególności w prawie o ruchu drogowym, a także ma zapewnioną w każdym momencie możliwość przejęcia kontroli nad pojazdem autonomicznym. Co więcej, w aktualnym stanie prawnym ruch tego typu maszyny może odbywać się wyłącznie na potrzeby prac badawczych, gdzie ewentualny sprawca, który bierze udział w testach, jest świadomy kierowania pojazdem w ściśle reglamentowanych warunkach. Ryzyko wystąpienia ewentualnych błędów ze strony sztucznej inteligencji, jak i konieczności dokonania ich natychmiastowej korekty jest nie tylko wyższe, ale również potencjalnie spodziewane, w porównaniu do sytuacji powszechnego dopuszczenia pojazdów autonomicznych do ruchu. Kierujący może zatem zaniechać sprawowania odpowiedniej kontroli nad „smart pojazdem”, a w konsekwencji nie dostosować się do ciężących na nim nakazów (np. zatrzymania pojazdu na czerwonym świetle w obliczu braku spowolnienia pojazdu przez sztuczną inteligencję). Szczególnej oceny wymagać będzie z kolei sytuacja, w której do wypadku doszło na skutek zbyt późnej albo nieadekwatnej reakcji kierującego na niepoprawny manewr ze strony sztucznej inteligencji. Wówczas niezbędna będzie wnikliwa analiza, czy kierujący sprawował właściwy nadzór nad pojazdem autonomicznym. Ocena ewentualnej niemożności przewidywania określonego zachowania „inteligentnego pojazdu” jest możliwa, chociaż w ocenie autorów ma aktualnie mniejsze znaczenie praktyczne. Jak wskazano, w warunkach prac badawczych kierujący winien wykazywać się szczególną ostrożnością przez cały okres jazdy tego typu maszyną.

Drugi wariant dotyczy pojazdów o 4. i 5. poziomie „autonomiczności”, a zatem maszyn, które pozbawione są kierującego rozumianego jako człowieka. Jak wskazano, aktualne przepisy nie dopuszczają ich jeszcze do ruchu. Niemniej jednak w związku z ich postępującym upowszechnieniem pozostaje to jedynie kwestią czasu. Nie można również wykluczyć, że już teraz – w sposób nielegalny – mogą one znaleźć się na polskich drogach. *De lege ferenda* ocena prawnokarna za spowodowanie wypadku przez „w pełni zautomatyzowany” pojazd wygląda zaś zgoła odmiennie. Dla lepszego zrozumienia omawianej problematyki dalsze rozważania traktować będą o pojeździe, który nie przewozi żadnego pasażera, np. jest to taksówka, która dopiero jedzie po klientów. Wówczas sam pojazd nie może dopuścić się przestępstwa z art. 177 § 1 k.k. albo innego, ponieważ nie jest on osobą i nie może ponosić odpowiedzialności karnej. Poprzestanie na

³⁴ Zob. M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, *Odpowiedzialność za spowodowanie wypadku komunikacyjnego w świetle regulacji nowego Kodeksu karnego z 1997 r.*, cz. 1, „Palestra” 1999, nr 1-2, s. 24 [w:] M. Budyn-Kulik, *Komentarz do art. 177...*, edycja elektroniczna LEX.

stwierdzeniu o wyłącznej odpowiedzialności cywilnej byłoby jednak zbyt daleko idącym uproszczeniem. Otóż do wypadku może dojść nie tylko w następstwie błędu maszyny, ale również z winy człowieka, np. posiadacza pojazdu. Przykładowo nie można wykluczyć sytuacji, w której sztuczna inteligencja „pomyliła się” na skutek zabrudzonych lub uszkodzonych czujników czy niezaktualizowania oprogramowania. W przypadku wprowadzenia instytucji nadzorcy/operatora w osobie człowieka również on mógłby dopuścić się ewentualnego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji za brak należytego nadzoru i w konsekwencji spowodować wypadek. Oczywiście, aby pociągnąć sprawcę do odpowiedzialności karnej za czyn z art. 177 § 1 k.k. i inne, ustawodawca będzie musiał wprowadzić odpowiednie zmiany w prawie o ruchu drogowym, w szczególności nałożyć na posiadacza pojazdu autonomicznego stosowne obowiązki, a w przypadku ustanowienia ewentualnego nadzorcy/operatora – uczynić z niego gwaranta. Niemniej jednak jeżeli w aktualnym stanie prawnym doszłoby do nieuprawnionego dopuszczenia do ruchu pojazdu o 4. albo 5. poziomie „autonomiczności”, już na podstawie obecnych przepisów osoby za to odpowiedzialne, a zatem naruszające zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, mogłyby opowiadać za spowodowanie wypadku.

V. Zakończenie

Dokonujący się postęp technologiczny i dostrzegalne, choćby w ramach Unii Europejskiej, trendy w zakresie rozwoju pojazdów autonomicznych prowadzą do wniosku o stopniowej dezaktualizacji polskich regulacji prawnych. W obowiązującym porządku prawnym pojazdy autonomiczne zostały dopuszczone do ruchu wyłącznie na potrzeby ich testowania w ramach prac badawczych. Możliwością testowania objęto jednak wyłącznie pojazdy na 3. poziomie „autonomiczności”, a zatem prowadzone przez system przy jednoczesnym obowiązku reakcji kierującego w postaci korekty decyzji systemu sztucznej inteligencji.

Analiza zasad odpowiedzialności cywilnej, jak i karnej w związku ze spowodowaniem wypadku w ruchu lądowym przez pojazd autonomiczny na 3. poziomie „autonomiczności” nie powinna budzić większych wątpliwości. Podstawę tej pierwszej stanowi art. 436 § 1 k.c. Zasada odpowiedzialności cywilnej w obecnym stanie prawnym pozostaje zatem niezależna od poziomu „autonomiczności” pojazdu, a tym samym możliwości przejęcia kontroli nad pojazdem przez jego posiadacza samoistnego lub zależnego. Jednocześnie aktualny pozostaje dorobek judykatury odnoszący się do wykładni pojęć kierującego pojazdem, ruchu pojazdu i adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy tym ruchem a wystąpieniem szkody, czy też możliwości powołania się na okoliczności egzoneracyjne.

Oceniając jednak odpowiedzialność na zasadzie winy z art. 436 § 2 k.c., należy wskazać, że dopuszczenie do ruchu pojazdów o 4. i 5. poziomie „autonomiczności” będzie wymagało nowelizacji tego przepisu. Skoro pojazd porusza się wówczas bez nadzoru kierującego (w tym pojazd ten może nawet nie być wyposażony w kierownicę oraz pedały przyspieszenia i hamulca), to trudno przypisać jego posiadaczowi jakąkolwiek winę, o ile nie doszło do nadzwyczajnych aberracji, np. w postaci zaniechania aktualizacji oprogramowania czy nieprawidłowej dbałości o sprawność czujników, jeżeli okazałyby się one uszkodzone lub zabrudzone. Kierujący konwencjonalnym pojazdem nie mógłby zatem żądać naprawienia jakichkolwiek szkód od posiadacza tego „w pełni zautomatyzowanego”. Jakiegokolwiek prace nad nowelizacją definicji legalnej pojazdu autonomicznego eliminujące z jej zakresu kierującego powinny odbywać się zatem z uwzględnieniem wymogu wprowadzenia zmian w zakresie odpowiedzialności za szkody na osobie lub mieniu w przypadkach określonych w art. 436 § 2 k.c.

Do wypadku drogowego i analizy potencjalnej odpowiedzialności karnej może obecnie dojść w przypadku przejęcia albo nieprzejęcia kontroli nad maszyną. Każdy ze wskazanych przypadków wymaga zbadania strony podmiotowej naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym. Uwzględniając okoliczność, że w obecnym stanie prawnym kierującym zawsze pozostaje człowiek, taka ocena nie odbiega od standardowej. Jeżeli kierujący przejął władztwo nad pojazdem, wówczas może dopuścić się umyślnego lub nieumyślnego naruszenia ciążących na nim reguł ostrożności. Z kolei gdy kierujący nie przejął kontroli nad pojazdem, a w świetle okoliczności konkretnej sprawy powinien, wówczas odpowiada jak za zaniechanie, czyli tak jak wskazuje się w piśmiennictwie, za powstrzymanie się od wykonania czynności nakazanej przez zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku prowadzenia prac badawczych ryzyko wystąpienia ewentualnych błędów ze strony sztucznej inteligencji, czy też konieczności dokonania ich natychmiastowej korekty pozostaje nie tylko wyższe, ale również potencjalnie spodziewane, co implikuje konieczność wykazywania się szczególną ostrożnością przez cały okres jazdy.

Odnosząc się z kolei do pojazdów o 4. i 5. poziomie „autonomiczności”, w celu umożliwienia pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za czyn z art. 177 § 1 k.k. i in. ustawodawca będzie musiał wprowadzić odpowiednie zmiany w prawie o ruchu drogowym, w szczególności nałożyć na posiadacza pojazdu autonomicznego stosowne obowiązki, a w przypadku ustanowienia ewentualnego nadzorca/operatora – uczynić z niego gwaranta. Niemniej jednak jeżeli w aktualnym stanie prawnym doszłoby do nieuprawnionego dopuszczenia do ruchu pojazdu o 4. albo 5. poziomie „autonomiczności”, to osoby za to odpowiedzialne, a zatem naruszające

Bibliografia

Literatura

- Eastman B., Collins S., Jones R. *et al.*, *A Comparative Look at Various Countries' Legal Regimes Governing Automated Vehicles*, "Journal of Law and Mobility" 2023.
- Gudowski J., Bieniek G., *Komentarz do art. 436 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3, Zobowiązania. Część ogólna*, T. Bielska-Sobkowicz, H. Ciepła, M. Sychowicz *et al.*, wyd. 2, Warszawa 2018, edycja elektroniczna LEX.
- Karaszewski G., *Komentarz do art. 436 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, bez oznaczenia miejsca, 2023, edycja elektroniczna LEX.
- Robaczyński W., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazdy autonomiczne*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 1.
- Shroll C., *Splitting the Bill: Creating a National Car Insurance Fund to Pay for Accidents in Autonomous Vehicles*, "Northwestern University Law Review" 2015, No. 3, vol. 109.
- Urbanik G., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazd autonomiczny w kontekście art. 446 k.c.*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2019, nr 2.
- Budyn-Kulik M., *Komentarz do art. 177 [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, *bez oznaczenia miejsca*, 2024, edycja elektroniczna LEX.

Akty prawne

- Das Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919).
- Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren, Gesetz vom 12.07.2021 (BGBl. I S. 3108, 48).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 875 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2500).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17).

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 22 marca 2021 r., I ACa 997/19, LEX nr 3184356.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1966 r., II CR 328/66, LEX nr 507.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2022 r., IV KK 134/22, LEX nr 3369252.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2010 r., V KK 96/10, LEX nr 844083.

Źródła internetowe

Bęza M., Szymanek A., *Dane stają się nowym paliwem – rozwój pojazdów autonomicznych w kontekście ochrony danych*, <<https://kpmg.com/pl/pl/blogs/home/posts/2023/11/dane-staja-sie-nowym-paliwem-rozwoj-pojazdow-autonomicznych-w-kontekscie-ochrony-danych-blog-prawny.html>>.

Informacja o przebiegu procesu legislacyjnego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297850>>.

Odpowiedzialność za wypadek komunikacyjny w polskim prawie cywilnym – wybrane zagadnienia, <[bhttps://www.kancelariasznajder.pl/images/sampledata/kancelaria_sznajder_odpowiedzialno%C5%9B%C4%87_za__wypadek_komunikacyjny.pdf](https://www.kancelariasznajder.pl/images/sampledata/kancelaria_sznajder_odpowiedzialno%C5%9B%C4%87_za__wypadek_komunikacyjny.pdf)>.

Plan działania Unii Europejskiej dotyczący jazdy autonomicznej, <https://www.ertrac.org/wp-content/uploads/2022/07/ERTRAC_Automated_Driving_2017.pdf>.

Samochody autonomiczne: wady i zalety, czy są legalne?, <<https://devil-cars.pl/blog/samochody-autonomiczne>>

Sztuczna inteligencja: co to jest i jakie ma zastosowania?, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania?at_campaign=20234-Digital&at_medium=Google_Ads&at_platform=-Search&at_creation=DSA&at_goal=TR_G&at_audience=&at_topic=Artificial_Intelligence&gclid=EAIaIQobChMIueCwn4v6gAMVpAV7Ch1IHAanEAAYASAAEgKGOPD_BwE>. *Uber's self-driving operator charged over fatal crash*, <<https://www.bbc.com/news/technology-54175359>>.

Synergia w instytucjonalnej ochronie praw człowieka w Europie

Synergy in the institutional protection of human rights in Europe

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

W artykule zaprezentowano trzy organizacje (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Europy, Unia Europejska) funkcjonujące w Europie, których przedmiotem działalności jest ochrona praw człowieka. Poprzez analizę głównych aktów prawnych przyjętych w ramach działalności tych organizacji podjęto się próby odpowiedzi na pytanie o relacje zachodzące pomiędzy nimi. W pracy starano się także odpowiedzieć na pytanie, czy pomiędzy organizacjami zachodzi zjawisko synergii, czy jest to raczej działanie o charakterze konkurencyjnym i antagonistycznym.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, prawa podstawowe, Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Unia Europejska

I. Wstęp

Postrzeganie praw człowieka zmieniało się na przestrzeni wieków. Pojawiające się już w starożytności zagadnienia związane z prawami jednostki były bardziej postulatami o charakterze religijnym czy filozoficznym niż rzeczywistą troską o człowieka i jego prawa. Dzisiejsze, współczesne spojrzenie na prawa człowieka zaczęło się kształtować wraz z końcem II wojny światowej, czego dowodem było powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i przyjęcie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dopiero od tych wydarzeń można mówić o urzeczywistnianiu i realizacji praw człowieka. Utworzenie międzynarodowego poziomu ochrony praw człowieka pociągnęło za sobą powstawanie systemów regionalnych. Najpierw europejskiego, stworzonego w ramach Rady

¹ Dr Jarosław Kowalski – radca prawny, Katedra Prawa Informatycznego i Zawodów Prawniczych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. ORCID: 0000-0002-4731-1928

Europy (RE, Rada), a następnie amerykańskiego², afrykańskiego i arabskiego, a w nieodległej przyszłości być może także systemu azjatyckiego.

Nie podlega dyskusji fakt, że to Europa była prekursorem tworzenia nowego, trzeciego poziomu ochrony praw człowieka. Utworzenie w 1949 r. RE, a następnie przyjęcie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³ (EKPC, Konwencja), a wraz z tym powołanie organów zapewniających realizację praw w niej zawartych stworzyło pierwszy na świecie regionalny system ochrony praw człowieka. System będący niejako pośrednikiem pomiędzy ochroną funkcjonującą w ramach systemów prawnych państw a ochroną międzynarodową – uniwersalną, realizowaną w ramach ONZ. RE nie jest monopolistą w kwestii ochrony praw człowieka w Europie. Współcześnie w Europie działają jeszcze dwie inne organizacje mające w swojej agendzie cele związane z ochroną praw człowieka i swobód obywatelskich. Są to: Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Unia Europejska (UE).

Celem artykułu jest określenie związków oraz relacji zachodzących pomiędzy działaniami instytucji zapewniających ochronę praw człowieka w Europie oraz ustalenie, czy pomiędzy organizacjami zachodzi zjawisko synergii⁴, czy może ich relacje charakteryzuje konkurencyjność i wzajemny antagonizm. Wstępny przegląd literatury przedmiotu pozwolił na sformułowanie jednej głównej hipotezy badawczej mówiącej, że działanie w Europie trzech regionalnych organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka wzmacnia tę ochronę. Sformułowano także następujące pytanie badawcze: Czy w Europie potrzebne są trzy niezależnie od siebie działające organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka? Cel naukowy został zrealizowany poprzez analizę aktów normatywnych przyjętych w ramach RE, OBWE, UE oraz przegląd literatury krajowej i zagranicznej. Zastosowano metodę *desk research*.

II. Regionalna ochrona praw człowieka

Na początku lat 40. XX w. rozpoczęto prace nad stworzeniem pierwszego w historii uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Zakończenie II wojny światowej i powołanie w październiku 1945 r. ONZ było impulsem do podjęcia prac nad europejskim regionalnym systemem

² W literaturze krajowej i zagranicznej zamiennie używany jest termin „inter-amerykański” (ang. Inter-American).

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Rzym, ETS No. 005.

⁴ Synergia – oznacza proces współdziałania dwóch albo więcej podmiotów, w którym wiąże się uzyskanie większego efektu ich łącznej interakcji niż w przypadku gdyby działały odrębnie.

ochrony praw człowieka. W założeniu twórców system ten miał być ponadnarodowy i jednocześnie miał nie stanowić konkurencji dla systemu międzynarodowego i porządków prawnych państw europejskich, a jedynie je dopełniać. W ślad za systemem stworzonym w ramach RE, organizacji powołanej w 1949 r., zaczęły powstawać kolejne regionalne systemy. Współcześnie funkcjonują cztery takie systemy. Są to: europejski system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Rady Europy i EKPC, amerykański system działający w ramach Organizacji Państw Amerykańskich i Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, system afrykański, stworzony w ramach Unii Afrykańskiej i oparty na Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów, oraz arabski system, zbudowany w oparciu o Ligę Państw Arabskich i Arabską Kartę Praw Człowieka⁵. Każdy z tych systemów jest na innym etapie tworzenia.

W Europie istnieją obecnie trzy organizacje o charakterze międzynarodowym – regionalnym mające w swoich aktach założycielskich cel, którym jest ochrona praw człowieka. Są to: wspomniana już RE, UE i OBWE. Każda z tych instytucji w mniejszym lub większym zakresie podejmuje się tworzenia i zapewnienia warunków, w których jednostka – człowiek może ubiegać się o ochronę swoich praw i wolności.

Nie wszystkie organizacje od początku swojego funkcjonowania zajmowały się ochroną praw człowieka. OBWE, a wcześniej Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) początkowo zajmowała się jedynie kwestiami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Z kolei głównym celem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), której sukcesorem jest dzisiejsza Unia Europejska, była odbudowa Europy po zniszczeniach spowodowanych II wojną światową. Drugim obszarem działalności tej organizacji była współpraca gospodarcza państw europejskich. Jedynie w przypadku RE ochrona praw człowieka stanowiła główny cel od początku jej funkcjonowania, co znajduje potwierdzenie między innymi w statucie organizacji⁶.

III. Rada Europy

Najstarszą organizacją zajmującą się ochroną praw człowieka w Europie jest utworzona w 1949 r. Rada Europy. Na mocy traktatu podpisanego

⁵ J. Donnelly, D. J. Whelan, *International human rights*, Routledge Press, New York 2020, s. 120–145.

⁶ Zob. Statut Rady Europy z 9 maja 1949 r., Londyn, ETS No. 1, tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

To właśnie dzięki Konwencji doszło do upodmiotowienia jednostki, co w owym czasie było rozwiązaniem nowatorskim. Od tej pory człowiek – lub szerzej: jednostka – mógł poskarżyć się na naruszenie swoich praw przez państwo w sytuacji, gdy instytucje tego państwa nie zauważyły bądź nie chciały zauważyć tego naruszenia. Upodmiotowienie człowieka na gruncie prawa międzynarodowego było wydarzeniem bez precedensu. Można postawić tezę, że stworzenie europejskiego systemu ochrony praw człowieka w ramach RE wraz z prawem do skargi indywidualnej doprowadziło do sytuacji, w której ochrona międzynarodowa praw człowieka stała się czymś rzeczywistym, a nie tylko pustą ideą.

Wyposażenie człowieka w prawo do skargi byłoby jednak niewystarczające do zapewnienia mu rzeczywistej ochrony jego praw. W celu zapewnienia realizacji praw konwencyjnych utworzono Trybunał i EKomPC. Komisja działająca jako organ quasi-sądowy była swoistego rodzaju filtrem, za pomocą którego odrzucano skargi niespełniające wymogów formalnych. Jej głównym zadaniem było wstępne badanie dopuszczalności skarg. Trybunał z kolei rozpatrywał skargi, które Komisja uznała za dopuszczalne. Uzupełnieniem tej struktury orzeczniczej był Komitet Ministrów (organ RE), który odpowiadał za wykonywanie wyroków i posiadał pewne quasi-sądowe kompetencje¹⁰. Wraz z reformą wprowadzoną w 1998 r. Protokołem dodatkowym nr 11¹¹ likwidacji uległa EKomPC, a Komitet Ministrów utracił swoje prerogatywy quasi-sądownicze. Reforma ta była rewolucyjna dla systemu strasburskiego. W miejsce trzech podmiotów posiadających kompetencje orzecznicze lub quasi-orzecznicze powstał jeden stały Trybunał, działający w sposób ciągły.

Pomimo tego, że system kontrolny Konwencji opiera się na Trybunale, a w kwestii wykonywania wyroków także na Komitecie Ministrów, to w ramach organizacji działają także inne podmioty zajmujące się ochroną praw człowieka. Można tu wspomnieć choćby Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Organ ten jest pozatraktatową i niesądową instytucją, zajmującą się promowaniem edukacji, świadomości i poszanowania praw człowieka¹².

Działalność RE to nie tylko EKPC i protokoły dodatkowe, to także cały szereg innych traktatów dotyczących w znacznej mierze praw człowieka. Wiele z tych umów (w tym m.in.: Europejska konwencja o zapobieganiu

¹⁰ S. Greer, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 21–22.

¹¹ Protokół dodatkowy nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, z 11 maja 1994 r., ETS No. 155, tekst polski: Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

¹² J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, nr 1, s. 19.

torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, (zrewidowana) Europejska Karta Społeczna, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych) posiada własny monitoring i mechanizmy zapewniające wykonanie zobowiązań w nich zawartych¹³. Ponadto w ramach RE działają liczne instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka, niebędące formalnie organami organizacji. Wystarczy wymienić chociażby Komitet Sterujący ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Integracji, Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka czy Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji.

IV. Unia Europejska

Drugą w kolejności powstania organizacją międzynarodową o zasięgu europejskim zajmującą się ochroną praw człowieka jest Unia Europejska (Unia, UE). Organizacja powstała 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego 7 lutego 1992 r. traktatu z Maastricht. Unia jest następczynią Wspólnoty Europejskiej, a ta z kolei Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), organizacji powołanej w 1957 r., będącej kontynuatorką powstałej w 1951 r. na mocy traktatu paryskiego EWWiS. W latach 50. i 60. XX w. ochrona praw człowieka nie znajdowała się kręgu zainteresowań organizacji. Głównymi zadaniami EWWiS, a następnie EWG była odbudowa Europy po zniszczeniach będących wynikiem II wojny światowej. W tamtym czasie podejmowano także działania zmierzające do integracji państw europejskich, głównie Europy Zachodniej. Jednym z czynników, które wpłynęły na podjęcie działań w kwestii ochrony praw człowieka w Europie, było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). To właśnie działalność orzecznicza ETS wpłynęła na rozwój koncepcji praw podstawowych i przyjęcia Karty Praw Podstawowych UE (KPP UE)¹⁴ podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. M. O'Flaherty pisze, że KPP UE wywodzi się bezpośrednio z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przy czym nie ingeruje ona w sprawy wewnętrzne krajów. Określa ona niezbywalne prawa każdej osoby mieszkającej w UE¹⁵. KPP UE formalnie potwierdziła w zdecydowanej większości prawa sformułowane i zawarte w prawie pierwotnym UE¹⁶. E. Tomczyk pisze natomiast, że przyjęło się uznawać, że KPP

¹³ J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016, s. 46.

¹⁴ Zob. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.

¹⁵ M. O'Flaherty, *Ochrona praw człowieka w dzisiejszej Europie*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2017, Rok LXXIX, z. 1, s. 50.

¹⁶ T. Lock, *Rights and principles in the EU charter of fundamental rights*, „Common Market Law Review” 2019, Vol. 56, No. 5, s. 1201–1205.

UE odpowiada rangą Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁷. W przypadku KPP UE nie mamy do czynienia z nowym katalogiem praw, a jedynie z potwierdzeniem praw zawartych w innych traktatach wspólnotowych.

Jednym z głównych skutków przyjęcia KPP UE było powołanie w 2007 r. Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Agencja). Głównym celem urzędu jest propagowanie praw podstawowych i ich skuteczniejsza ochrona na obszarze UE. Trzeba podkreślić, że organ ten nie posiada kompetencji orzeczniczych, jak również narzędzi prawnych pozwalających wpływać na państwa członkowskie UE w celu zmiany ustawodawstwa czy praktyk administracyjnych naruszających prawa człowieka¹⁸.

Odziaływanie UE na ochronę praw człowieka wykracza daleko poza granice państw członkowskich. Organizacja od wielu lat aktywnie promuje ochronę praw człowieka na poziomie międzynarodowym. Wartości unijne takie jak demokracja, praworządność, poszanowanie prawa i zasad prawa międzynarodowego są rozpowszechniane poza Europą. Przykładem takich działań może być pogłębiona współpraca UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej, której początki sięgają lat 70. XX w.¹⁹

W ramach UE funkcjonuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) składający się z Trybunału Sprawiedliwości, Sądu i sądów wyspecjalizowanych²⁰. W przeciwieństwie do ETPC, TSUE nie zajmuje się rozpatrywaniem skarg wnoszonych przez osoby fizyczne na naruszenie praw i wolności człowieka. Do zadań TSUE należy przede wszystkim dokonywanie wykładni prawa UE oraz rozstrzyganie sporów prawnych pomiędzy państwami członkowskimi a organami UE.

W porządku prawnym UE brakuje aktów normatywnych odnoszących się do praw człowieka, które tak jak EKPC regulowałyby dwie płaszczyzny stosunków – horyzontalną i wertykalną. Pomimo sformułowania katalogu praw człowieka nie stworzono mechanizmu, który pozwalałby jednostce dochodzić swoich praw w sytuacji, gdy te prawa zostały naruszone przez instytucje państw członkowskich.

¹⁷ E. Tomczyk, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 4, s. 161. DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-009.

¹⁸ G.N. Toggenburg, *The European Union Fundamental Rights Agency* [w:] *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, red. G. Oberleitner, Springer, Singapur 2018, s. 443–460.

¹⁹ Zob. więcej: A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca Unii Europejskiej z wybranymi państwami niedemokratycznymi Afryki Subsaharyjskiej w obszarze poszanowania praw człowieka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, t. 43, nr 4, s. 593–616. DOI: 10.19195/2300-7249.43.4.45.

²⁰ Sądy wyspecjalizowane nazywane są także izbami wyspecjalizowanymi.

V. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Trzecią organizacją zajmującą się ochroną praw człowieka w Europie jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Organizacja powstała 1 stycznia 1995 r. w wyniku przekształcenia Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w organizację międzynarodową o charakterze regionalnym. Za powołaniem OBWE stała próba stworzenia ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa.

Obecnie organizacja skupia 57 państw o równym statusie członkowskim. Członkami OBWE są wszystkie państwa członkowskie RE i UE. Podmiot ten skupia także państwa Ameryki Północnej (Stany Zjednoczone, Kanada) i Azji (Tadżykistan, Kirgistan, Kazachstan, Mongolia, Turkmenistan, Uzbekistan). Aktualnie obszar państw członkowskich organizacji zamieszkuje niespełna 1,2 mld ludności, co w zestawieniu z RE (675 mln)²¹ i UE (448 mln)²² stawia ją na pierwszym miejscu pod względem liczby ludności.

Pomimo tego, że zasadniczym celem, dla którego powołano KBWE/OBWE, było stworzenie systemu zapewniającego bezpieczeństwo w Europie, to z czasem pojawiły się nowe kwestie, takie jak gospodarka, nauka, ochrona środowiska, demokracja i prawa człowieka. Kwestia praw człowieka pojawiła się w przyjętym w 1975 r. Akcie Końcowym KBWE. Dokument składał się z czterech rozdziałów, tzw. koszyków. I koszyk obejmował kwestie bezpieczeństwa w Europie, II koszyk to zagadnienia obejmujące współpracę gospodarczą, technologiczną oraz kwestie środowiskowe. Koszyk III dotyczył obszaru ludzkiego i humanitarnego. W ostatnim IV koszyku pojawiły się zagadnienia dotyczące kontynuacji procesu konferencji²³. Akt Końcowy KBWE ustanawiał także mechanizm spotkań przeglądowych, w ramach których przedstawiciele państw KBWE mieli dyskutować o postępach w realizacji zobowiązań, a także o możliwościach rozwoju współpracy między nimi.

Dla problematyki praw człowieka ważne były postanowienia zawarte w koszyku I, gdzie sformułowano Deklarację zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi. Był to zbiór dziesięciu podstawowych zasad mających kształtować przyszłe relacje pomiędzy państwami

²¹ <<https://countryeconomy.com/countries/groups/council-europe>> [dostęp: 25.07.2023 r.].

²² <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_pl> [dostęp: 25.07.2023 r.].

²³ Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1 August 1975 (Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Helsinki, 1 sierpnia 1975 r.), pobrane z: <<https://www.refworld.org/docid/3dde4f9b4.html>> [dostęp: 30.08.2023 r.].

europijskimi. Zasada VII wprost odnosi się do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, łącznie z wolnością myśli i sumienia, religii i przekonań. W dokumencie zabrakło natomiast postanowień dotyczących instytucjonalnej ochrony tych praw.

Pierwsze mechanizmy zapewniające ich przestrzeganie przez państwa członkowskie wprowadzono na konferencji KBWE w Wiedniu w 1989 r. W tym celu utworzone zostały misje ekspertów i sprawozdawców, które miały za zadanie nadzorowanie na obszarach państw członkowskich problemów związanych z przestrzeganiem praw człowieka. Mechanizmy te służyły bardziej jako narzędzie kontroli niż nadzoru, gdyż zarówno misje eksperckie, jak i sprawozdawcy nie posiadali uprawnień zapewniających rzeczywistą ochronę praw jednostki.

Akt Końcowy KBWE do dzisiaj stanowi fundament działalności organizacji, a w związku z brakiem statutu dokument ten pełni taką właśnie rolę. W tym miejscu trzeba również zwrócić uwagę na wartość aksjologiczną tego dokumentu, gdyż jest on wyrazem porozumienia dwóch zgoła odmiennych, wrogich sobie systemów politycznych, to jest państw tzw. demokracji zachodniej i państw należących do tzw. bloku komunistycznego.

29 czerwca 1990 r. podczas konferencji w Kopenhadze państwa KBWE podpisały Dokument kopenhaski²⁴. Dokument ten wyrażał podstawowe założenia KBWE dotyczące praw człowieka. Zakładał on, że ochrona praw człowieka jest jednym z podstawowych celów każdego państwa KBWE. Dokument ten znacząco rozszerzył katalog praw i wolności. Można tu wskazać choćby na prawo do zgromadzeń, prawo stowarzyszania się, prawo własności, prawa dziecka, wolność od tortur, a także prawa osób należących do mniejszości narodowych.

Kolejnym ważnym krokiem w kierunku rozwijania koncepcji praw człowieka w ramach KBWE/OBWE była Paryska Karta Nowej Europy podpisana w 1990 r. w Paryżu przez szefów państw lub rządów 32 państw europejskich, USA i Kanady²⁵. Dokument zawierał postanowienia dotyczące poszanowania praw człowieka, a także obowiązek przestrzegania zasad zawartych w Akcie Końcowym KBWE. Przyjęcie Paryskiej Karty Nowej Europy zapoczątkowało proces instytucjonalizacji KBWE. Dokument przewidywał utworzenie nowych organów, w tym: Radę, Komitet Wysokich Przedstawicieli, Sekretariat, Centrum Zapobiegania Konfliktom, Biuro

²⁴ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 29 June 1990 (Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE, Kopenhaga, 29 czerwca 1990 r.), pobrane z: <<https://www.osce.org/odihr/elections/14304>> [dostęp: 31.08.2023 r.].

²⁵ Charter of Paris for a New Europe, Paris, 19–21 November 1990 (Paryska Karta Nowej Europy, Paryż, 19–21 listopada 1990 r.), pobrane z: <<https://www.osce.org/mc/39516>> [dostęp: 30.08.2023 r.].

Wolnych Wyborów. Karta stanowiła swoistego rodzaju manifest końca „zimnej wojny” pomiędzy dwoma wrogimi sobie blokami politycznymi i wojskowymi.

Pewną nadzieją na wzmocnienie współpracy w zakresie ochrony praw człowieka, a także przebudowę i co za tym idzie głęboką reformę OBWE był szczyt w Astanie. Rezultaty tego spotkania okazały się znikome z uwagi na rozbieżne stanowiska państw członkowskich w związku z zakończoną niedawno wojną rosyjsko-gruzińską. Sam szczyt zakończył się przyjęciem niewiele znaczącej z punktu widzenia prawa międzynarodowego Deklaracji z Astany²⁶, w której państwa wyraziły chęć dalszej współpracy na rzecz bezpieczeństwa i współpracy w zakresie praw człowieka, gospodarki i ochrony środowiska.

Widoczna coraz większa rola praw człowieka w obszarze zainteresowań OBWE przejawia się między innymi powołaniem Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie (Biuro). Instytucja powstała w 1990 r. jako Biuro Wolnych Wyborów. W 1992 r. w trakcie konferencji w Helsinkach zmieniono jej nazwę na Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Główne zadania, do jakich powołano instytucję, to:

- monitorowanie przestrzegania praw człowieka;
- informowanie o operacyjnych aspektach implementacji praw człowieka w strukturze OBWE;
- wspieranie OBWE w dziedzinie pomocy państwom dążącym do wprowadzenia lub polepszenia przestrzegania praw człowieka na ich terytorium.

W swojej działalności Biuro współpracuje z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się ochroną praw człowieka, a także z rządami krajów wprowadzających w życie normy OBWE. Dodatkowo Biuro obserwuje wybory w państwach członkowskich, dokonuje przeglądu ustawodawstwa i doradza rządowi, jak rozwijać i utrzymywać instytucje demokratyczne. Organ prowadzi także programy szkoleniowe dla urzędników państwowych oraz organizacji pozarządowych na temat przestrzegania, promowania i monitorowania praw człowieka²⁷.

W ramach OBWE działa Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych, którego zadaniem jest rozwiązywanie problemów i napięć na tle narodowościowym, które mogłyby przerodzić się w konflikt międzypaństwowy. W organizacji powołano także przedstawiciela OBWE

²⁶ Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community, Astana, 1 December 2010, pobrane z: <<https://www.osce.org/mc/74985>> [dostęp: 30.08.2023 r.].

²⁷ Zob. więcej: A. Pacześniak, *Promocja demokracji i praworządności [w:] Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014, s. 235–236.

ds. Wolności Mediów, którego głównym zadaniem jest kontrola przestrzegania standardów międzynarodowych w zakresie wolności środków masowego przekazu. OBWE organizuje także konferencje przeglądowe poświęcone realizacji przyjętych zobowiązań, w tym tych dotyczących ochrony praw człowieka. W ramach działalności organizacja ustanawia misje OBWE dla różnych krajów w ramach zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego czy polityki prewencyjnej.

K. Cymerys słusznie zauważa, że system ochrony praw człowieka stworzony w ramach OBWE jest systemem europejskim bardziej w kontekście aksjologicznym niż w znaczeniu geograficznym. Znajduje to swoje odbicie w składzie członkowskim organizacji, obejmującym Stany Zjednoczone i Kanadę (Ameryka Północna) oraz byłe państwa członkowskie ZSRR znajdujące się w Azji, to jest: Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan²⁸.

VI. Synergia ochrony praw człowieka w Europie

Czy trzy niezależne od siebie organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka w Europie są niezbędne? Czy może wystarczy tylko jedna organizacja zapewniająca kompleksową ochronę? Trudno w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na tak postawione pytania. W pierwszej kolejności warto zastanowić się nad kontekstem geograficznym funkcjonowania przedstawionych wcześniej podmiotów prawa międzynarodowego. Spośród trzech organizacji jedynie w przypadku UE można mówić, że geograficznie jest to w pełni organizacja europejska. W tym przypadku wszystkie państwa członkowskie położone są w Europie. W przypadku RE sytuacja nie jest już tak oczywista. Oprócz państw położonych na dwóch kontynentach (Turcja, do lutego 2022 r. także i Rosja) mamy państwa geograficznie położone tylko w Azji (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja). W przypadku OBWE, oprócz państw europejskich, do organizacji należą państwa azjatyckie, w tym państwa byłego Związku Radzieckiego (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan). Do OBWE należą również państwa położone na kontynencie północnoamerykańskim (Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada). Można zatem uznać, że geograficznie tylko UE i RE są organizacjami europejskimi.

Analizując natomiast cele, do jakich przedstawione organizacje zostały powołane, to należy zauważyć, że jedynie RE od samego początku miała zajmować się ochroną praw człowieka, co wynika wprost ze statutu

²⁸ K. Cymerys, *Działania OBWE na rzecz ochrony praw człowieka – ze szczególnym uwzględnieniem praw edukacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie Gubernaculum et Administratio” 2016, t. 2, nr 14, s. 7–8. DOI: 10.16926/gea.2016.02.12.

organizacji. W przypadku KBWE/OBWE zadania związane z ochroną praw człowieka pojawiły się w późniejszym okresie jej działalności. Nieco bardziej skomplikowana jest sytuacja UE. Pomimo tego, że organizacja została utworzona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) i jako jeden z jej celów wprost wskazano wzmocnienie ochrony praw człowieka i swobód obywatelskich, to w przypadku organizacji będących jej poprzedniczkami prawnymi takiego celu nie było. UE z dużym opóźnieniem w stosunku do RE zainteresowała się problematyką ochrony praw człowieka.

Przyjęcie w ramach UE Karty Praw Podstawowych może prowadzić do błędnego przekonania, że organizacja ta próbuje konkurować z RE w kwestii ochrony praw człowieka. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca. W ramach UE nie powstał system konkurencyjny w stosunku do tego funkcjonującego w ramach RE i ETPC. Te dwie organizacje już od wczesnych lat 80. XX w. były ze sobą mocno związane. W przyjętym w 1986 r. w Brukseli Jednolitym Akcie Europejskim znalazło się odwołanie do EKPC. Odniesienie to było powielane w kolejnych traktatach zmieniających i reformujących UE. Warte odnotowania są także działania zmierzające do przystąpienia UE do EKPC. Dyskusja na temat możliwości takiego przystąpienia toczy się w UE od ponad 40 lat, a zapoczątkowana została w 1976 r., kiedy to Komisja Europejska zwróciła się do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie akcesji do EKPC²⁹. Możliwość takiego przystąpienia przewiduje zresztą sama Konwencja³⁰. Z uwagi jednak na charakter prawny UE (organizacja międzynarodowa niebędąca członkiem RE) jej przystąpienie do EKPC jest procesem złożonym i obecnie niemożliwym do zrealizowania, co potwierdziła opinia TSUE wydana w grudniu 2014 r.³¹ TSUE w swojej opinii stwierdził, że projekt umowy o przystąpieniu UE do EKPC jest niezgodny z traktatami UE. Obecnie podejmowane są działania, które pozwoliłyby na realizację obowiązku wynikającego z Traktatu Lizbońskiego.

Patrząc natomiast na kwestię przystąpienia UE do EKPC, to należy wskazać, że niezbędna zmiana została wprowadzona Protokołem dodatkowym nr 14 w 2010 r.³² Protokół ten zmienił między innymi art. 59 EKPC

²⁹ C. Mik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011, s. 29–82.

³⁰ Zob. art. 59 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Rzym, ETS No. 005.

³¹ Zob. Opinia Trybunału (pełny skład) z 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454.

³² Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, CETS No. 194, tekst polski: Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587.

w ten sposób, że dodano nowy ust. 2, który stanowi, że „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”³³.

Swoistym uzupełnieniem działalności tych dwóch organizacji jest OBWE, działająca w kwestii praw człowieka przede wszystkim poprzez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z siedzibą w Warszawie. OBWE pomimo tego, że jest organizacją *sui generis*, to nie posiada własnego statutu. Organizacja nie posiada również autonomicznej osobowości prawnej. Działalność OBWE i wydawane w jej trakcie decyzje opierają się na zasadzie konsensusu zawieranego pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich i są wiążące tylko na poziomie politycznym, a nie prawnym. Pomimo stworzenia własnego katalogu praw człowieka organizacja nie posiada organów, w tym sądu o charakterze ponadnarodowym, które zapewniałyby realizację tych praw. Brak mechanizmu kontrolnego pozwalającego na realizację tych praw powoduje, że kwestia ochrony praw człowieka w ramach OBWE jest raczej pewną niezrealizowaną ideą. Przyjęte w ramach OBWE, a wcześniej KBWE dokumenty odnoszące się do tych praw bądź tworzące katalogi takich praw mają za zadanie bardziej promować idee praw człowieka na obszarze państw członkowskich, aniżeli rzeczywiście je chronić. Niemniej jednak działalność Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE głównie w obszarze promocji i edukacji praw człowieka jest uzupełnieniem działalności RE i UE.

Warte zauważenia jest także to, że każda z prezentowanych organizacji stworzyła i przyjęła własne katalogi praw człowieka. W ramach RE zebrane są one w EKPC i Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej oraz protokołach dodatkowych. W przypadku UE zbiór praw przysługujących jednostce znajduje się w KPP UE. Z kolei prawa człowieka przyjęte w ramach OBWE znajdują się w kilku różnych dokumentach. Najważniejsze z nich to: Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Dokument Spotkania Kopenhaskiego – Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE, Paryska Karta Nowej Europy. Warty podkreślenia jest fakt, że katalog praw zawarty w aktach normatywnych RE ma charakter źródeł prawa międzynarodowego i wiąże państwa, które je ratyfikowały. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do KPP UE. W przypadku OBWE katalog praw człowieka sformułowany został w dokumentach niebędących aktami prawa międzynarodowego. Dokumenty przyjęte w ramach KBWE/OBWE są wyrazem woli politycznej i moralnej państw członkowskich. Dokumenty te mają charakter deklaracji politycznych i nie stanowią źródła prawa międzynarodowego.

³³ L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 15.

Katalogi praw człowieka przyjęte w ramach działalności tych trzech organizacji nieznacznie się od siebie różnią. Zasadniczo obejmują one prawa należące do wszystkich trzech generacji praw człowieka. W związku z tym, w ramach każdej z organizacji sformułowano i przyjęto prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Warto zauważyć, że katalogi praw człowieka przyjęte w ramach omówionych organizacji podlegają zmianom. Zmiany polegają najczęściej na dodawaniu nowych praw lub modyfikowaniu tych już istniejących.

W tym miejscu należy zadać pytanie, czy organizacje, w ramach których przyjęto katalogi praw człowieka, zapewniają ich rzeczywistą ochronę i realizację? Przede wszystkim trzeba zacząć od rozważenia, kiedy ochrona jest rzeczywista i skuteczna, a kiedy nie. Wydaje się, że ochrona rzeczywista to taka, która pozwala jednostce skutecznie wykonywać i realizować zagwarantowane jej w akcie prawnym prawa i wolności. Jej przeciwieństwem jest ochrona nierzeczywista, czy nawet ochrona iluzoryczna. W takiej sytuacji jednostka pomimo posiadania szeregu praw nie może z nich z jakiegoś powodu korzystać. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy nie stworzono mechanizmu kontrolnego zapewniającego realizację określonych praw lub jest on niewystarczająco skuteczny. Według autora, mechanizm kontrolny można zdefiniować jako „zespół norm proceduralnych i instytucjonalnych zapewniających na poziomie międzynarodowym gwarancję ochrony praw i wolności człowieka określonych w jakimś konkretnym akcie normatywnym. Można na przykład wskazać na mechanizm kontrolny EKPC³⁴. Należy zatem uznać, że mechanizm kontrolny zawiera w sobie dwie grupy gwarancji. Pierwsza, obejmująca gwarancje o charakterze instytucjonalnym, oraz druga, w skład której wchodzi gwarancje proceduralne. Elementy proceduralne i instytucjonalne, będąc ze sobą niejako zespolone, tworzą razem mechanizm kontrolny. Nie podlega dyskusji, że te dwie grupy gwarancji wzajemnie na siebie oddziałują, jednocześnie się uzupełniając. Nie może być mowy o skutecznym mechanizmie, w ramach którego istnieje tylko jedna grupa gwarancji.

Kluczowym z punktu widzenia człowieka/jednostki elementem zapewniającym realizację praw i wolności jest możliwość zaskarżenia działań państwa lub jego organów w sytuacji, gdy doszło do ich naruszenia, przed niezależny sąd międzynarodowy, który w sposób niezależny i niezawisły taką skargę rozstrzygnie. To właśnie prawo do skargi i niezależny sąd ponadnarodowy stoją na straży praw i wolności. Taki właśnie mechanizm kontrolny został stworzony w ramach Rady Europy na mocy postanowień

³⁴ Zob. J. Kowalski, *Istota mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *System ochrony praw człowieka w Europie w czasie wyzwań pandemicznych*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2022, s. 86–87.

zawartych w EKPC. Jedynie w systemie RE funkcjonuje stały Trybunał o charakterze międzynarodowym, a każdy człowiek objęty ochroną konwencyjną posiada prawo do wniesienia skargi indywidualnej przeciwko państwu lub jego organom.

W systemie OBWE opartym na deklaracjach politycznych taki mechanizm nie występuje. Nie można zatem uznać, że ochrona praw człowieka w ramach tej organizacji jest skuteczna i rzeczywista. Zamiast takiej ochrony organizacja poprzez zgodną współpracę państw członkowskich i przyjmowane w jej trakcie oświadczenia o charakterze politycznym zapewnia rozpowszechnianie idei praw człowieka na obszarze Europy, Azji i Ameryki Północnej. W tym kontekście nie może być mowy o działalności konkurencyjnej w stosunku do RE i ETPC.

W ramach UE funkcjonuje co prawda TSUE, w skład którego wchodzi Trybunał Sprawiedliwości i Sąd, jednak żaden z nich nie posiada kompetencji do rozstrzygnięcia skarg indywidualnych wnoszonych przez obywateli UE lub osób przebywających na jej terytorium na naruszenie praw człowieka określonych w KPP UE. Takich kompetencji pozbawiona jest również Agencja Praw Podstawowych UE. W związku z dynamicznym rozwojem problematyki praw człowieka w UE niewykluczone, że w przyszłości taki sąd powstanie.

VII. Podsumowanie

W ocenie autora funkcjonowanie w Europie trzech organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym, które w swojej agendzie mają troskę o prawa człowieka, wzmacnia ochronę tych praw. Jeśli natomiast mówimy o regionalnym systemie ochrony praw człowieka, to w tym kontekście tylko RE wykształciła taki system. Rada w ramach swojej wieloletniej działalności stworzyła całościowy i kompleksowy system ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim. Tylko w ramach tej organizacji możemy mówić o pełnym upodmiotowieniu jednostki, która dzięki EKPC i protokołom dodatkowym uzyskała rzeczywistą, a nie tylko iluzoryczną możliwość obrony swoich praw i wolności. Pozostałe dwie organizacje jedynie uzupełniają system stworzony przez Radę Europy, nie stanowiąc konkurencji. OBWE i UE działają bardziej w sferze edukowania i rozpowszechniania idei praw człowieka w Europie. Akty normatywne i dokumenty o charakterze politycznym (np. deklaracje) przyjmowane w ramach działalności tych organizacji są niejako nośnikami idei praw człowieka uzupełniającym sferę rzeczywistej ochrony, jaką zapewnia RE wraz ETPC. W związku z tym, że obszar geograficzny działalności tych organizacji w większości się pokrywa, a katalogi praw człowieka wytworzone

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Rzym, ETS No. 005.
- Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1 August 1975, pobrane z: <<https://www.refworld.org/docid/3dde4f9b4.html>>.
- Garlicki L., *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2011, nr 1
- Greer S., *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Jaskiernia J., *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, nr 1.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Współpraca Unii Europejskiej z wybranymi państwami niedemokratycznymi Afryki Subsaharyjskiej w obszarze poszanowania praw człowieka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, t. 43, nr 4. DOI: 10.19195/2300-7249.43.4.45.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
- Kowalski J., *Istota mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *System ochrony praw człowieka w Europie w czasie wyzwań pandemicznych*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2022.
- Lock T., *Rights and principles in the EU charter of fundamental rights*, “Common Market Law Review” 2019, Vol. 56, No. 5.
- Madsen M. R., *From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics*, “Law & Social Inquiry” 2007, t. 32, nr 1.
- Mik C., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011.
- O’Flaherty M., *Ochrona praw człowieka w dzisiejszej Europie*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2017, Rok LXXIX, z. 1.
- Pacześniak A., *Promocja demokracji i praworządności* [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014.
- Protokół dodatkowy nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontro-

Inego ustanowionego przez Konwencję, z dnia 11 maja 1994 r., ETS No. 155, tekst polski: Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, CETS No. 194, tekst polski: Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587.

Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016.

Statut Rady Europy z dnia 9 maja 1949 r., Londyn, ETS No. 1, tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

Toggenburg G. N., *The European Union Fundamental Rights Agency* [w:] *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, red. G. Oberleitner, Singapur 2018. DOI: 10.1007/978-981-10-5206-4_23.

Tomczyk E., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 4. DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-009.

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 dotyczącej 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.pk.wpp@prokuratura.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 poruszonej 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.

II. Informacje dla czytelników

Minister Nauki komunikatem z 5 stycznia 2024 r. ogłosił wykaz czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych. W wykazie pod pozycją 32218 umieszczony został „Wojskowy Przegląd Prawniczy”. Czasopismo uzyskało **40 pkt.**

NAKLAD 200 EGZ.