

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

LIPIEC-WRZESIEŃ ■ WARSZAWA 2020

3  
[295]

ROK XCIII

Indeks 381543 ■ ISSN 0137-7272 ■ Egz. bezpłatny



WOJSKOWY  
PRZEGLĄD  
PRAWNICZY

LIPIEC-WRZESIEŃ ■ WARSZAWA 2020

**3**  
[295]

## R A D A N A U K O W A

Przewodniczący

Członkowie

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

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

Redaktor Naczelny

Członkowie

- Jarosław Duś
- Marek Piotrowicz
- Katarzyna Sioma
- Alicja Pietruszewicz
- Aleksander Gozdur

WYDAJE  
PROKURATURA KRAJOWA

Adres Redakcji:  
02-676 Warszawa, ul. Postępu 3  
tel. 22 12-51-166

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

Druk, skład i korekta  
Centrum Poligrafii sp. z o.o., [www.jakubiccy.com.pl](http://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

LIPIEC-WRZESIEŃ ■ WARSZAWA 2020

WYDAJE PROKURATURA KRAJOWA

## SPIS TREŚCI

**PPLK ANDRZEJ  
MASSALSKI**

starszy specjalista Zarządu  
Dochodzeniowo-Sledczego  
Komendy Głównej  
Żandarmerii Wojskowej

*Zagadnienia jurysdykcji karnej w stosunku  
do personelu wojsk sojuszniczych na etapie  
postępowania przygotowawczego w świetle  
odpowiedzi na kwestionariusz skierowany  
do wojskowych organów ścigania państw NATO*

5

**MGR ALEKSANDRA  
SŁAWIŃSKA**

aplikantka adwokacka  
przy Okręgowej Radzie  
Adwokackiej w Warszawie

*Odpowiedzialność administratora w przypadku  
naruszenia ochrony danych osobowych*

26

**DR MARCIN KONARSKI**

Instytut Nauk Prawnych,  
Administracji i  
Bezpieczeństwa Wyższej  
Szkoły Menedżerskiej w  
Warszawie

*Public burdens for the defence of the Polish State on  
the example of the obligation to hand over means of  
transport in the event mobilisation is announced or  
during a war*

43

**DR KRZYSZTOF  
HOROSIEWICZ**

adiunkt w Katedrze  
Nauk o Bezpieczeństwie  
Wydziału Nauk  
Społecznych Uniwersytetu  
Humanistyczno-  
Przyrodniczego im. Jana  
Długosza w Częstochowie .....

*Problematyka werbunku i prowadzenia współpracy  
z osobowymi źródłami informacji w monografii Piotra  
Herbowskiego pt. „Poufne osobowe źródła informacji.  
Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe”*

*– uwagi polemiczne*

**61**

**DR HAB. PRZEMYSŁAW  
SZUSTAKIEWICZ**

profesor Uczelni Łazarskiego .....

*Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 760/18  
(podstawa prawna do wypłaty funkcjonariuszowi  
należności z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia  
służby)*

**115**

*Zagadnienia jurysdykcji karnej w stosunku do personelu wojsk sojusznicznych na etapie postępowania przygotowawczego w świetle odpowiedzi na kwestionariusz skierowany do wojskowych organów ścigania państw NATO*

*Issues of criminal jurisdiction over the personnel of allied forces at the stage of preparatory proceedings in light of the responses to the questionnaire addressed to military law enforcement authorities of NATO States*

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

Niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniom konkurencyjnej jurysdykcji karnej organów państw: przyjmującego i wysyłającego wojska, w stosunku do żołnierzy tego drugiego państwa. Przedstawiono w nim wyniki analizy odpowiedzi na pytania kwestionariusza skierowanego do organów ścigania państw NATO, odnoszące się do praktycznej interpretacji postanowień Umowy między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych, sporządzonej w Londynie 19 czerwca 1951 r. (NATO SOFA). Pytania te dotyczyły w szczególności zakresów działania organów obu państw w toku postępowania przygotowawczego. W końcowej części artykułu zaprezentowano wnioski dotyczące możliwości wykorzystania wyników badania.

Obecność wojsk sojusznicznych na terytorium suwerennych państw jest ugruntowana historycznie, jak również współcześnie stanowi istotny czynnik równowagi sił, przyczyniając się m.in. do ograniczenia ryzyka wystąpienia konfliktów zbrojnych. Stacjonowanie obcych wojsk na terytorium suwerennego państwa generuje złożoną sieć oddziaływań pomiędzy organami wojskowymi oraz personelem państwa wysyłającego a instytucjami państwa przyjmującego, jego ludnością, jak również infrastrukturą. Zagadnienia tej interakcji szczególnego

znaczenia nabierają w czasie pokoju. Wynika to z faktu, iż (poza okresem działań militarnych, które narzucają zupełnie inne priorytety) zapewnienie harmonijnej kooperacji podmiotów obu państw, w ramach wieloaspektowej obsługi stacjonowania wojsk, jest co najmniej równie istotne jak sam czysto militarny wymiar obecności<sup>1</sup>. Jest to istotne także z punktu widzenia kształtowania się pozytywnego stosunku społeczeństwa państwa przyjmującego do obecności sił sojusznicznych.

Jak podkreśla się w doktrynie NATO, czyny zabronione popełnione przez personel wojsk sojusznicznych negatywnie wpływają na operację, morale, dyscyplinę wojskową, jak również wiarygodność NATO i jego państw wysyłających swe wojska. Efektywne ściganie takich naruszeń prawa jest niezbędne nie tylko dla zachowania zdolności do wykonania zadań, ale i wiarygodności sił sojusznicznych<sup>2</sup>. Powyższe stwierdzenie jest adekwatne zarówno w przypadku obecności i działań wojsk NATO na terytorium państw trzecich, jak i w odniesieniu do stacjonowania wojsk jednego z państw Sojuszu na terytorium innego państwa NATO.

Postanowieniami umów międzynarodowych określających status sił (umowy typu SOFA) rodzącymi najwięcej kontrowersji, wynikających z ich praktycznej aplikacji, pozostają regulacje określające zakres jurysdykcji cywilnej (dotyczącej roszczeń z tytułu szkód) oraz karnej<sup>3</sup>. Regulacje te są również najszerzej omawiane w literaturze<sup>4</sup>. Należy jednak zauważyć, że doktrynalne opracowania zagadnień jurysdykcji karnej najczęściej skupiają się na aspekcie rozstrzygnięcia sądowego. Zdecydowanie mniejszą uwagę w piśmiennictwie poświęca się etapowi postępowania przygotowawczego i wstępnej reakcji organów na czyn zabroniony popełniony przez członka personelu sił zbrojnych państwa wysyłającego<sup>5</sup>.

W toku analizy sposobu postępowania organów poszczególnych państw w reakcji na przypadki popełniania czynów zabronionych przez członków personelu sił zbrojnych państwa wysyłającego uwagę zwraca zagadnienie wpływu potencjału militarnego i sytuacji poszczególnych państw na arenie międzynarodowej, w tym poziomu zagrożeń dla ich suwerenności, na praktyczną interpretację przez organy tych państw przepisów art. VII NATO SOFA kształtujących zasady sprawowania jurysdykcji karnej. Różnice w podejściu interpretacyjnym pomiędzy państwami widoczne są

<sup>1</sup> M. Flemming, *Podsądność żołnierzy na obcym terytorium. Immunitet w sprawach karnych*, Warszawa 1970, s. 15.

<sup>2</sup> ATP-3.7.2 NATO Military Police Guidance and Procedures, Edition A Version 1, June 14.

<sup>3</sup> J. Stochel, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wojska obce na terytorium Polski w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2017, s. 147.

<sup>4</sup> S. Lazareff, *Status of Military Forces Under Current International Law*, Leyden 1971, s. 128.

<sup>5</sup> S. Oraniec, *Odpowiedzialność karna członków sił zbrojnych Paktu Północnoatlantyckiego w świetle Traktatu z 1951 roku*, Warszawa 2000, s. 52.

już w fazie bezpośredniej reakcji na czyny zabronione. Następnie manifestują się one w kluczowych punktach postępowania przygotowawczego, takich jak decyzje o wszczęciu postępowania, o przedstawianiu zarzutów oraz umorzeniu postępowania i przekazaniu materiałów organom Państwa wysyłającego. Jak pisze Paweł Opitek, doktryna polityczna światowego mocarstwa – USA za priorytet uznaje utrzymanie własnej jurysdykcji w sprawach karnych nad personelem swoich sił zbrojnych poprzez dążenie do maksymalizacji uprawnień jurysdykcyjnych organów amerykańskich<sup>6</sup>. Z drugiej strony, w przypadku niewielkich państw (jak np. Słowenia) czy też w przypadku państwa, które dodatkowo charakteryzuje się szczególnym położeniem geopolitycznym, jakim jest Litwa, obserwuje się skłonność do akceptowania daleko idącej autonomii działalności organów ścigania państw wysyłających na ich terytorium.

Zgromadzone w toku współpracy wojskowych organów ścigania państw NATO (fragmentaryczne) informacje o różnicach w praktyce tych organów oraz wątpliwości interpretacyjne dotyczące stadium postępowania przygotowawczego, na którym powinno nastąpić przekazanie ścigania organom państwa wysyłającego, dały asumpt do sięgnięcia po narzędzie z zakresu komparatystyki prawniczej w postaci kwestionariusza adresowanego do sojuszniczych państw. Kwestionariusz umożliwił pogłębienie wiedzy o procedurach stosowanych przez powyższe organy w ramach zobowiązań wynikających z postanowień art. VII NATO SOFA.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie genezy i struktury kwestionariusza, jak również najistotniejszych wniosków wynikających z analizy części uzyskanych odpowiedzi na pytania głównych sekcji kwestionariusza.

Przed przystąpieniem do prezentacji zakresu zagadnień kwestionariusza oraz uzyskanych od respondentów informacji należy jednak zwięźle omówić pewne istotne elementy NATO SOFA, a szczególnie art. VII umowy – kluczowe z punktu widzenia interpretacji wyników przeprowadzonego badania.

Umowa między Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych sporządzona została w Londynie 19 czerwca 1951 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 21, poz. 257). Praktycy na całym świecie na jej określenie używają anglojęzycznego akronimu „NATO SOFA”. Jej pierwotnymi sygnatariuszami była grupa jedenastu państw<sup>7</sup>. Z uwagi na procesy ratyfikacyjne w poszczególnych państwach umowa

<sup>6</sup> P. Opitek, *Sprawowanie jurysdykcji karnej nad żołnierzami amerykańskimi w ramach SOFA*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2019, nr 2, Warszawa 2019, s. 26.

<sup>7</sup> Belgia, Dania, Francja, Holandia, Kanada, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Włochy. Islandia nie była pierwotnym sygnatariuszem NATO SOFA.



ta weszła w życie dopiero 23 sierpnia 1953 r.<sup>8</sup> Blisko pół wieku później – 27 maja 1999 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie ustawowego upoważnienia z 18 marca 1999 roku, ratyfikował siedem międzysojuszniczych umów<sup>9</sup> związanych z aktem akcesji Polski do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, uzupełniających ów traktat. Spośród tych aktów prawa międzynarodowego umową o największej doniosłości praktycznej i wpływie na późniejszą praktykę zawierania dalszych umów o statusie sił była NATO SOFA<sup>10</sup>.

To właśnie powyższa rozpiętość czasowa procesu akcesji państw, które przystępowały do Paktu w zgoła odmiennych realiach geopolitycznych, jest – obok nieuniknionego partykularyzmu – jednym ze źródeł rozbieżności interpretacyjnych, będących przedmiotem niniejszego artykułu. Pewne bowiem wzorce interpretacyjne, dotyczące m.in. jurysdykcji karnej, ukształtowane przed laty w toku sojuszniczej kooperacji państw zachodnich, podlegały następnie autonomicznej reinterpretacji w praktyce organów państw przystępujących do NATO na przełomie XX i XXI wieku. Kierunki tej nowszej, w pewnych punktach wyraźnie odmiennej (możliwe, że tymczasowej) interpretacji zarysowują się dość wyraźnie w odpowiedziach niektórych respondentów, reprezentujących grupę takich właśnie państw.

Odnosząc się do cech formalnych umowy, należy podkreślić, iż jest to wielostronna umowa między państwami – członkami NATO, zawarta w trybie złożonym, podpisywana przez głowy państw. NATO SOFA jest umową bezterminową o ograniczonej możliwości przystąpienia kolejnych państw, a zatem półotwartą. Jej tekst autentyczny sporządzony został w językach angielskim i francuskim. Posługiwanie się w praktyce organów ścigania tekstami nieautentycznymi (w językach poszczególnych państw NATO) bywa źródłem trudności, których m.in. dotyczy pierwsza sekcja kwestionariusza.

<sup>8</sup> S. Oraniec, *Odpowiedzialność karna członków sił zbrojnych Paktu Północnoatlantyckiego w świetle Traktatu z 1951 roku*, Warszawa 2000, s. 8.

<sup>9</sup> Pozostałe powyższe akty prawa międzynarodowego to:

- Umowa dotycząca statusu NATO, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego, sporządzona w Ottawie dnia 20 września 1951 r.;
- Protokół dotyczący statusu międzynarodowych dowództw wojskowych, sporządzony w Paryżu dnia 28 sierpnia 1952 r.;
- Umowa o wzajemnej ochronie tajemnicy wynalazków dotyczących obronności, sporządzona w Paryżu dnia 21 września 1960 r.;
- Umowa o przekazywaniu informacji technicznej dla celów obronnych, sporządzona w Brukseli dnia 19 października 1970 roku.
- Umowa w sprawie statusu przedstawicielstw państw trzecich przy NATO, sporządzona w Brukseli dnia 14 września 1994 r.;
- Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzona w Brukseli dnia 6 marca 1997 r.

<sup>10</sup> S. Lazareff, *Status of Military Forces Under Current International Law*, Leyden 1971, s. 1.

Artykuł VII NATO SOFA, poświęcony jurysdykcji karnej, stanowi, iż organy wojskowe państwa wysyłającego mają prawo sprawowania w granicach państwa przyjmującego pełnej jurysdykcji karnej i dyscyplinarnej, przyznanej im przez prawo państwa wysyłającego w stosunku do wszystkich osób podlegających prawu wojskowemu tego państwa. Równocześnie organy państwa przyjmującego sprawują jurysdykcję nad członkami sił zbrojnych lub ich personelu cywilnego oraz członkami ich rodzin w odniesieniu do przestępstw popełnionych na terytorium państwa przyjmującego i karalnych zgodnie z jego prawem.

Ustęp 2 (a) stanowi, że organy wojskowe państwa wysyłającego mają prawo sprawowania wyłącznej jurysdykcji w stosunku do osób podlegających prawu wojskowemu tego państwa w odniesieniu do przestępstw karalnych zgodnie z prawem państwa wysyłającego, a niekaralnych zgodnie z prawem państwa przyjmującego, w tym przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa wysyłającego.

Natomiast zgodnie z pkt (b) tego ustępu organy państwa przyjmującego mają prawo sprawowania wyłącznej jurysdykcji w stosunku do członków sił zbrojnych lub ich personelu cywilnego oraz członków ich rodzin w odniesieniu do przestępstw karalnych zgodnie z jego prawem, a niekaralnych zgodnie z prawem państwa wysyłającego, w tym przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa przyjmującego, takich jak m.in. sabotaż, szpiegostwo lub naruszenie przepisów dotyczących ochrony informacji tego państwa.

Regulacja art. VII NATO SOFA, o największej doniosłości w praktyce organów ścigania, zawarta jest w ust. 3. Zgodnie z tym przepisem, w sytuacjach, gdy prawo sprawowania jurysdykcji jest zbieżne, stosuje się następujące zasady.

Organy wojskowe państwa wysyłającego mają pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji w stosunku do członków sił zbrojnych lub ich personelu cywilnego w odniesieniu do:

- przestępstw skierowanych wyłącznie przeciwko mieniu lub bezpieczeństwu tego państwa lub przestępstw wyłącznie przeciwko osobie lub mieniu innego członka sił zbrojnych tego państwa lub ich personelu cywilnego albo członka jego rodziny;
- przestępstw wynikających z podjęcia lub zaniechania jakichkolwiek czynności podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Te ostatnie są w praktyce przedmiotem większości postępowań przekazywanych organom Państwa wysyłającego.

W tym kontekście warto podkreślić, że – jak pisze J.M. Snee – na etapie negocjacji poprzedzających zawarcie umowy państwa europejskie forsowały rozwiązanie, zgodnie z którym popełnienie przestępstwa

podczas wykonywania obowiązków służbowych miało być wyłączone z kategorii przypadków, w których państwo wysyłające ma prawo pierwszeństwa. Przeważało jednak przeciwne stanowisko Stanów Zjednoczonych. Ostatecznie uzgodniono, że jurysdykcja w odniesieniu do przestępstwa popełnionego w ramach wykonywania obowiązków służbowych powinna być zbieżna, przy czym pierwszeństwo do jej sprawowania znajduje się po stronie państwa wysyłającego. W ten oto sposób ukształtowały się postanowienia kluczowe dla obowiązującego modelu jurysdykcji<sup>11</sup>.

Jak pisze S. Lazareff, dla Amerykanów nie miało większego znaczenia, czy będą wykonywać swoją jurysdykcję w oparciu o zasadę wyłącznej, czy też zbieżnej jurysdykcji, o ile praktyczny rezultat pozostawał ten sam – przejście ścigania. Rozwiązanie to miało tę zaletę, że zaspokajało amerykański pragmatyzm bez naruszania pryncypiów ich partnerów w NATO<sup>12</sup>.

W późniejszej praktyce niektórych państw pojawiała się radykalna tendencja, aby rozszerzać zakres „wykonywania obowiązków służbowych” tak dalece, jak to tylko możliwe, aż do skrajnego stanowiska, iż wszelkie zachowania członka personelu państwa wysyłającego podczas służbowego pobytu na terytorium państwa przyjmującego mieszczą się w kategorii przestępstw wynikających z działania lub zaniechania podczas wykonywania obowiązków służbowych<sup>13</sup>. Ten skrajny pogląd nie wydaje się uzasadniony i jak pokazują odpowiedzi na kwestionariusz, nie jest uznawany przez respondentów.

W dalszej części ust. 3 umowa stanowi, iż w przypadku wszelkich innych przestępstw pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji będą mieć organy państwa przyjmującego.

Jeżeli państwo posiadające pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji decyduje się zaniechać jej sprawowania, powinno ono zawiadomić o tym organy drugiego państwa w możliwie jak najkrótszym czasie. Organy państwa mającego pierwszeństwo rozpatrzą życzliwie wnioski organów drugiego państwa o zrzeczenie się prawa pierwszeństwa w przypadku, gdy takie zrzeczenie się ma dla drugiej strony szczególne znaczenie.

W ustępie 4 omawianego artykułu zawarte jest istotne zastrzeżenie, iż organy wojskowe państwa wysyłającego nie mają jakiegokolwiek prawa do sprawowania jurysdykcji w stosunku do osób, które są obywatelami państwa przyjmującego lub zamieszkują w nim na stałe, chyba że są one członkami sił zbrojnych państwa wysyłającego.

Podkreślenia wymaga jednak, iż z przepisu tego nie wynika bezpośrednio przeszkoda dla realizacji przez organy wojskowe państwa

<sup>11</sup> J.M. Snee, A. Pye, *Status of Forces Agreement and Criminal Jurisdiction*, New York 1957, s. 46.

<sup>12</sup> S. Lazareff, *Status of Military Forces Under Current International Law*, Leyden 1971, s. 132.

<sup>13</sup> J.M. Snee, A. Pye, *Status of Forces Agreement and Criminal Jurisdiction*, New York 1957, s. 47.

wysyłającego czynności procesowych z udziałem np. świadków, którzy są obywatelami państwa przyjmującego. Jurysdykcja jest bowiem warunkowana osobą sprawcy, nie zaś innych uczestników postępowania karnego. Praktyczna dopuszczalność realizacji (w pewnym zakresie) czynności procesowych przez organy państwa wysyłającego z udziałem obywateli państwa przyjmującego, wyrażona została w odpowiedziach niektórych respondentów na pytania sekcji 3 kwestionariusza.

Terminologiczna konstatacja, iż postępowanie sądowe określa się w doktrynie jako „postępowanie jurysdykcyjne”, w odróżnieniu od postępowania przygotowawczego, do którego w takim razie nie odnosi się pojęcie „jurysdykcja”, wyraża istotę wątpliwości dotyczących zakresu zastosowania poszczególnych postanowień art. VII NATO SOFA w kolejnych stadiach postępowania karnego. Dlatego też należy rozważyć, które postanowienia dotyczące jurysdykcji (i w jakim zakresie) odnoszą się również do organów państwa wysyłającego realizujących swoje kompetencje (jurysdykcja wykonawcza) na etapie postępowania przygotowawczego.

Regulację istotną pod kątem określenia kompetencji organów postępowania przygotowawczego zawiera ust. 6 (a) artykułu VII, na podstawie którego organy państwa przyjmującego i wysyłającego są zobowiązane do udzielania sobie wzajemnie pomocy przy prowadzeniu postępowań dotyczących przestępstw, w tym w zbieraniu dowodów, łącznie z zatrzymywaniem i przekazywaniem przedmiotów związanych z przestępstwem, z zastrzeżeniem ich zwrotu w terminie określonym przez organy, które je dostarczyły. Organy umawiających się stron są również zobowiązane do informowania się wzajemnie o postępowaniach we wszelkich sprawach, w których zachodzi zbieżność prawa do sprawowania jurysdykcji.

Z postanowień powyższych wynika zatem możliwość prowadzenia postępowania przez organy państwa wysyłającego na terytorium państwa przyjmującego.

Jak jednoznacznie stwierdza P. Conderman, artykuł VII NATO SOFA ustanawia prawo państwa wysyłającego do sprawowania jurysdykcji karnej **za pośrednictwem swoich własnych organów wojskowych** na terytorium państwa przyjmującego, które wszakże muszą być wysłane wraz z wojskami, żeby prawo to mogło być realizowane<sup>14</sup>.

Dla uwydatnienia złożoności modelu jurysdykcji konkurencyjnej należy także podkreślić, iż bazy lub inne obiekty zajmowane przez siły państwa wysyłającego nie są wyłączone spod władzy państwa przyjmującego. Jak trafnie podkreśla S. Oraniec, władza państwa przyjmującego, w tym policyjna, nadal rozciąga się na tych terenach, albowiem obiekt zajęty przez

<sup>14</sup> P. Conderman [w:] *The Handbook of The Law of Visiting Forces*, Oxford 2001, s. 129.

wojska państwa wysyłającego nie jest enklawą na terytorium państwa przyjmującego; terenom tym nie przysługuje status eksterytorialności<sup>15</sup>.

Konkurencję organów państwa wysyłającego i przyjmującego należy zatem rozpatrywać w aspekcie zarówno podmiotowym (przynależność państwowa sprawy, jak i innych uczestników czynności procesowych), rzeczowym (rodzaj czynu zabronionego i okoliczności jego popełnienia), jak i przestrzennym (miejsce popełnienia czynu zabronionego i miejsce realizacji czynności procesowych).

W celu przedstawienia pogłębionego obrazu przedmiotowego zjawiska – jurysdykcyjnego aspektu stacjonowania wojsk, uwzględniającego punkty widzenia i praktykę różnych państw NATO, w niniejszej pracy oparto się na części odpowiedzi na pytania kwestionariusza adresowanego do wojskowych organów ścigania państw NATO. Kwestionariusz ten został opracowany w Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej jako narzędzie służące do zbadania praktyki państw NATO w stosowaniu zasad jurysdykcji konkurencyjnej. Kwestionariusz został rozesłany w 2017 r. do dowództw policji wojskowych państw NATO.

Potrzeba opracowania kwestionariusza została zidentyfikowana w następstwie analizy sytuacji związanej z obecnością sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w kontekście regulujących ją przepisów prawa polskiego i międzynarodowego. Analiza ta ujawniła wątpliwości interpretacyjne dotyczące m.in. zakresu semantycznego terminów występujących w NATO SOFA. Powyższe wątpliwości wynikały ze znacznego poziomu ogólności postanowień artykułu VII umowy, a dotyczyły zagadnień o niebagatelnym znaczeniu m.in. dla praktyki organów ścigania. Organy te musiały realizować swoje zadania ustawowe, nie mogąc oprzeć się na orzecznictwie polskich sądów dotyczącym pobytu wojsk sojusznicznych na terytorium Rzeczypospolitej, z uwagi na brak takich judykatów. Orzecznictwo mogłoby stanowić wskazówkę interpretacyjną dla kształtowania praktyki operacyjnej prokuratur i Żandarmerii Wojskowej, jednakże mając na uwadze mechanizm przekazywania ścigania organom państw wysyłających na etapie postępowania przygotowawczego, w praktyce możliwość wykształcenia się orzecznictwa jest ograniczona.

Głównym celem badania było jednak ustalenie – na podstawie analizy otrzymanych odpowiedzi – **progu stosowalności** postanowień artykułu VII NATO SOFA, wspólnego bądź odmiennego dla poszczególnych respondentów. Próg stosowalności określa etap postępowania organów państwa przyjmującego, na którym materiały postępowania (dotyczą-

<sup>15</sup> S. Oraniec, *Odpowiedzialność karna członków sił zbrojnych Paktu Północnoatlantyckiego w świetle Traktatu z 1951 roku*, Warszawa 2000, s. 51.

cego przestępstwa lub wykroczenia popełnionego przez członka personelu sił zbrojnych państwa wysyłającego na terytorium państwa przyjmującego) powinny zostać przekazane właściwym organom państwa wysyłającego.

Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu uzyskano w latach 2017–2019 od następujących instytucji ośmiu państw NATO:

- 1) Niderlandy: Niderlandzka Prokuratura Wschód-2. Sekcja Spraw Wojskowych, Centrum Ekspertyz Prokuratury do Spraw Wojskowych;
- 2) Czechy: Komenda Główna Policji Wojskowej, Oddział Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej;
- 3) Litwa: Komenda Główna Policji Wojskowej, Zarząd Śledczy;
- 4) Łotwa: Komenda Główna Policji Wojskowej;
- 5) Węgry: Komenda Główna Policji Wojskowej;
- 6) Wielka Brytania: Ministerstwo Obrony;
- 7) Słowenia: Departament Prawny Sztabu Generalnego słoweńskich Sił Zbrojnych, Policja Wojskowa;
- 8) Polska: Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej.

Instytucje pozostałych państw NATO, do których również wysłano kwestionariusz, nie udzieliły odpowiedzi albo też udzieliły zwięzłe odpowiedzi, które nie zawierały jednak odniesienia się do szczegółowych pytań kwestionariusza.

Wartość przeprowadzonego badania wynika z możliwości przyjrzenia się praktyce stosowania NATO SOFA zarówno w państwach, w których siły sojusznicze przebywają (na stałe lub okresowo) od kilkudziesięciu lat, jak i w państwach, które przystąpiły do NATO na przełomie XX i XXI wieku i później.

Kwestionariusz zawiera szczegółowe, otwarte pytania, zmierzające do uzyskania obrazu instytucji prawnych państw udzielających odpowiedzi, a przede wszystkim ich praktyki w sytuacjach, które są przedmiotem regulacji art. VII NATO SOFA.

Badanie to nie stanowiło bezpośredniej analizy porównawczej systemów postępowania karnych respondentów. Pierwszoplanowym celem kwestionariusza nie było uzyskanie zestawu adekwatnych przepisów, zawartych w aktach prawnych poszczególnych państw NATO. Próba ich zewnętrznej interpretacji (w kontekście zobowiązań wynikających z NATO SOFA) z dużym prawdopodobieństwem mogłaby bowiem doprowadzić do uzyskania fałszywego wyobrażenia na temat działania organów ścigania respondentów. Podjęto zatem próbę uzyskania zapośredniczonego wglądu do systemów postępowania karnych państw sojuszniczych, poprzez sformułowanie pytań dotyczących przede wszystkim praktyki interpretacyjnej ich organów.

Odpowiedzi respondentów można podzielić na dwa typy. Pierwszy typ stanowią informacje respondentów na temat praktyki ich własnych organów i treści ich aktów prawnych, instrukcji lub procedur dotyczących jurysdykcji karnej nad personelem wojsk sojusznicznych. Drugi rodzaj odpowiedzi to opinie i interpretacje postanowień NATO SOFA, nie tylko w odniesieniu do własnego terytorium respondenta, ale także informujące o wyobrażeniu respondenta na temat praktyk, jakie generalnie powinny obowiązywać w tym zakresie w NATO. Tego typu odpowiedzi – również bardzo interesujące – zawarte są przede wszystkim w materiale opracowanym w niderlandzkiej prokuraturze.

Uzyskany od respondentów materiał jest niejednorodny. Odpowiedzi w niektórych przypadkach są niekompletne i nie zawierają wyczerpującego odniesienia się do podnoszonych zagadnień. Stanowią jedynie częściowy (choć nadal cenny) obraz instytucji prawnych i praktyki organów respondenta. Niektórzy respondenci część pytań całkowicie pominęli, na część udzielili lakonicznych odpowiedzi, natomiast w odpowiedzi na niektóre pytania przytoczyli obszerne fragmenty krajowych aktów prawnych, przy czym niejednokrotnie treści te tylko częściowo odnosiły się do meritum pytania. Istota odpowiedzi na niektóre pytania kwestionariusza zawarta była niekiedy w odpowiedzi na inne pytania powiązane tematycznie.

W świetle powyższych cech uzyskanych odpowiedzi potwierdzona została trafność zastosowanej metody uszczegółowienia i parafrazowania, przyjętej jako podstawy konstrukcji poszczególnych sekcji kwestionariusza. Pozwoliło to w niektórych przypadkach na uzyskanie cennych informacji, poprzez stworzenie respondentom szerokiej możliwości odniesienia się do poszczególnych zagadnień przedstawianych w kolejnych pytaniach na różnym poziomie szczegółowości i w różnych aspektach. W niektórych przypadkach dość ogólne ujęcia zagadnień kwestionariusza okazały się skuteczniejsze i doprowadziły poszczególnych respondentów do udzielenia wartościowych odpowiedzi. Z drugiej strony, bardziej szczegółowe lub wręcz kazuistyczne ujęcia problemów okazywały się lepszym narzędziem komunikacji z niektórymi respondentami, którzy chętniej i bardziej precyzyjnie odnosili się do tak właśnie postawionych pytań.

Na etapie projektowania kwestionariusza poszukiwano kompromisu pomiędzy kompleksowością ujęcia zagadnień związanych z jurysdykcją a dążeniem do możliwej zwięzłości – w celu ograniczenia ryzyka zniechęcenia respondentów do udziału w projekcie z uwagi na zbyt duże nakłady pracy konieczne do przygotowania odpowiedzi.

Odpowiedzi zostały sformułowane w różnych stylach, niektóre z nich są zwięzłe, a inne bardzo obszerne, część zawiera cytaty z aktów prawnych respondentów. Styl odpowiedzi posiada cechy języka prawniczego, ale

w niektórych przypadkach zbliża się do języka potocznego. Można to uznać za przejaw praktycznego podejścia, ukierunkowanego na przystępne przedstawienie instytucji, zgodnie z ideą kwestionariusza. Należy ocenić, iż powyższa niejednorodność uzyskanego materiału wynika (między innymi) z różnorodności respondentów, czyli instytucji, które przygotowywały odpowiedzi w poszczególnych państwach (policja wojskowa, prokuratura, ministerstwa obrony).

Aby zwiększyć czytelność tekstu i uzyskać lepszą perspektywę porównawczą, konieczne było dokonanie opracowania uzyskanych odpowiedzi. Ważne elementy odpowiedzi na niektóre pytania zostały bowiem przez respondentów niejako rozproszone i zawarte w opisie innych zagadnień – we wcześniejszych bądź późniejszych częściach opracowań. Dlatego w kilku miejscach dokonano kompilacji, uwzględniając istotne fragmenty odpowiedzi na inne pytania w miejscu, w którym stanowiły one cenne uzupełnienie wywodu. Dążono w ten sposób do uzyskania możliwie wyczerpującego opisu procedur respondenta. W toku opracowania uzyskanego materiału pierwotnego dołożono starań, aby w każdym przypadku wiernie przedstawić informacje pochodzące od respondentów.

W niniejszym artykule przedstawiono wnioski z analizy odpowiedzi na kluczowe pytania zawarte w głównych sekcjach kwestionariusza: 1–4, 6, 7 i 9. Dotyczą one bowiem najściślej istoty badanych zagadnień jurysdykcji karnej. Poniżej, w celu zaprezentowania pełnego zakresu problematyki kwestionariusza, przedstawiono jednak zwięzłą charakterystykę i wyjaśnienie funkcji wszystkich jego trzynastu sekcji.

Sekcja pierwsza zawiera pytania dotyczące interpretacji wybranej terminologii NATO SOFA, kluczowej dla trafnej wykładni postanowień dalszych rozdziałów umowy.

Sekcja druga dotyczy hierarchicznego usytuowania NATO SOFA w porządku prawnym respondentów oraz wzajemnych relacji postanowień umowy z krajowym postępowaniem karnym. Pozycja NATO SOFA w systemach prawnych określa wpływ postanowień umowy na zakres stosowania procedury karnej respondentów.

Trzecia sekcja – kluczowa dla tego badania – stanowi próbę uchwycenia progu stosowności przyjętego przez poszczególnych respondentów dla postanowień art. VII NATO SOFA. Respondenci, odpowiadając na kolejne pytania tej sekcji, przedstawili wieloaspektowo możliwości działania wojskowych organów państwa wysyłającego na poszczególnych etapach postępowania przygotowawczego.

Sekcja czwarta dotyczy zakresu uprawnień organów ścigania państw-respondentów, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji policji wojskowej w stosunku do żołnierzy wojsk obcych.



Sekcja piąta dotyczy zdarzeń z udziałem wojsk sojusznicznych reprezentujących więcej niż jedno państwo wysyłające i ewentualnych trudności proceduralnych z tym związanych.

Sekcja szósta zawiera pytania odnoszące się do związku czynu zabronionego z wykonywaniem przez sprawcę obowiązków służbowych, co stanowi w praktyce główną przesłankę pierwszeństwa w sprawowaniu jurysdykcji przez organy wojskowe państwa wysyłającego.

Sekcja siódma dotyczy procedur respondentów związanych z powiadamianiem organów państwa wysyłającego o zdarzeniach z udziałem ich żołnierzy. Powiadomienie takie (obok elementów opisanych w sekcji trzeciej) współwarunkuje możliwość podjęcia czynności dochodzeniowo-śledczych przez organy państwa wysyłającego.

Sekcja ósma dotyczy procedur zatrzymania żołnierza wojsk sojusznicznych na terytorium państwa – respondenta, w związku z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego, jak również stosowania wobec takiej osoby środków przymusu bezpośredniego, uzyskiwania od niej dowodów.

Sekcja dziewiąta odnosi się do udziału prokuratora w poszczególnych stadiach czynności procesowych organów państwa – respondenta w przypadku przestępstw i wykroczeń, jak również procedur przekazywania materiałów postępowania organom państwa wysyłającego, co również ściśle wiąże się z zagadnieniem wyznaczania progu stosowalności postanowień art. VII NATO SOFA.

Sekcja dziesiąta zawiera pytania dotyczące przepisów prawa państwa – respondenta regulujących (bardziej szczegółowo lub odmiennie niż NATO SOFA) kompetencje organów w przypadku zdarzeń z udziałem żołnierzy wojsk obcych na terytorium respondenta.

Sekcja jedenasta dotyczy praktycznych trudności napotykanych w toku realizacji przez organy respondenta czynności procesowych z udziałem żołnierzy państw wysyłających. Chodzi tu w szczególności o zagadnienia stawiennictwa, składania zeznań i wyjaśnień, udziału w czynnościach procesowych innych osób, np. przełożonych lub doradców prawnych żołnierzy składających zeznania.

Sekcja dwunasta dotyczy natomiast sytuacji, gdy respondent występuje w roli państwa wysyłającego, i zakresu stosowalności jego prawa karnego do żołnierzy wysłanych za granicę, w zależności od charakteru ich wyjazdu.

Ostatnia sekcja – trzynasta – odnosi się do przewodnika po procedurach respondenta dotyczących kompetencji i zasad działania organów w przypadku zdarzeń z udziałem żołnierzy wojsk obcych, opracowanego na potrzeby organów państw wysyłających, w celu dostarczenia im niezbędnej wiedzy w tym zakresie, a w konsekwencji optymalizacji współdziałania organów państw wysyłającego i przyjmującego.

Poniżej przedstawiono wnioski wynikające z analizy uzyskanych od respondentów odpowiedzi na kluczowe pytania głównych sekcji kwestionariusza: 1–4, 6, 7 i 9.

Odpowiedzi na pytania pierwszej sekcji kwestionariusza, dotyczące interpretacji wybranej terminologii NATO SOFA, potwierdzają brak w pełni jednolitego ujmowania przez respondentów zakresu tak elementarnego pojęcia jak „jurysdykcja”. Należy podkreślić, iż określenie granic tego pojęcia ma kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisów art. VII NATO SOFA. Zakres pojęcia „jurysdykcja” wyznacza rodzaje organów, a co się z tym wiąże, także etap postępowania karnego, do którego odnoszą się i na którym uruchamiane są (przez wykładnię i procedury respondenta) postanowienia dotyczące pierwszeństwa w wykonywaniu jurysdykcji.

Pojęcie „jurysdykcja” bywa odnoszone wyłącznie do sądów (odpowiedź niderlandzka) albo (według innych respondentów) także do organów ścigania. Odpowiedzi te są skorelowane ze stanowiskami prezentowanymi następnie przez respondentów w sekcji 3 i niejako antycypują tamte szczegółowe informacje o dopuszczalnym zakresie działania organów państwa wysyłającego. Według większości respondentów, na gruncie art. VII NATO SOFA, można zatem zasadnie rozważać zakres jurysdykcji żandarmerii wojskowej/policji wojskowej państwa wysyłającego. Oczywiście nie jest to równoznaczne z przyznaniem organom ścigania państwa wysyłającego (na terytoriach respondentów) niejako *en bloc* możliwości realizacji czynności dochodzeniowo-śledczych w każdym stadium postępowania przygotowawczego. Szerokie rozumienie pojęcia „jurysdykcja” stanowi natomiast warunek wstępny dla różnych wariantów rozwiązań dopuszczających na poszczególnych etapach działalność procesową tych organów.

Sekcja druga, dotycząca pozycji NATO SOFA w systemach prawnych respondentów, określa wzajemne relacje postanowień umowy z krajowym postępowaniem karnym. W systemach prawnych większości udzielających odpowiedzi państw, NATO SOFA – jako ratyfikowana umowa międzynarodowa – znajduje się wyżej w hierarchii aktów prawnych niż krajowe przepisy regulujące procedurę karną, nie jest tak jednak w przypadku Węgier. Przekłada się to konsekwentnie na węgierską praktykę interpretacyjną dotyczącą wyznaczania (wysokiego) progu stosowalności postanowień ust. 3 artykułu VII NATO SOFA, która została przedstawiona w sekcji 3. Analizując odpowiedzi pozostałych respondentów, nie stwierdzono natomiast ścisłej korelacji pomiędzy usytuowaniem NATO SOFA w hierarchii aktów prawnych ponad procedurą karną a wyznaczeniem określonego jednolitego progu stosowalności powyższych postanowień umowy.

Trzecia sekcja – kluczowa dla całego projektu – dostarczyła odpowiedzi, które negują możliwość określenia aktualnie wspólnego dla wszystkich

państw progu stosowalności postanowień artykułu VII NATO SOFA. Zaobserwowano różne warianty rozwiązań przyjęte w ustawodawstwie, jak i pragmatyce służbowej organów respondentów. Różnorodność odpowiedzi przedstawionych w tej sekcji, w ocenie autora, w pełni potwierdza zasadność przeprowadzonego badania i trafność pytań przedmiotowego kwestionariusza.

Poszczególne pytania sekcji trzeciej dotyczą określania progu stosowalności w kontekście różnych faz i czynności postępowania przygotowawczego, prowadzonego w związku z podejrzeniem popełnienia przez żołnierza państwa wysyłającego czynu zabronionego (przestępstwa lub wykroczenia) na terytorium państwa przyjmującego – z tej właśnie perspektywy udzielali odpowiedzi respondenci.

Interesujący wniosek, który nasuwa się w świetle uzyskanych odpowiedzi, wskazuje na przyjęcie wyraźnie obniżonego progu stosowalności w przypadku państwa, które jest najkrócej w NATO spośród respondentów (Słowenia), jak również w przypadku państwa o szczególnym położeniu geopolitycznym, jakim jest Litwa.

Zróżnicowane były także odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest prowadzenie procesowego/kryminalistycznego badania miejsca zdarzenia na terytorium państwa przyjmującego bezpośrednio przez organy państwa wysyłającego. Uwagę zwraca tutaj kategoryczna odpowiedź niderlandzkiej prokuratury: „wyłącznie właściwe organy holenderskie mogą prowadzić czynności dochodzeniowo-śledcze na terytorium Niderlandów. Czynności te prowadzone są przez Koninklijke Marechaussee pod nadzorem prokuratora, niezależnie od tego, które państwo prowadzić będzie postępowanie na dalszym etapie. W celu ustalenia, czy zachodzi jurysdykcja, muszą uprzednio być znane wszystkie istotne fakty w sprawie. W tym celu należy ustalić, do których sił zbrojnych należy żołnierz, w jakim charakterze działał (wykonując obowiązki służbowe, czy też nie) i czy występuje szczególnie interes po stronie Niderlandów w rozpatrzeniu sprawy. Jeżeli Państwo wysyłające ma pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji, władze tego Państwa mogą wezwać Niderlandy do przeprowadzenia niektórych czynności dochodzeniowych (art. VII ust. 6 lit. a NATO SOFA). Prokurator lub sędzia śledczy (rechter-commissaris) może zezwolić organom wojskowym Państwa wysyłającego na obecność podczas czynności dochodzeniowych”.

Natomiast niektórzy respondenci (Litwa, Słowenia) wyraźnie potwierdzili możliwość realizacji takich czynności na terytorium państwa przyjmującego bezpośrednio przez organy państwa wysyłającego.

Chociaż nie wynika to jednoznacznie z udzielonych odpowiedzi, jednak wydaje się, iż realizacja tego typu czynności przez organy państwa wysyłającego byłaby w praktyce mocno ograniczona przez cały szereg

okoliczności dotyczących zdarzenia: jego miejsca, charakteru, skali, rodzaju naruszonych dóbr, jak i przynależności państwowej jego uczestników. Poniżej przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym uzyskane odpowiedzi.

<b>Czy dopuszczalne jest procesowe badanie miejsca zdarzenia przez organy państwa wysyłającego?</b>		
<b>Respondent</b>	<b>Odpowiedź</b>	<b>Uwagi</b>
<b>Niderlandy</b>	NIE	
<b>Wielka Brytania</b>	Brak jednoznacznej odpowiedzi	
<b>Czechy</b>	NIE	
<b>Litwa</b>	TAK	Niski próg stosowalności
<b>Łotwa</b>	Brak jednoznacznej odpowiedzi	
<b>Węgry</b>	NIE	
<b>Słowenia</b>	TAK	Niski próg stosowalności
<b>Polska</b>	NIE	

Odpowiadając na pytanie, czy dopuszczalne jest przyznawanie organom państwa wysyłającego jurysdykcyjnego pierwszeństwa (oraz przekazanie zgromadzonych w trybie przedprocesowym materiałów dotyczących popełnionego czynu zabronionego) jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania przez organ państwa przyjmującego, większość respondentów (Słowenia, Czechy, Litwa oraz, co ciekawe, również Niderlandy) potwierdziła, że jest to możliwe – przynajmniej w niektórych przypadkach. Poniżej przedstawiono uzyskane w zestawieniu tabelarycznym odpowiedzi.

<b>Czy dopuszczalne jest przekazanie materiałów organom państwa wysyłającego przed formalnym wszczęciem postępowania?</b>		
<b>Respondent</b>	<b>Odpowiedź</b>	<b>Uwagi</b>
<b>Niderlandy</b>	TAK	Niski próg stosowalności
<b>Wielka Brytania</b>	Brak jednoznacznej odpowiedzi	
<b>Czechy</b>	TAK	Niski próg stosowalności
<b>Litwa</b>	TAK	Niski próg stosowalności
<b>Łotwa</b>	Brak jednoznacznej odpowiedzi	
<b>Węgry</b>	NIE	

<b>Słowenia</b>	TAK	Niski próg stosowalności
<b>Polska</b>	NIE – w przypadku przestępstw TAK – w przypadku wykroczeń	Próg stosowalności zróżnicowany w zależności od kategorii czynu zabronionego

Świadczy to o szerokiej amplitudzie możliwych rozwiązań (dotyczących umiejscowienia progu stosowalności postanowień ust. 3 art. VII NATO SOFA) przyjmowanych w praktyce organów państw związanych umową.

Na kolejne pytanie, zmierzające do ustalenia progu stosowalności procedur respondentów, a mianowicie, czy istnieje przeszkoda formalnoprawna do wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutu (wobec członka personelu SZ państwa wysyłającego) lub przesłuchania go przez organy państwa przyjmującego w charakterze podejrzanego, większość respondentów zaprzeczyła, wskazując dopuszczalność takich czynności. Świadczy to, w koniunkcji z wcześniejszymi odpowiedziami, o elastyczności procedur respondentów. Poniżej przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym uzyskane odpowiedzi.

<b>Czy istnieją przeszkody formalne dla przedstawienia zarzutu sprawcy i przesłuchania go jako podejrzanego (przez organ państwa przyjmującego)?</b>		
<b>Respondent</b>	<b>Odpowiedź</b>	<b>Uwagi</b>
<b>Niderlandy</b>	NIE	
<b>Wielka Brytania</b>	...	
<b>Czechy</b>	TAK	
<b>Litwa</b>	NIE	Jeśli jest szkoda po stronie Litwy. W przeciwnym wypadku TAK
<b>Łotwa</b>	...	
<b>Węgry</b>	NIE	
<b>Słowenia</b>	???	
<b>Polska</b>	NIE	

Powyższe wnioski potwierdzają obraz szerokiego spektrum możliwych wzorców działania (i kooperacji) organów państw przyjmującego i wysyłającego w ramach postanowień art. VII NATO SOFA. Natomiast nawet wnikliwa lektura zaprezentowanych odpowiedzi, niepoparta bezpośrednią analizą przepisów prawa respondentów, jest zapewne niewystarczająca,

z uwagi na niuanse proceduralne, aby – rozważając określony stan faktyczny – niezawodnie przewidywać decyzje organów poszczególnych państw w kontekście określania progu stosowalności.

Odpowiedzi na pytania czwartej sekcji dotyczą zakresu uprawnień organów ścigania respondentów, z naciskiem na kompetencje policji wojskowej/żandarmerii wobec żołnierzy państwa wysyłającego. Przedstawione przez respondentów informacje są cennym źródłem wiedzy na temat podziału kompetencji organów ścigania poszczególnych państw NATO. W przypadku Niderlandów, Łotwy, Litwy i Polski zarysowuje się znacząca rola policji wojskowej w prowadzeniu postępowań dotyczących przestępstw popełnionych przez członków personelu wojsk sojusznicznych. W przypadku Wielkiej Brytanii, Czech, Węgier i Słowenii pierwszoplanowa (albo wyłączna) jest rola Policji. Wiedza taka posłużyć może podniesieniu efektywności komunikacji i kooperacji pomiędzy właściwymi organami państw NATO, w szczególności związanej z reakcją na czyny zabronione godzące w interesy obu państw.

Odpowiedzi ukazały jednocześnie, iż różne systemy podziału zadań organów ścigania państw przyjmujących nie wpływają na próg stosowalności. Wśród państw dopuszczających niski próg stosowalności są bowiem zarówno państwa, w których tego typu postępowania prowadzi policja, jak i państwa, w których jest to zadaniem policji wojskowej.

Informacje przedstawione w sekcji szóstej, dotyczącej ustalania jurysdykcji w oparciu o kryterium wykonywania obowiązków służbowych przez sprawcę czynu zabronionego, prowadzą do wniosku, iż praktyczna interpretacja terminu „wykonywanie obowiązków służbowych” i związane z tym czynności ustaleniami w dużym stopniu zależne są od okoliczności sprawy. To organ respondenta prowadzący postępowanie, po przeprowadzeniu ewentualnych konsultacji z władzami państwa wysyłającego, stwierdza, czy konkretny czyn zabroniony żołnierza sił zbrojnych tego państwa należy uznać za popełniony w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

W praktyce, potwierdzenie faktu wykonywania obowiązków służbowych przez sprawcę w czasie, gdy doszło do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, może być uzyskane w postaci pisemnego zaświadczenia (wszyscy respondenci), w wyniku przesłuchania w drodze międzynarodowej pomocy prawnej (Czechy), a w sprawach wykroczeń nawet na podstawie (udokumentowanego w notatce urzędowej funkcjonariusza organu respondenta) oświadczenia przełożonego sprawcy (Polska). Formalne wymogi dotyczące sposobu potwierdzenia powyższej okoliczności są zatem niejednolite i uzależnione od ciężaru gatunkowego czynu zabronionego oraz od wystąpienia wątpliwości po stronie organu procesowego co do faktu wykonywania obowiązków służbowych przez sprawcę.

Sekcja siódma dotyczy procedur związanych z wynikającym z NATO SOFA obowiązkiem wzajemnego informowania się przez organy stron o postępowaniach w sprawach, w których zachodzi zbieżność prawa do sprawowania jurysdykcji.

Powyższe procedury respondentów różnią się w zależności od kategorii czynu zabronionego. Inne organy respondentów przekazują organom państwa wysyłającego informacje dotyczące przestępstw, inne zaś informacje dotyczące wykroczeń. W oparciu o powyższe kryterium ciężaru gatunkowego czynu zróżnicowane jest także stadium postępowania, na którym następuje przekazanie informacji. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do współpracy z organami tych państw, które wyznaczają próg stosowności na wczesnym etapie procedury (karnej lub wykroczeniowej), ponieważ od wczesnego uzyskania informacji o zdarzeniu uzależniona jest ewentualna praktyczna realizowalność jurysdykcji wykonawczej organów ścigania państwa wysyłającego na terytorium respondenta.

Sekcja dziewiąta dotyczy zasad współpracy między policją wojskową/policją a prokuraturą respondenta w sprawach czynów zabronionych z udziałem personelu państwa wysyłającego, jak również przekazania materiałów postępowania organom państwa wysyłającego. Również w tych obszarach widoczne są różnice pomiędzy działalnością organów poszczególnych państw.

Procedury respondentów określające zaangażowanie prokuratury w prowadzenie postępowań dotyczących personelu wojskowego państw sojusznicznych są zróżnicowane w oparciu o kryterium kategorii czynów zabronionych (przestępstw lub wykroczeń), przy czym próg zaangażowania prokuratury kształtuje się odmiennie w poszczególnych państwach. Generalnie można jednak stwierdzić, iż co do zasady prokuratury respondentów nie są zaangażowane bezpośrednio w sprawy dotyczące wykroczeń. Postępowania takie są najczęściej obsługiwane w całości przez organy policji/policji wojskowej. Należy jednak podkreślić, iż w Niderlandach w przypadkach wszelkich czynów zabronionych zaangażowany jest prokurator.

Praktyka respondentów dotycząca przekazywania materiałów postępowania organom państw wysyłających również różni się w zależności od kategorii czynu zabronionego, na ogół zmierzając w kierunku bezpośredniego przekazywania pomiędzy organami policyjnymi materiałów postępowania w sprawach o niewielkim ciężarze gatunkowym (wykroczenia). Występują jednak wyjątki (Niderlandy), gdzie we wszelkich przypadkach przekazanie odbywa się poprzez prokuratora. Wynika to z roli prokuratora w określaniu, które państwo ma pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji.

Niektórzy respondenci nie posiadają przepisów, które regulowałyby przekazywanie materiałów postępowania organom państw wysyłających. Decyzje podejmowane są ad hoc, zgodnie z NATO SOFA (Łotwa).

## *Podsumowanie*

Otrzymałe odpowiedzi, zgodnie z założeniami projektu, poszerzają wiedzę na temat procedur respondentów, a także ich możliwych oczekiwań wobec organów innych państw w toku prowadzenia postępowań dotyczących czynów objętych jurysdykcją konkurencyjną.

Na podstawie analizy otrzymanych odpowiedzi należy podkreślić podobieństwo procedur respondentów w wielu aspektach reakcji prawnokarnej na czyny zabronione żołnierzy państwa wysyłającego. Zbieżność powyższa jest oczywiście implikowana ograniczoną swobodą interpretacji wiążących wszystkich respondentów postanowień art. VII NATO SOFA, jak również obiektywnym dyktatem ekonomiki procesowej.

Należy jednak równocześnie zauważyć, że istnieją istotne różnice pomiędzy respondentami, w szczególności dotyczące dopuszczalnego zakresu czynności prowadzonych przez organy państwa wysyłającego na terytorium państwa przyjmującego.

Z udzielonych odpowiedzi wyłania się spektrum możliwych umiejscowień progu stosowalności – od (odwołującej się do klasycznie pojmowanych pryncypiów suwerenności terytorialnej) odpowiedzi niderlandzkiej, zgodnie z którą wyłącznie organy państwa przyjmującego mogą prowadzić czynności dochodzeniowo-śledcze na własnym terytorium, aż po stanowisko Słowenii (niewątpliwie równie wysoko ceniącej swą suwerenność terytorialną), zgodnie z którym w przypadku, gdy państwo wysyłające ma pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji, postępowanie na wszystkich etapach może być prowadzone przez organy tego państwa. Uwagę zwraca w tym kontekście również wyważone, niejako kompromisowe stanowisko Czech, iż władze państwa przyjmującego prowadzą postępowanie karne do momentu, gdy zachodzą podstawy do rozpoczęcia postępowania przeciwko konkretnej osobie. Na tym etapie należy ostatecznie rozstrzygnąć kwestię jurysdykcji.

W ocenie autora, pogłębienie znajomości procedur i praktyki jurysdykcyjnej partnerów w NATO może nie tylko okazać się przydatne w doskonaleniu współpracy organów państwa wysyłającego i przyjmującego, czy szkoleniu personelu przed przystąpieniem do realizacji zadań służbowych na terytorium państwa sojuszniczego. Wiedza ta może także stymulować proces ujednolicenia podejścia interpretacyjnego do artykułu VII NATO SOFA „starych” i „nowych” państw NATO.

Analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje bowiem na różnice interpretacyjne przy zasadniczym podobieństwie przepisów poszczególnych respondentów. Wobec powyższego należy skonkludować, iż to przede wszystkim odmienna interpretacja operacyjna prowadzi do rozbieżności



uchwyconych w odpowiedziach na kwestionariusz. Interesująca wydaje się zatem perspektywa prowadzenia dalszych badań porównawczych (opracowanych z uwzględnieniem wniosków płynących z omawianego projektu) zmierzających do uzyskania stanowiska także innych państw.

Następstwem takich badań może być próba opracowania elastycznego algorytmu/modelu dotyczącego praktycznej interpretacji postanowień artykułu VII NATO SOFA, która manifestuje się już poprzez czynności organów ścigania w fazie przedprocesowej i na etapie postępowania przygotowawczego. Algorytm taki winien bazować na zidentyfikowanych procedurach i dotychczasowej praktyce możliwie dużej liczby państw NATO i zapewniać maksymalny stopień realizacji następujących postulatów:

- osiągnięcia celów postępowania karnego, a w tym szczególnie ochronę interesów podmiotów pokrzywdzonych przestępstwem;
- konieczność uwzględnienia stopnia zaangażowania obu państw, wynikającego z wagi i charakteru naruszonych interesów, w tym interesów ich obywateli;
- konieczność uwzględnienia związku czynu z wykonywaniem obowiązków służbowych;
- konieczność uwzględnienia zakresu czynności procesowych, które należy wykonać (czy będą dotyczyć mienia i obywateli państwa przyjmującego), jak również miejsca zdarzenia (czy znajduje się na terenie bazy zajmowanej przez siły państwa wysyłającego);
- efektywnej współpracy organów państwa wysyłającego i przyjmującego, w oparciu o wymogi ekonomiki procesowej;
- kształtowania dyscypliny wojskowej;
- kształtowania pozytywnego stosunku społeczeństwa państwa przyjmującego do obecności sił sojuszniczych.

Następnie algorytm taki mógłby być punktem odniesienia dla opracowywania porozumień technicznych, które uzupełniają postanowienia umów SOFA na potrzeby wszelkiego rodzaju wspólnych przedsięwzięć sojuszniczych na terytorium państw NATO.

Reasumując, należy stwierdzić, że uzyskane odpowiedzi na pytania kwestionariusza skierowanego do wojskowych organów ścigania państw NATO przedstawiają istotną wartość informacyjną. Ich analiza porównawcza prowadzi do ciekawych wniosków dotyczących różnorodnego umiejscowienia progu stosowalności postanowień art. VII NATO SOFA. W ocenie autora można zatem uznać, że było to owocne przedsięwzięcie badawcze o godnym uwagi potencjale kontynuacji. Pełniejsze poznanie i zrozumienie procedur sojuszników leży bowiem w interesie naszego kraju, jak również niewątpliwie wpływa pozytywnie na współpracę wojskowych organów ścigania NATO, związaną z niepożądanym, acz nieuchronnym aspektem sta-

cjonowania wojsk sojusznicznych w postaci naruszeń prawa, zwłaszcza tych implikujących jurysdykcję konkurencyjną.



#### A B S T R A C T

The article is dedicated to the issues of concurrent criminal jurisdiction of the authorities of two States in case of alleged crimes or misdemeanours committed by a Sending State's soldier or civilian employee on the territory of the Receiving State. It is based on the responses to the Questionnaire addressed to law enforcement authorities of NATO States, regarding the interpretation of the provisions of the Agreement between Parties to the North Atlantic Treaty regarding the status of their armed forces (NATO SOFA). The questionnaire focuses on the competences of law enforcement authorities of both states during the preparatory proceedings. The further part of the article contains a summary analysis of the obtained responses, which broaden the knowledge about the Respondents' procedures.

## *Odpowiedzialność administratora w przypadku naruszenia ochrony danych osobowych*

### *Liability of the personal data controller in the event of a personal data breach*

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

Artykuł opisuje administracyjną odpowiedzialność administratora danych osobowych w przypadku wystąpienia naruszenia ich ochrony na gruncie przepisów o ochronie danych osobowych obowiązujących od 25 maja 2018 r. Autorka przywołuje dotychczasowe poglądy doktryny oraz analizuje wydane do tej pory decyzje Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w tym zakresie.

#### *I. Wstęp*

**25** maja 2018 r. dotychczasowe przepisy o ochronie danych osobowych zostały zastąpione rozporządzeniem z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dalej: „RODO”)<sup>1</sup>. Rewolucja, jaką RODO wprowadziło w kwestii ochrony danych osobowych, szczególnie wśród przedsiębiorców, wynikała nie tyle z dużej liczby nowych obowiązków nałożonych na administratorów – obowiązki takie jak precyzyjne określenie podstawy prawnej przetwarzania tych danych czy obowiązek udzielenia podmiotowi danych informacji o tym przetwarzaniu istniały w polskim porządku prawnym już na gruncie obowiązującej przed 25 maja 2018 r. ustawy o ochronie danych osobowych<sup>2</sup> – co z wprowadzenia mechanizmu ich egzekwowania za pomocą surowych sankcji nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO), łącznie z wysokimi karami pieniężnymi.

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, oraz Dz. Urz. UE L 127 z 23.05.2018, str. 2

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922, z późn. zm.).

Jednym z nowych obowiązków nałożonych na administratorów danych osobowych przez przepisy RODO jest obowiązek zgłaszania stwierdzonych naruszeń ochrony tych danych do organu nadzorczego. Przed rozpoczęciem stosowania RODO taki wymóg dotyczył wyłącznie dostawców usług telekomunikacyjnych<sup>3</sup>, obecnie zostali nim objęci wszyscy administratorzy. Wystąpienie naruszenia ochrony danych osobowych wiąże się w większości przypadków z koniecznością zgłoszenia tego naruszenia do Prezesa UODO (wyjątki zostały omówione w dalszej części), a także w części przypadków z obowiązkiem zawiadomienia o naruszeniu osoby, której dane dotyczą. Pojawiające się w praktyce stosowania tych przepisów problemy wynikają przede wszystkim z ich niejednoznaczności oraz braku orzecznictwa zawierającego wykładnię definicji naruszenia ochrony danych osobowych. Powoduje to dużą niepewność wśród stosujących przepisy RODO przedsiębiorców, a także może skutkować przeciążeniem Urzędu Ochrony Danych Osobowych notyfikacją zdarzeń, które w rzeczywistości nie stanowią takiego naruszenia i takiemu obowiązkowi nie podlegają.

W niniejszym artykule podjęto próbę wykładni definicji naruszenia ochrony danych osobowych zawartej w art. 4 pkt 12 RODO oraz scharakteryzowania przesłanek odpowiedzialności administracyjnej administratora w przypadku wystąpienia takiego naruszenia w świetle doktryny oraz dotychczas wydanych decyzji Prezesa UODO. Omówiono również główne obowiązki administratora w związku ze stwierdzeniem naruszenia oraz sankcje, które grożą mu za naruszenie obowiązków przewidzianych w przepisach RODO.

## *II. Pojęcie naruszenia ochrony danych*

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 12 RODO naruszenie ochrony danych osobowych oznacza naruszenie bezpieczeństwa prowadzące do przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utracenia, zmodyfikowania, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych.

Na gruncie przepisów RODO istotne jest rozróżnienie dwóch pojęć, którymi posługuje się ustawodawca unijny: naruszenie ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 4 pkt 12 RODO, oraz naruszenie przepisów rozporządzenia (lub naruszenie rozporządzenia). Naruszeniem ochrony danych osobowych należy określić każde zdarzenie wypełniające

---

<sup>3</sup> P. Litwiński (red.), komentarz do art. 33 [w:] *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

przesłanki opisane w powyższej definicji. Natomiast pojęcie naruszenia przepisów rozporządzenia dotyczy każdego przypadku złamania przez administratora regulacji dotyczących ochrony danych osobowych. Pojawia się ono w tych przepisach RODO, które odnoszą się do odpowiedzialności administratora oraz działań naprawczych i sankcji, jakie mogą być względem niego zastosowane (przykładowo: art. 58 ust. 1 lit. d, art. 79 ust. 1, art. 82, art. 83 RODO).

Naruszeniem ochrony danych osobowych nie będzie zatem każde naruszenie przepisów RODO określających obowiązki administratora danych osobowych, mimo że za każde takie naruszenie przepisów administrator ponosi odpowiedzialność. Jako przykład można wskazać pierwszą karę pieniężną nałożoną przez Prezesa UODO, która wynikała z naruszenia art. 14 ust. 1–3 RODO, tj. niedopełnienia obowiązku informacyjnego względem osób, których dane dotyczą. Takie zaniedbanie administratora nie wypełnia przesłanek definicji naruszenia ochrony danych osobowych. Naruszeniem ochrony danych nie będzie więc np. niedopełnienie przez administratora obowiązku poinformowania podmiotu danych o zasadach przetwarzania jego danych osobowych (art. 13 i 14), odmowa lub utrudnienie realizacji prawa podmiotu danych do wycofania zgody na przetwarzanie (art. 7), a także brak zgłoszenia do PUODO naruszenia ochrony danych (art. 33) lub zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o tym naruszeniu (art. 34). Należy również wskazać, że w art. 83 ust. 2 RODO, określającym kryteria ustalania wysokości kary pieniężnej, ustawodawca posługuje się pojęciem „naruszenie”, nie precyzując, o jakim naruszeniu mowa. Jednakże z kontekstu całego art. 83 wynika, że chodzi tu ogólnie o naruszenie przez administratora przepisów RODO, nie o naruszenie ochrony danych osobowych.

Jak wskazuje UODO, żeby zaistniało naruszenie ochrony danych osobowych, muszą zostać spełnione łącznie trzy przesłanki:

- naruszenie musi dotyczyć danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych przez podmiot, którego dotyczy naruszenie;
- skutkiem naruszenia może być zniszczenie, utracenie, zmodyfikowanie, nieuprawnione ujawnienie lub nieuprawniony dostęp do danych osobowych;
- naruszenie jest skutkiem złamania zasad bezpieczeństwa danych<sup>4</sup>.

O ile wykładnia dwóch pierwszych elementów definicji nie powoduje dużych problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania przepisu, wątpliwości pojawiają się przy próbie wykładni trzeciej przesłanki. Artykuł 4 pkt 12 rozporządzenia

<sup>4</sup> *Obowiązki administratorów związane z naruszeniami ochrony danych osobowych, wersja 1.0*, czerwiec 2019, <[www.uodo.gov.pl](http://www.uodo.gov.pl)>; dostęp: 2020-05-10, s. 3.

za warunek naruszenia ochrony danych przyjmuje „naruszenie bezpieczeństwa”. Pojęcie „bezpieczeństwa” nie zostało na gruncie RODO zdefiniowane, jednakże pojawia się ono w szeregu przepisów RODO dotyczących obowiązków administratora (zostały one omówione poniżej). Treść przytoczonego powyżej Poradnika UODO zawiera wskazówkę interpretacyjną, zgodnie z którą do naruszenia ochrony danych dochodzi, jeżeli jest ono skutkiem złamania zasad bezpieczeństwa danych. Przedstawiciele doktryny wskazują, że pojęcie naruszenia bezpieczeństwa jest ściśle związane z naruszeniem zabezpieczeń (rozumianych jako techniczne i organizacyjne środki służące zabezpieczeniu przetwarzanych danych)<sup>5</sup>. Według innego poglądu poprzez naruszenie bezpieczeństwa należy rozumieć każde zdarzenie, w którym organizacyjne lub techniczne środki zabezpieczenia danych osobowych zawodzą. Takimi środkami są te, które powinny być wdrożone przez danego administratora zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 32. Naruszenia bezpieczeństwa w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 12 nie można bowiem odnosić jedynie do środków rzeczywiście wdrożonych przez danego administratora. Prowadziłoby to do wyłączenia z zakresu tej przesłanki sytuacji, gdy administrator nie wdrożył odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych zgodnie z wymogami przepisów art. 32. Taka wykładnia byłaby błędna. Prowadziłaby ona do istotnego zawężenia pojęcia naruszenia ochrony danych osobowych<sup>6</sup>.

Przedstawiciele doktryny oraz UODO dla zinterpretowania pojęcia „naruszenia bezpieczeństwa” wymiennie stosują zatem pojęcia „złamanie zasad bezpieczeństwa”, „naruszenie zabezpieczeń”, „zawodność środków organizacyjnych i technicznych”. Podsumowując przytoczone próby wykładni, należy przyjąć, że naruszeniem bezpieczeństwa będzie sytuacja, kiedy administrator nie wdrożył w ogóle środków organizacyjnych i technicznych służących zapewnieniu bezpieczeństwa danych lub wdrożył takie środki, które zawiodły, tj. okazały się nieskuteczne dla zapewnienia odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa danych (art. 32 ust. 1 RODO).

W praktyce pojawia się jednak problem, czy dochodzi do naruszenia ochrony danych w przypadku, gdy administrator wdrożył środki techniczne i organizacyjne odpowiednie do stopnia ryzyka zgodnie z art. 32 ust. 1 RODO, ale środki te zawiodły lub zostały przełamane i w efekcie doszło do przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utracenia, zmodyfikowania, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych. Nie istnieją bowiem techniczne i organizacyjne środki zabezpieczenia danych skuteczne w każdym przypadku.

---

<sup>5</sup> P. Fajgielski, komentarz do art. 4. [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 2018.

<sup>6</sup> E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), komentarz do art. 4 [w:] RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 2018.

Rozwój nowych technologii sprawia, że przestępcy szybko znajdują sposoby obejścia zabezpieczeń i mimo zastosowania przez administratora najnowocześniejszego oprogramowania może dojść np. do włamania do bazy danych i nieuprawnionego dostępu do danych osobowych. Podobny problem powstanie w przypadku działania siły wyższej, np. gdy mimo zastosowania odpowiednich zabezpieczeń dane osobowe zostały bezpowrotnie utracone w wyniku pożaru lub powodzi. W takim wypadku powstaje pytanie, czy tego rodzaju zdarzenie nie stanowi naruszenia ochrony danych osobowych ze względu na brak przesłanki naruszenia bezpieczeństwa (bowiem administrator wypełnił obowiązki przewidziane w art. 32 ust. 1 RODO) czy też przesłanka ta została spełniona (bowiem środki organizacyjne i techniczne zostały przełamane lub zawiodły – okazały się nieskuteczne).

Tego – istotnego dla praktyki stosowania omawianych przepisów – zagadnienia nie rozstrzygają uzasadnienia decyzji wydanych do tej pory przez Prezesa UODO na skutek zawiadomienia administratora o naruszeniu ochrony danych osobowych ani też publikowane przez organ poradniki i komunikaty.

Dla stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych nie jest konieczne zaistnienie winy po stronie administratora danych osobowych. Przepis wskazuje bowiem wprost, że nie ma znaczenia, czy działania te lub zdarzenia miały charakter przypadkowy (np. w wyniku awarii sprzętu), czy też celowy (świadome działanie), ale niezgodny z prawem<sup>7</sup>. Odmiennie niż na gruncie prawa karnego o odpowiedzialności administracyjnej na gruncie RODO decydują wyłącznie elementy obiektywne opisane w definicji wyrażonej w art. 4 pkt 12 RODO. Umyślność po stronie administratora – w odniesieniu do naruszenia przez niego przepisów dotyczących zabezpieczenia danych – będzie natomiast wpływała na surowość zastosowanych względem niego sankcji (art. 83 ust. 2 lit. b RODO).

## *II. Obowiązek administratora zabezpieczenia danych osobowych*

Jak wynika z omówionej wyżej definicji kluczowe dla stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych jest wywiązanie się przez administratora z obowiązku zabezpieczenia przetwarzanych danych.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 RODO administrator danych osobowych oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Podmiot, który przetwarza dane osobowe w imieniu administratora, jest

<sup>7</sup> P. Fajgielski, komentarz do art. 4 [w:] *Komentarz...*

nazywany podmiotem przetwarzającym (art. 4 ust. 8 RODO). Kwestią decydującą przy rozróżnieniu pomiędzy administratorem a podmiotem przetwarzającym jest samodzielność w decydowaniu o celach i sposobach przetwarzania danych.

Jak już wskazano, na administratorze danych osobowych spoczywa obowiązek zapewnienia ich bezpieczeństwa. Administrator ponosi odpowiedzialność zarówno za bezpieczeństwo danych osobowych przetwarzanych przez niego samego, jak i przez podmiot przetwarzający dane w jego imieniu<sup>8</sup>. Podmiot ten odgrywa istotną rolę w zapewnianiu administratorowi możliwości wywiązania się ze spoczywających na nim obowiązków. Zgodnie z art. 28 ust. 3 lit. f RODO, umowa lub inny instrument prawny stanowią w szczególności, że podmiot przetwarzający, uwzględniając charakter przetwarzania oraz dostępne mu informacje, pomaga administratorowi wywiązać się z obowiązków określonych w art. 32–36 RODO.

Obowiązek zabezpieczenia danych został sprecyzowany w kilku przepisach. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. f RODO dane osobowe muszą być przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych („poufność i integralność”).

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa danych konkretyzuje art. 32 RODO rozpoczynający sekcję 2 „bezpieczeństwo danych” w rozdziale IV „Administrator i podmiot przetwarzający”. Przepis ten przewiduje, że uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze, administrator i podmiot przetwarzający wdrażają odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby zapewnić stopień bezpieczeństwa odpowiadający temu ryzyku, w tym między innymi w stosownym przypadku zdolność do ciągłego zapewnienia poufności, integralności, dostępności i odporności systemów i usług przetwarzania (art. 32 ust.1 lit. b) oraz regularne testowanie, mierzenie i ocenianie skuteczności środków technicznych i organizacyjnych mających zapewnić bezpieczeństwo przetwarzania (art. 32 ust.1 lit. d). Oceniając, czy stopień bezpieczeństwa jest odpowiedni, uwzględnia się w szczególności ryzyko wiążące się z przetwarzaniem, w szczególności

---

<sup>8</sup> Motyw (74) RODO: Należy nałożyć na administratora obowiązki i ustanowić odpowiedzialność prawną administratora za przetwarzanie danych osobowych przez niego samego lub w jego imieniu. W szczególności administrator powinien mieć obowiązek wdrożenia odpowiednich i skutecznych środków oraz powinien być w stanie wykazać, że czynności przetwarzania są zgodne z niniejszym rozporządzeniem oraz że są skuteczne. Środki te powinny uwzględniać charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych.



wynikające z przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utraty, modyfikacji, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych (art. 32 ust. 2).

W doktrynie wskazuje się, że koncepcja oceny wdrażanych zabezpieczeń przyjęta przez prawodawcę unijnego (porównując ją z obowiązującą wcześniej polską ustawą o ochronie danych osobowych z 1997 roku i przepisami wykonawczymi) pozostawia w tym zakresie większą swobodę administratorowi, nakładając na niego obowiązek dokonania oceny ryzyka i samodzielnego decydowania o tym, jakie środki techniczne i organizacyjne powinny zostać przyjęte, aby zapewnić skuteczną ochronę danych. Prawodawca unijny, kładąc nacisk na podejście oparte na ocenie ryzyka, daje administratorowi dużą swobodę w doborze tych środków, ale jednocześnie obarcza go odpowiedzialnością za zapewnienie, że wdrożone rozwiązania będą wystarczające, a dzięki temu – skuteczne<sup>9</sup>.

Naruszenie analizowanych przepisów stało się do tej pory dwukrotnie podstawą zastosowania względem administratora sankcji przewidzianych w RODO. Najwyższą do tej pory karą pieniężną nałożoną przez polski organ nadzorczy na administratora danych osobowych była kara nałożona na spółkę Morele.net sp. z o.o. Decyzją z dnia 10 września 2019 r.<sup>10</sup> Prezes UODO nałożył na spółkę karę w wysokości 2 830 410 zł, stwierdzając naruszenie przez nią m.in. przepisów art. 5 ust. 1 lit. a oraz lit. f oraz art. 32 ust. 1 lit. b, lit. d i art. 32 ust. 2. Postępowanie w sprawie zostało zainicjowane przez administratora, który zgłosił Prezesowi UODO dwa naruszenia ochrony danych osobowych polegające na uzyskaniu przez osobę nieuprawnioną dostępu do bazy danych klientów sklepów internetowych. Spółka padła ofiarą hackerów, którzy przełamując zabezpieczenia systemów informatycznych spółki, dostali się do bazy zawierającej dane klientów, a następnie wykorzystali wykradzione dane do tzw. działań phishingowych.

W ocenie organu uchybienia administratora polegały na naruszeniu przez Spółkę zasady poufności danych, polegającym na niezapewnieniu bezpieczeństwa i poufności przetwarzanych danych osobowych, co spowodowało, że dostęp do danych osobowych klientów Spółki uzyskały osoby nieuprawnione. Dane te obejmowały dane do rejestracji konta (imię, nazwisko, adres e-mail), ale w przypadku części klientów (ok. 35 000 osób) także dane z wniosków ratalnych (takie jak numer PESEL, serię i numer dowodu osobistego, dane finansowe).

<sup>9</sup> P. Fajgielski, komentarz do art. 32 [w:] *Komentarz...*

<sup>10</sup> Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 10 września 2019 r., sygn. ZSPR.421.2.2019.

W uzasadnieniu decyzji Prezes UODO podkreślił, że przepisy art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 lit. b) i d) oraz art. 32 ust. 2 RODO stanowią konkretyzację wskazanej w art. 5 ust. 1 lit. f RODO zasady poufności. W związku z tym sprawę należało analizować pod kątem spełnienia przesłanek współwyznaczających poziom właściwych do zastosowania środków technicznych i organizacyjnych. W stanie faktycznym przedmiotowej sprawy, w ocenie Prezesa UODO, nieskuteczny środek uwierzytelniania przyczynił się do zdarzenia polegającego na uzyskaniu nieuprawnionego dostępu. Spółka nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 polegającego na doborze skutecznych środków technicznych i organizacyjnych na poziomie kontroli dostępu i uwierzytelniania.

Jak słusznie wskazywała spółka w toku postępowania administracyjnego, „nie jest celem omawianej regulacji wyeliminowanie ryzyka w pełni, czego uczynić się nie da, a jedynie wdrożenie rozwiązań technicznych i organizacyjnych odpowiednich i proporcjonalnych, przy uwzględnieniu ocenianych kryteriów”, a RODO „nakłada na administratorów obowiązek odpowiednich (do zagrożeń) zabezpieczeń, a nie zabezpieczeń *skutecznych* w każdych okolicznościach”.

Odnosząc się do tego argumentu i kwestionując metody zabezpieczenia danych zastosowane przez spółkę, Prezes UODO jako punkt odniesienia wskazał na obowiązujące standardy i normy, w szczególności normy ISO, które ulegają również ciągłym przeglądom i zmianom warunkowanym postępem technologicznym. Organ uznał je za konkretyzację przewidzianego w art. 32 ust. 1 RODO obowiązku uwzględnienia przy doborze właściwych środków technicznych i organizacyjnych czynnika, jakim jest stan wiedzy technicznej, który powinno się oceniać z uwzględnieniem warunków rynkowych, w szczególności dostępności i akceptowalności rynkowej danego rozwiązania technicznego. Prezes UODO powołał się również na wytyczne Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) dotyczące bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych wydane w 2016 r.<sup>11</sup>. Jednocześnie organ odmówił uwzględnienia złożonego w toku postępowania administracyjnego wniosku spółki o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu bezpieczeństwa systemów informatycznych na okoliczność ustalenia standardów technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa odpowiednich dla skali i rodzaju działalności spółki oraz oceny, czy środki zastosowane przez spółkę były odpowiednie w rozumieniu art. 32 ust. 1 RODO. Stwierdził również, iż w stanie faktycznym przedmiotowej

---

<sup>11</sup> Guidelines for SMEs on the security of personal data processing – <<https://www.enisa.europa.eu/publications/guidelines-for-smes-on-the-security-of-personal-data-processing>>.

sprawy Spółka, przetwarzając dane osobowe ponad 2 200 000 użytkowników, co należy uznać za przetwarzanie danych na dużą skalę, oraz biorąc pod uwagę zakres danych i kontekst przetwarzania, miała obowiązek skuteczniej na bieżąco oceniać i monitorować potencjalne zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane przetwarza.

Decyzję Prezesa UODO w tym zakresie należy ocenić krytycznie. Artykuł 32 ust. 1 RODO wskazuje jedynie ogólne dyrektywy, jakimi powinien kierować się administrator przy doborze środków zabezpieczenia danych. Ustalenie, czy środki te były odpowiednie i czy odpowiadały ryzyku związanemu z przetwarzaniem danych, niewątpliwie wymaga wiadomości specjalnych, co zobowiązuje organ do zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii (art. 84 § 1 k.p.a.<sup>12</sup>). Normy ISO oraz wytyczne ENISA nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, nie można zatem wysnuć wniosku (który wydaje się wynikać z decyzji Prezesa UODO), że powinny być stosowane przez każdego administratora z branży e-commerce, a ich stosowanie jest równoznaczne z wdrożeniem środków wypełniających kryteria określone w art. 32 ust. 1 RODO. Nie znając dokładnego stanu faktycznego, tj. rozwiązań technicznych faktycznie wdrożonych przez spółkę (te części decyzji zostały usunięte przed publikacją), można jednak stwierdzić, że organ nie podjął się przekonywającego uzasadnienia, dlaczego wdrożone przez spółkę środki uznał za niespełniające kryteriów wskazanych w art. 32 ust. 1 RODO.

Obowiązki administratora związane z zapewnieniem bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych były przedmiotem rozważań Prezesa UODO również w sprawie o sygn. ZSPR.440.43.2019 dotyczącej Dolnośląskiego Związku Piłki Nożnej. Związek został ukarany administracyjną karą pieniężną za naruszenie przepisów art. 5 ust. 1 lit. f, art. 32 ust. 1 lit. b i art. 32 ust. 2 RODO polegające na niezapewnieniu bezpieczeństwa i poufności przetwarzanych danych osobowych osób, którym przyznano licencje sędziowskie w roku 2015, w zakresie numeru PESEL oraz adresu zamieszkania, poprzez ich nieuprawnione ujawnienie na stronie internetowej Związku<sup>13</sup>. W tej sprawie również organ nie przeprowadził dowodu z opinii biegłego ani nie wskazał, jakie środki organiczne i techniczne powinny zostać wdrożone. Wnioski organu co do naruszenia przez Związek przepisów dotyczących bezpieczeństwa danych wydają się tu jednak mniej kontrowersyjne niż w przypadku spółki Morele.net. Związek dokonał bowiem zgłoszenia naruszenia, po czym podjął działania mające na celu usunięcie danych ze strony internetowej Związku, a także uniemożliwienie

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2506, z późn. zm.).

<sup>13</sup> Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. ZSPR.440.43.2019.

odnalezienia ich w wyszukiwarkach internetowych. Usunięcie naruszenia zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu, którego działań Związek nie zweryfikował. Po upływie pół roku okazało się, że po wpisaniu odpowiedniego adresu strony internetowej dostęp do danych osobowych był nadal możliwy. Na tej podstawie organ uznał, że skoro stan naruszenia trwał nadal, to Związek w procesie usuwania danych dokonał wyboru nieskutecznych środków technicznych i organizacyjnych zabezpieczających dalsze przetwarzanie tych danych, doprowadzając do ich udostępnienia nieograniczonej liczbie osób. Tym samym Związek, jako administrator, w procesie przetwarzania na swojej stronie internetowej danych 585 osób, którym przyznano licencje sędziowskie w roku 2015, nie dopełnił ciężących na nim obowiązków przewidzianych w art. 5 ust. 1 lit. f, art. 32 ust. 1 lit. b i art. 32 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie ich zabezpieczenia przed ich udostępnieniem nieokreślonej liczbie osób.

Analiza obu przytoczonych decyzji prowadzi do wniosku, że w przypadku nieuprawnionego dostępu do danych („wycieku danych”) organ dokonuje oceny stosowanych technicznych i organizacyjnych środków zabezpieczenia danych wyłącznie przez pryzmat ich skuteczności. W przypadku, gdy dojdzie do naruszenia poufności danych, a ujawnione dane dotyczą dużej liczby osób lub znajdują się wśród nich takie, których ujawnienie może wyrządzić szkodę podmiotowi danych (zawierały np. numer PESEL lub serię i numer dowodu osobistego), organ przypisuje administratorowi odpowiedzialność za naruszenie przepisów art. 5 ust. 1 lit. f oraz art. 32 ust. 1 i 2 RODO bez szczegółowego badania, jakie środki organizacyjne i techniczne powinny zostać w danej sytuacji wdrożone. W obu opisywanych przypadkach z nieskuteczności zastosowanych środków organ wysnuł wniosek o ich nieodpowiedniości w momencie wdrożenia i na tej podstawie przesądził o odpowiedzialności administratora skutkującej nałożeniem kary pieniężnej.

#### *IV. Obowiązki administratora danych w przypadku stwierdzenia naruszenia danych osobowych*

##### *1. Obowiązek zawiadomienia organu nadzorczego*

Zgodnie z art. 33 ust. 1 RODO w przypadku stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych administrator bez zbędnej zwłoki – w miarę możliwości, nie później niż w terminie 72 godzin po stwierdzeniu naruszenia – zgłasza je organowi nadzorcemu właściwemu zgodnie z art. 55, chyba że jest mało prawdopodobne, by naruszenie to skutkowało ryzykiem naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Do zgłoszenia przekazanego organowi nadzorcemu po upływie 72 godzin dołącza się wyjaśnienie przyczyn opóźnienia. W ust. 3 prawodawca określił dokładnie informacje, jakie powinno zawierać zgłoszenie do organu nadzorczego.

W motywie 85 RODO wskazuje się, że przy braku odpowiedniej i szybkiej reakcji naruszenie ochrony danych osobowych może skutkować powstaniem uszczerbku fizycznego, szkód majątkowych lub niemajątkowych u osób fizycznych, takich jak utrata kontroli nad własnymi danymi osobowymi lub ograniczenie praw, dyskryminacja, kradzież lub sfalszowanie tożsamości, strata finansowa, nieuprawnione odwrócenie pseudonimizacji, naruszenie dobrego imienia, naruszenie poufności danych osobowych chronionych tajemnicą zawodową lub wszelkie inne znaczne szkody gospodarcze lub społeczne. Dlatego natychmiast po stwierdzeniu naruszenia ochrony danych osobowych administrator powinien zgłosić je organowi nadzorcemu bez zbędnej zwłoki, jeżeli to wykonalne, nie później niż w terminie 72 godzin po stwierdzeniu naruszenia, chyba że administrator jest w stanie wykazać zgodnie z zasadą rozliczalności, że jest mało prawdopodobne, by naruszenie to mogło powodować ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Jeżeli nie można dokonać zgłoszenia w terminie 72 godzin, zgłoszeniu powinno towarzyszyć wyjaśnienie przyczyn opóźnienia, a informacje mogą być przekazywane stopniowo, bez dalszej zbędnej zwłoki.

Dla praktyki zastosowania przepisów o obowiązku zgłoszenia istotna jest kwestia określenia momentu stwierdzenia naruszenia. Zgodnie z wytycznymi Grupy art. 29<sup>14</sup> administrator „stwierdza” naruszenie, kiedy ma wystarczający stopień pewności co do tego, że miało miejsce zdarzenie zagrażające bezpieczeństwu, które doprowadziło do naruszenia ochrony danych<sup>15</sup>. Ustalenie jednak, czy zostały wypełnione wszystkie przesłanki przesądzające o zaistnieniu naruszenia ochrony danych, a także czy naruszenie podlega zgłoszeniu, wymaga dokładnej analizy oraz przeprowadzenia oceny ryzyka pod kątem naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. Taka analiza, a także określenie wszystkich informacji wymaganych przez art. 32 ust. 3 RODO, może potrwać dłużej niż 72 godziny. Z tego względu możliwe jest dokonanie zgłoszenia częściowego, a następnie jego stopniowe uzupełnianie w miarę wejścia w posiadanie nowych informacji (art. 32 ust. 4 RODO).

Jak już wskazano, w przypadku wykrycia przez administratora naruszenia ochrony danych osobowych konieczne jest przeprowadzenie analizy pod kątem wystąpienia ryzyka naruszenia praw i wolności osób fizycznych. Jeżeli w wyniku przeprowadzonego badania okaże się, że istnieje małe prawdopodobieństwo wystąpienia takiego ryzyka, administrator zwolniony jest z obowiązku powiadamiania organu nadzorczego o naruszeniu. Chodzi tu o brak jakiegokolwiek prawdopodobieństwa wystąpienia ryzy-

<sup>14</sup> Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych, ustanowiona w art. 29 dyrektywy 95/46/WE

<sup>15</sup> Wytyczne Grupy 29 dotyczące zgłaszania naruszeń ochrony danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem 2016/679 przyjęte w dniu 3 października 2017 r., ostatnio zmienione i przyjęte w dniu 6 lutego 2018 r., s. 12, <<https://uodo.gov.pl/pl/file/1432>>.

ka dla praw i wolności podmiotów danych. Jeżeli natomiast istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, ale ryzyko to administrator uzna za niewysokie, naruszenie podlega zgłoszeniu, natomiast administrator nie ma obowiązku zawiadomienia osoby, której dane dotyczą zgodnie z art. 34 RODO. Dla oceny ryzyka naruszenia praw i wolności osób fizycznych konieczne jest uwzględnienie powagi tego zdarzenia, tj. wielkości szkody, jaką zdarzenie to może spowodować w odniesieniu do osoby, której dane dotyczą, oraz prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia będącego skutkiem naruszenia<sup>16</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że komentowany przepis, ustanawiając wysoce subiektywne reguły odstąpienia od obowiązku notyfikacji, będzie podatny na nadinterpretację potrzeby zgłoszenia z tzw. ostrożności procesowej. Jedynie stanowcza reakcja Prezesa Urzędu, a być może wydanie konkretnych wskazówek, może doprowadzić do obniżenia fali całkowicie zbędnych zgłoszeń. Należy mieć przy tym na uwadze, że niepotrzebne zgłoszenie nie wywołuje bezpośrednich negatywnych konsekwencji po stronie administratora, zatem do czasu wypracowania i upowszechnienia standardów realizacji obowiązku notyfikacji należy spodziewać się napływu zgłoszeń o naruszeniu ochrony danych nawet w sytuacji, gdy do niego nie dojdzie (zgłaszanych jeszcze przed dokonaniem albo po błędnej kwalifikacji incydentu krytycznego) lub będzie istniało małe prawdopodobieństwo naruszenia wolności i praw osoby, której dane dotyczą<sup>17</sup>. Takie ryzyko wzmaga wskazanie zamieszczone w poradniku UODO, zgodnie z którym „w przypadku jakichkolwiek wątpliwości administrator powinien zgłosić naruszenie, nawet jeśli taka ostrożność mogłaby się okazać nadmierna”<sup>18</sup>.

Jak już sygnalizowano, takie zjawisko wynika z dużej niejednoznaczności przepisów, a może skutkować znacznym przecięciem UODO. Istotne jest również, że nieprawidłowe zakwalifikowanie zdarzenia (uznanie, że nie spełnia przesłanek naruszenia ochrony danych osobowych) lub nieprawidłowe przeprowadzenie oceny ryzyka i w efekcie zaniechanie zgłoszenia zdarzenia do Prezesa UODO mogą skutkować odpowiedzialnością administratora i nałożeniem na niego kary pieniężnej.

## *2. Obowiązek poinformowania osoby, której dane dotyczą*

**K**olejnym obowiązkiem spoczywającym na administratorze w przypadku wystąpienia naruszenia ochrony danych osobowych jest obowiązek zawiadomienia

<sup>16</sup> *Obowiązki administratorów...*, s. 13.

<sup>17</sup> Wygoda, komentarz do art. 33 [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>18</sup> *Obowiązki administratorów...*, s. 15.

o naruszeniu osoby, której dane dotyczą. Zgodnie z art. 34 ust. 1 jeżeli naruszenie ochrony danych osobowych może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator bez zbędnej zwłoki zawiadamia osobę, której dane dotyczą, o takim naruszeniu. Stosownie do ust. 2 zawiadomienie jasnym i prostym językiem opisuje charakter naruszenia ochrony danych osobowych oraz zawiera przynajmniej informacje i środki wskazane w tym przepisie.

W motywie 86 RODO wskazano, że administrator powinien bez zbędnej zwłoki poinformować osobę, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych osobowych, jeżeli może ono powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności tej osoby, tak aby umożliwić tej osobie podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych. Informacja taka powinna zawierać opis charakteru naruszenia ochrony danych osobowych oraz zalecenia dla danej osoby fizycznej co do minimalizacji potencjalnych niekorzystnych skutków. Informacje należy przekazywać osobom, których dane dotyczą, tak szybko, jak jest to rozsądnie możliwe, w ścisłej współpracy z organem nadzorczym, z poszanowaniem wskazówek przekazanych przez ten organ lub inne odpowiednie organy, takie jak organy ścigania. Na przykład potrzeba zminimalizowania bezpośredniego ryzyka wystąpienia szkody będzie wymagać niezwłocznego poinformowania osób, których dane dotyczą, natomiast wdrożenie odpowiednich środków przeciwko takim samym lub podobnym naruszeniom ochrony danych może uzasadniać późniejsze poinformowanie.

Treść zawiadomienia o naruszeniu ochrony danych osobowych wysyłanego do podmiotu danych administrator przedstawia Prezesowi UODO w zgłoszeniu dokonywanym na podstawie art. 33 ust. 1 RODO. Z analizy wydanych dotychczas decyzji Prezesa UODO wynika, że treść zawiadomień podlega każdorazowo kontroli organu. W przypadku stwierdzenia uchybień w skonstruowaniu zawiadomienia Prezes UODO kieruje do administratora wystąpienie, w którym wzywa do ponownego prawidłowego zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu, a także wskazuje stwierdzone braki. W wielu przypadkach braki te dotyczyły przekazania podmiotowi danych zaleceń odnośnie do zminimalizowania potencjalnych negatywnych skutków zaistniałego naruszenia, których administrator nie zawarł w treści powiadomienia skierowanego do osoby, której dane dotyczą, lub niewystarczającego określenia potencjalnych skutków naruszenia. W przypadku braku lub nieprawidłowego zawiadomienia osób, których dane dotyczą, mimo wezwania administratora do dokonania (ponownego) zawiadomienia, organ wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne w tej sprawie. Jednakże jeżeli administrator w trakcie trwania postępowania dokona prawidłowego (zgodnego z wytycznymi organu) zawiadomienia, postępowanie w sprawie zostaje umorzone jako bezprzedmiotowe, a administrator nie ponosi odpowiedzialności<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> por. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 28 marca 2019 r., sygn.

## *V. Odpowiedzialność administratora danych osobowych za ich naruszenie na gruncie RODO*

W przypadku naruszenia przepisów RODO przez administratora Prezes UODO może zastosować środki naprawcze określone w art. 58 ust. 2 RODO. Są to m.in. wydawanie ostrzeżeń czy udzielanie upomnień, ale także środki o dużo większych konsekwencjach dla administratora jak wprowadzanie czasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania. Ponadto zgodnie z art. 58 ust. 2 lit. i RODO organowi nadzorczemu przysługuje uprawnienie do zastosowania, oprócz lub zamiast innych środków naprawczych przewidzianych w art. 58 ust. 2 tego rozporządzenia, administracyjnej kary pieniężnej na mocy art. 83 rozporządzenia, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy.

W myśl art. 83 ust. 1 RODO organ nadzorczy zapewnia, by stosowane za naruszenia niniejszego rozporządzenia administracyjne kary pieniężne były w każdym indywidualnym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Ustęp 2 określa natomiast kryteria, jakimi organ powinien kierować się przy decyzji o nałożeniu kary oraz ustalaniu jej wysokości. Kryteriami tymi są m.in. charakter, waga i czas trwania naruszenia przy uwzględnieniu charakteru, zakresu lub celu danego przetwarzania, liczby poszkodowanych osób, których dane dotyczą, oraz rozmiaru poniesionej przez nie szkody (lit. a), umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia (lit. b), a także – co istotne dla omawianych w niniejszym artykule zagadnień – sposób, w jaki organ nadzorczy dowiedział się o naruszeniu, w szczególności, czy i w jakim zakresie administrator lub podmiot przetwarzający zgłosili naruszenie (lit. h).

W analizowanej decyzji dotyczącej spółki Morele.net, nakładając karę na spółkę, Prezes UODO wziął pod uwagę (wpływające obciążająco) okoliczności sprawy takie jak: dwukrotne uzyskanie dostępu do bazy danych wszystkich klientów (2 200 000 osób), a także znaczną wagę i poważny charakter naruszenia wynikające z wysokiego ryzyka negatywnych skutków dla znacznej liczby osób. Organ podkreślił również, że na spółce, przetwarzającej dane osobowe w sposób profesjonalny, w ramach jej działalności, ciąży większa odpowiedzialność i większe wymagania niż na podmiocie przetwarzającym dane osobowe w ramach działalności ubocznej, incydentalnie lub na niewielką skalę; prowadząc działalność komercyjną, a przy tym gromadząc dane za pośrednictwem sieci Internet, spółka jako administrator tych danych powinna podjąć wszelkie niezbędne działania i dochować należytej staranności w doborze środków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczeństwo i poufność danych. Organ wskazał także, że naruszenie przepisów



powstało na skutek niedochowania należytej staranności przez spółkę i niewątpliwie miało charakter nieumyślny, niemniej jednak spółka jako administrator ponosi odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych, a jej zaniedbania należy uznać za rażące. Za okoliczności łagodzące organ uznał z kolei podjęcie przez spółkę wszelkich możliwych działań mających na celu usunięcie naruszenia już po jego zgłoszeniu, dobrą współpracę spółki z organem, a także brak dowodów, aby osoby, których dane dotyczą, doznały szkody majątkowej, przy czym w ocenie organu już samo naruszenie poufności danych stanowi szkodę niemajątkową (krzywdę).

Karę pieniężną nakłada się w wysokości do 10 000 000 EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 2% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego (art. 83 ust. 4) lub w wysokości do 20 000 000 EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego (art. 83 ust. 5), przy czym w obu wypadkach zastosowanie ma kwota wyższa. Kryterium decydującym o maksymalnej wysokości kary jest rodzaj obowiązków naruszonych przez administratora. W przypadku naruszenia omawianych w niniejszym artykule przepisów art. 32–34 RODO, tj. przepisów wprowadzających obowiązki związane ze stosowaniem odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych zabezpieczenia danych, zgłaszaniem do organu nadzorczego naruszenia ochrony danych oraz zawiadomieniem o naruszeniu osoby, której dane dotyczą, maksymalna kara może zostać nałożona w wysokości niższej, tj. do 10 000 000 EUR lub do 2% całkowitego rocznego światowego obrotu. Kara pieniężna o wyższej granicy maksymalnej wysokości została natomiast zastrzeżona m.in. dla naruszenia podstawowych zasad przetwarzania określonych m.in. w art. 5 dotyczącym obowiązku zapewnienia poufności przetwarzanych danych. Karą w wyższej wysokości jest także zagrożone nieprzestrzeganie nakazu orzeczonego przez organ nadzorczy na podstawie art. 58 ust. 2 (ust. 6).

Z treści omówionych przepisów RODO wynika, że administrator nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie ochrony danych osobowych, tj. za samo zaistnienie zdarzenia wypełniającego przesłanki określone w definicji zawartej w art. 4 pkt 12 RODO. Dla zaistnienia podstaw odpowiedzialności administratora niezbędne jest ustalenie przez organ naruszenia przez niego obowiązków przewidzianych w przepisach RODO. W przypadku naruszeń ochrony danych najczęściej będą to obowiązki związane z zapewnieniem zasady poufności danych oraz obowiązek wdrożenia odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych służących zabezpieczeniu przetwarzanych danych (art. 5 ust. 1 lit. f) oraz art. 32 ust. 1 RODO. Naruszenie tych obowiązków może zostać stwierdzone w toku postępowania administracyjnego wywołanego zgłoszeniem administratora dokonanym w trybie art. 33 ust. 1 RODO. Biorąc pod uwagę treść dotychczasowych decyzji Prezesa

UODO, w których naruszenie art. 32 ust. 1 łączone było zawsze z naruszeniem art. 5 ust. 1 lit. f, należy uznać, że w przypadku niedopełnienia obowiązków związanych z zabezpieczeniem przetwarzanych danych organ będzie przyjmował za maksymalną granicę kary pieniężnej kwotę wyższą określoną w art. 83 ust. 5 RODO.

## *VI. Podsumowanie*

**L**iteralna wykładnia przepisów RODO oraz analiza dotychczasowych poglądów doktryny prowadzi do wniosku, że administrator nie ponosi odpowiedzialności na gruncie przepisów RODO w każdym przypadku naruszenia ochrony danych osobowych. Odpowiedzialność administratora może zostać stwierdzona jedynie wtedy, jeżeli naruszenie ochrony danych wynikało z naruszenia przez niego obowiązków wprost określonych w przepisach RODO, przede wszystkim obowiązku wdrożenia odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo danych oraz zapewnienia poufności, dostępności i integralności danych. Administrator ponosi także odpowiedzialność w wypadku zaniechania zgłoszenia naruszenia ochrony danych do Prezesa UODO oraz zaniechania lub wadliwego zawiadomienia o naruszeniu osoby, której dane dotyczą.

Jednocześnie wykazane w artykule problemy interpretacyjne związane z definicją zawartą w art. 4 pkt 12 RODO powodują, że w obawie przed konsekwencjami w postaci administracyjnej kary pieniężnej administratorzy mogą nadmiernie zgłaszać do urzędu zdarzenia, które nie stanowią naruszenia ochrony danych osobowych. Dla zapobieżenia temu skutkowi niezbędna jest zatem wykładnia przez Prezesa UODO, a następnie sądy administracyjne pojęcia „naruszenie bezpieczeństwa”. Postulowane przez doktrynę zrównanie tego pojęcia z niewłaściwym wypełnieniem obowiązku z art. 32 ust. 1 (tj. zawodnością czy nieskutecznością wdrożonych na podstawie tego przepisu środków) prowadziło by do wniosku, że każdy zgłoszony przypadek naruszenia ochrony danych osobowych powinien skutkować odpowiedzialnością administratora za naruszenie art. 32 ust. 1 RODO. Nie taki jest natomiast cel wprowadzonego obowiązku notyfikacji naruszeń do organu nadzorczego. Również praktyka organu wskazuje, że tylko niewielki procent zgłaszanych naruszeń skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego przez PUODO z powodu stwierdzonych naruszeń i w efekcie zastosowaniem względem administratora sankcji. Oznacza to, że w większości zgłaszanych przypadków nie zachodzi w ocenie organu nieodpowiedniość zastosowanych przez administratora środków. Brakuje jednak wytycznych urzędu, czy w takim wypadku prawidłowym jest zgłaszanie naruszeń przez administratorów czy też jest to nadmierna ostrożność.



A B S T R A C T

The article describes the administrative liability of the personal data controller in the event of a personal data breach under the personal data protection law in force since May 25, 2018 (GDPR). The author recalls the current views of the doctrine and analyzes the decisions issued so far by the President of the Personal Data Protection Office.

*Public burdens for the defence of the Polish State on the example of the obligation to hand over means of transport in the event mobilisation is announced or during a war*

*Ciężary publiczne na rzecz obrony państwa na przykładzie obowiązku przekazywania środków transportowych w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny*

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

Będące przedmiotem niniejszej analizy ciężary publiczne na rzecz obrony państwa związane są z obowiązującym w polskim porządku prawnym obowiązkiem obrony ojczyzny i ponoszone są przez obywateli w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny. Ciężary te mają charakter świadczenia niepieniężnego, lecz odpłatnego, które służy realizacji określonego celu administracyjnego – przedsięwzięcia publicznego, którego treść polega na udostępnieniu do używania na rzecz sił zbrojnych lub innych jednostek państwowych wykonujących zadania na potrzeby państwa, posiadanych środków transportowych na cele przygotowania lub prowadzenia obrony państwa.

## *I. Introduction*

Citizens' duties for the defence of the state are an institution established under administrative law which combines the fulfilment of the constitutional duty to defend the Homeland and the obligation to comply with public burdens and duties<sup>1</sup>. The specification of constitutional provisions

---

<sup>1</sup> See Articles 84 and 85 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, adopted by the National Assembly on 2 April 1997, adopted by the Nation in a constitutional referendum on 25 May 1997, signed by the President of the Republic of Poland on 16 July 1997, Journal of Laws No 78, item 483. The first constitution of reborn Poland – the Act of 17 March 1921 – The Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws No. 44, item 267, stipulated in Articles 91 and 92 that is the duty of all citizens to submit to public burdens and duties, including those for military purposes. The Constitutional Act of 23 April 1935. (Journal of Laws No. 30, item 227), stated that "Citizens owe the State fidelity and reliable fulfilment of duties imposed by the State" (Article 6), and that "All citizens are subject to military service duties for the defence of the State (Article 61 (2)). In the light of the

in this respect has been regulated in the Act on Universal Obligation to Defend the Republic of Poland and executive acts issued on its basis<sup>2</sup>. The analysis of these norms will constitute the main subject of my research in the further part of this discussion. However, before I move on to it, I should first say more about the legal nature and types of public burdens and duties, and then make a concise analysis of the evolution of norms in the field of the obligation to perform duties for the defence of the state in the Polish legal order.

Within the meaning of the Polish constitutional provisions burdens and duties for the defence of the State are those performed by entities not organisationally and legally connected with the State apparatus, in connection with the fulfilment of public tasks by the State. However, the concept of “public duties” should be distinguished from the concept of “public burdens”. The former are usually of a monetary nature (taxes, other public levies, charges, customs duties), while the latter are borne in kind, i.e. they are personal or material in nature, and they includes the obligation to provide means of transport analysed here.

Public burdens in old legislation as well as in the literature on the subject used to be defined as public obligations<sup>3</sup> i.e. obligations to make natural, non-monetary contributions, for a certain specific administrative purpose, the subject of which were either personal services or contributions in kind<sup>4</sup>. Therefore, as we can see, the criterion of such a division refers to the content of the duty, which in the case of personal services is the performance of specific activities (providing one’s own labour force), and in the case of contributions in kind, the handing over of things, i.e., the object of our interest, the handing over of means of transport. Thus, the content of a contribution in kind consists in the administrative and legal obligation to make an item (e.g. a means of transport) available for the benefit of a specific

---

provisions of the Constitution of the People’s Republic of Poland passed by the Legislative Sejm on 22 July 1952, Journal of Laws No. 33, item 232, “Defending the Homeland is the most sacred duty of every citizen” (Article 78 (1)).

<sup>2</sup> The Act of 21 November 1967 on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland, Journal of Laws No. 44; the Regulation of the Council of Ministers of 5 October 2004 on Personal Services for Defence in Peacetime, Journal of Laws No. 229, item 2307; the Regulation of the Council of Ministers of 11 August 2004 on Personal Services and In-kind Contributions and for Defence in the Event Mobilisation is Announced and in Wartime, Journal of Laws No. 203, item 2081.

<sup>3</sup> It should be stressed that already 19th century legislation and literature used the term “obligation”, applying it to, *inter alia*, a military obligation and the needs of the military management (obligations to provide quarters and *podvodas*), see *Zbiór przepisów administracyjnych dla Królestwa Polskiego [The collection of administrative provisions for the Kingdom of Poland]*, Volume II, Part IV, Warszawa 1867; W. Grabski, *Ciężary samorządu Królestwa Polskiego*, Warszawa 1908, p. 7.

<sup>4</sup> See S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, p. 124.

public undertaking (e.g. defence of the state), the organisation of which is the responsibility of administrative entities<sup>5</sup>.

The system of legal norms in force in Poland with regard to public burdens for the defence of the state assumes, as I will later discuss in more detail, the duties to provide both personal services and in-kind contributions. In addition, the system separates the obligation to perform these duties: a) in peacetime; b) during the announcement of mobilisation and during war. The duty to provide personal services is not the subject of my analysis, so let me only indicate at this point that the content of these services is the performance of various kinds of ad-hoc work to prepare for the defence of the state along with the obligation to use the one's own tools. The duty to make in-kind contributions consists in handing over for the use of armed forces, organisational units of civil defence or organizational units performing tasks for the needs of the State, of real estate and movables (e.g. means of transport) for the purposes of preparing or conducting the defence of the State. Both personal services and in-kind contributions are paid, and the use of item contributed in kind is decided by way of an administrative decision, which will be discussed in more detail later in this discussion.

As it is known, interference in the sphere of legally protected goods by imposing a universal obligation to bear public burdens is particularly justified in extraordinary situations, states of emergency, or in order to implement protection of such values recognised values by all members of a given community as State defence and public security<sup>6</sup>. Therefore public burdens for the defence of the State usually fulfil their role in the event of the announcement of mobilisation or the outbreak of war<sup>7</sup>, often becoming one of the elements of the defence system. Meeting the extraordinary circumstances that constitute a source of defence services (mobilisation, outbreak of war) entails a whole range of organisational activities in which the organiser has a decisive role in the material preparation for military purpo-

---

<sup>5</sup> See M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne*, [in:] R. Hauser (ed.), Z. Niewiadomski (ed.), A. Wróbel (ed.), *System Prawa Administracyjnego. Volume 7: Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, pp. 521–522.

<sup>6</sup> See E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [in:] J. Zimmermann (ed.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, p. 161–177; W. Fehler, *Bezpieczeństwo publiczne jako składnik wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, "Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2010, no. 1-2, pp. 25–32; K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, "Samorząd Terytorialny" 2010, no. 7–8, pp. 123–139; A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2014, no. 3, pp. 89–106.

<sup>7</sup> For more on the essence of mobilisation, see T. Zakrzewski, *Organizowanie siły zbrojnej w państwie*, Warszawa 1938, pp. 89–93; Cz. Berman, *Mobilizacja w teorii i praktyce*, Warszawa 1964, pp. 5–6; M. Koch, *Wojskowa ekonomika zaopatrzenia materiałowo-technicznego*, Warszawa 1980, pp. 4–20.

ses. Therefore, most often the army, in cooperation with civil administration bodies, by means of forced acquisition of items necessary for the activities of the armed forces, obligates citizens to provide certain services to the army or the state. This means that when a war breaks out or a mobilisation is announced, the state and the army reach out to the material resources and services of the inhabitants of the threatened state.

## *II. The evolution of public burdens as regards the obligation to hand over means of transport for the defence of the State in the Polish legal order*

From the beginnings of the existence of the Polish state, the population living in its area had the obligation to provide various types of feudal services (military service, building castle-towns, bridges and moats), including transport services for the benefit of feudal lords, rulers, the state organisation, etc. This obligation was of course linked to the fact that the individual organisational units responsible for the defence of a given territory (region, state) were never permanently in possession of a sufficient number of means of transport to be used in a situation requiring defence. I am of course talking here about the horse (with or without a team) as well as the (military) cart which for centuries were the most common means of transport, not only in the period of military action. Indeed, for centuries, the horse played a special role both in the economy and, above all, in the army<sup>8</sup>. M. Czapski did not exaggerate the significance of the horse in Polish history when he wrote: “On important occasions a Pole always appeared on horseback. On horseback, he stood for election, fought against the enemy of the homeland, travelled, hunted, took part in games and races; a horse greeted him when joined the knighthood, carrying the young man’s first enthusiasm, a horse farewellled him when he was leaving this world, carrying the knight who rode atilt near the dead man’s body”<sup>9</sup>.

It was only in the twentieth century, as a result of the scientific discoveries of the nineteenth century, that new means of transport appeared, such as: the bicycle, the car or aeroplane. Nevertheless, it should be stressed that at the beginning of the 20th century, despite the development of the iron railway and the car industry, the most basic and available means of transport was still the horse.

<sup>8</sup> See D. Budzanowska-Weglenda, *Konie i konnica w pamiętniku Cezara w wojen galicyjskich*, [in:] *Animus Belli 2017: duch wojny, Tom 2. Historia sztuki wojennej: zwierzęta na polu walki*, J. Lasota (ed.), M. Palczewska (ed.), Warszawa 2017, pp. 13–35; R.A. Gawroński, *O sposobach wykorzystania przez armię rzymską koni tzw. ras prymitywnych*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2010, Volume 5, pp. 29–50.

<sup>9</sup> M. Czapski, *Historia powszechna konia*, Volume II, Poznań 1874, p. 221.

In pre-partition Poland<sup>10</sup> feudal burdens concerning the obligation to provide means of transport were primarily related to *podvodas* (przewód and powóz) and meant an extremely onerous obligation for serfs which consisted not only in providing the ruler and his officials with this type of transport of this kind and transporting the court's products and objects but also concerned purely military transport (*vectura*)<sup>11</sup>. It should also be noted that, in addition to peasants, feudal lords were in some cases also obliged to provide means of transport<sup>12</sup>. Transport burdens that formed at the beginning of the Polish statehood, underwent a significant change as early as in the 15th century due primarily to the uneven distribution of this feudal burden on the population of the state. With the legislation of Sigismund Augustus, such burdens ceased to exist in the old sense, as they were replaced by a tax from which the treasury was to finance this duty<sup>13</sup>.

In the post-partition era, during the period of the Duchy of Warsaw<sup>14</sup>, the

---

<sup>10</sup> The term "pre-partition Poland" is used in historiography to refer to the period preceding the collapse of Poland, initiated in 1772, which occurred as a result of the anti-national intrigues of the magnate oligarchy' in alliance with the tsarist Russia. It is worth remembering that it was the Council of People's Commissioners - the Soviet government established on 27 October (9 November) 1917 by the Second All-Russian Congress of the Soviets of Workers' and Soldiers' Deputies - announced a decree issued on 29 August 1918 the cancellation of the treaties on the partition of Poland concluded by the government of the former Russian Empire with the governments of the German and Austro-Hungarian Empires, and the Kingdom of Prussia. In fact, as early as on 14 (27) March 1917, in the message of the the Petrograd Soviet of Workers' and Soldiers' Deputies to the Polish nation, it was stated that as a result of the overthrow of the Tsar by the February Revolution of 1917, the Russian nation stood for the recognition of the political self-determination of nations, and declared that Poland had the right to total independence in terms of state and international affairs. Thus, the partitions of Poland from 1772-1795 were cancelled due to their contradiction with the principle of self-determination of nations, see *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917-1945. Dokumenty i materiały*, T. Cieślak (ed.), E. Basiński (preparation), Warszawa 1967, p. 27.

<sup>11</sup> See K. Buczek, *Publiczne usługi transportowe i komunikacyjne w Polsce średniowiecznej*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej” 1967, no. 2, pp. 255-297; M. Konarski, *Przyczynek do badań nad publicznymi usługami transportowymi*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, no. 3, pp. 124-127.

<sup>12</sup> See S.M. Zajączkowski, *Powinności wojskowe chłopów w Polsce do końca XIII wieku*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1958, volume 4, pp. 455-456.

<sup>13</sup> See M. Konarski, *Powinności podwodowe w świetle przekazu pierwszych sześciu tomów „Volumina Legum”*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2019, no. 2, p. 80.

<sup>14</sup> The Duchy of Warsaw (1807-1815) was established by virtue of the Treaty of Tilsit, concluded by Napoleon with Prussia in 1807, and composed the lands seized by Prussia in the Second and Third Partition of Poland between 1772 and 1795. Napoleon granted the country a constitution in Dresden in July 1807. The country was dependent on Napoleonic France, both politically and economically, see B. Leśnodorski, *Elementy feudalne i burżuazyjne w ustroju i prawie Księstwa Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1951, no. 3, pp. 304-332; W. Sobociński, *Księstwo Warszawskie a Cesarstwo Francuskie: zależność faktyczna i prawno-międzynarodowa: rezultaty przeobrażeń wewnętrznych*, „Przegląd Historyczny” 1964, no. 1, pp. 46-67. Karl Marx, an expert in the history of Polish statehood noted that “the Duchy of Warsaw, small, without any position in Europe, felt the burden of its economic dependence, it was under the civil rule of Saxony and military rule of Napoleon; many of its land estates were given away to French generals, huge taxes were imposed



obligation to bear transport burdens was primarily based on the Decree of 22 May 1810 “with regard to *podvodas* delivered for transport and military purposes”<sup>15</sup>, which introduced detailed legal solutions in the spirit of French legislation. This Decree clarified the cases in which the provision of *podvodas* was required, taking into account the burden on the population and the resulting problems<sup>16</sup>. In addition, the Decree introduced a number of regulations of an administrative nature which contained provisions on the forms and methods of providing *podvodas*, the powers of the local authorities with regard to *podvodas* law, the time and distance of the movement of *podvodas*, as well as numerous provisions of a criminal nature designed to protect the providers of *podvodas* from arbitrary decisions by the authorities. The regulations originating from that period may be considered to be the first modern Polish norms on the provision of means of transport for the army and the defence of the State.

In the times of the Kingdom of Poland<sup>17</sup>, issues related to the provision of means of transport were introduced already at the beginning of the country’s existence as a result of the decisions of the Congress of Vienna of 1815. On May 28, 1817, the first normative act in this area was announced, namely the regulations on *podvodas* delivered to the army, but as early as May 24, 1823, these regulations were amended, and then the issues of the obligation to provide means of transport were regulated in the regulations of October 28, 1831 on the provision of *podvodas* to the army by citizens of the Kingdom of Poland<sup>18</sup>.

---

on the Duchy”, idem, *Przyczynki do historii kwestii polskiej (Rękopisy z lat 1863-1864)*, translated from German by Z. Bogucki, Warszawa 1971, p. 691.

<sup>15</sup> The Central Archives of Historical Records in Warsaw [Archiwum Główne Akt Dawnych], fonds no 175, file 204, cards 122-136; *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego* [The Journal of Laws of the Duchy of Warsaw], volume II, no. 18, pp. 195-212.

<sup>16</sup> For more, see M. Konarski, *Publiczne posługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych”*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, no. 2, pp. 113-135.

<sup>17</sup> The Kingdom of Poland (1815-1917) was created as a result of the decisions of the Congress of Vienna in 1815, see W. Pusz, *Kongres wiedeński i utworzenie Królestwa Polskiego: z niepublikowanych tekstów rodzimej poezji politycznej*, „Prace Polonistyczne” 1980, no. 36, pp. 267-279; W. Zajewski, *Sprawa polska na Kongresie Wiedeńskim*, „Czasy Nowożytnie” 2008, no. 21, pp. 33-45; T. Strzeżek, *Armia polska w latach 1815-1830: teoria i praktyka funkcjonowania w systemie konstytucyjnym Królestwa Polskiego*, „Echa Przeszłości” 2013, no. 14, pp. 69-70; P. Cichoń, *Kongres wiedeński a sprawa polska*, [in:] *Idee, normy i instytucje Kongresu Wiedeńskiego – 200 lat później – perspektywa prawnomiędzynarodowa*, J. Menkes (ed.), E. Cała-Wacinkiewicz (ed.), J. Nowakowska-Małusecka (ed.), W. Pęksa (ed.), W.Sz. Staszewski (ed.), Warszawa 2016, pp. 13-19. It was connected with the tsarist Russia in a dynastic form (the tsar of Russia was also the king of Poland). This country had limited sovereignty, see K. Trembicka, *Problem autonomii Królestwa Polskiego w myśli politycznej Róży Luksemburg*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 1998, no. 5, pp. 45-62.

<sup>18</sup> State Archives in Lublin [Archiwum Państwowe w Lublinie], fonds no. 22, file 908, cards 4-19, 94-116.

Among the regulations concerning the obligation to provide *podvodas* for the army in this period by rural and municipal gmina districts, one should mention the decision adopted by the Administrative Council on 25 July (8 August) 1833 specifying the order and principles of delivering *podvodas* for the army in the city of Warsaw as well as the decision, adopted by the same body on 22 April (4 May) 1858, confirming the provisions on delivering citizens's *podvodas* for the army in the Kingdom of Poland. On 2 (14) May 1867 the Executive Committee in the Kingdom of Poland adopted regulations on providing citizens' *podvodas* to the officials of the financial administration (The Excise Board) and members of the Committee for Peasants' Matters<sup>19</sup>.

During World War I, civilians' wartime duties (including the obligation to provide means of transport) in the Polish territory were governed by the legislation of the partitioning states (Austria, Prussia and Russia)<sup>20</sup>. Contributions in kind in the area that is the subject of my analysis consisted in transferring the ownership or the right to use movable objects (horses, carts, ships, aeroplanes)<sup>21</sup> to the army for war purposes.

When Poland regained independence after 123 years of captivity, as a result of the decisions of the world powers at the Versailles Congress in 1918<sup>22</sup> the issue of duties for the defence of the State was settled quite quickly, by the passing of the Act on Wartime Contributions in Kind 2 on 11 April 1919<sup>23</sup>, which was facilitated by the atmosphere of tension in international relations between Poland and Bolshevik Russia and the upcoming conflict between them. Detailed provisions on handing over means of transport were contained in the Regulation of the Minister of Military Affairs and the Minister of Internal Affairs, which was issued on 29 April 1919<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> See *Zbiór przepisów administracyjnych...*, pp. 537–613; A. Górak, K. Latawiec, *Rosyjska administracja specjalna w Królestwie Polskim 1839–1918*, Lublin 2015, p. 18, 35–36, 61–65, 106–108.

<sup>20</sup> These issues are discussed in more detail by A. Podolska-Meducka, *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918–1921*, Warszawa 2011, pp. 54–94.

<sup>21</sup> See the Act of 21 December 1912 on the supply of horses and carts together with the Decree of the Ministry of Domestic Defence of 30 July 1914 and 11 February 1915; the Act of 26 December 1912 on wartime duties together with the Decree of the Ministry of Domestic Defence of 14 November 1914; the Imperial Decree of 9 January 1915 supplementing the Act of 26 December 1912 on wartime duties together with the Executive Order of the Ministry of Domestic Defence of 10 January 1915. A list and a brief analysis of these regulations can be found in F. Stefczyk, *Świadczenia wojenne. Przepisy i praktyka*, Kraków 1915, pp. 108.

<sup>22</sup> For more, see M. Konarski, *At the Roots of the Reconstruction of Polish Statehood. A Few Remarks at the Hundreth Anniversary of Regaining Independence (1918–2018). Part One*, „Teki Komisji Prawniczej OL PAN” 2018, Volume XI, no. 2, pp. 167–181.

<sup>23</sup> The Act of 11 April 1919 on Wartime Contributions In Kind, *Dziennik Praw Państwa Polskiego* [Journal of Laws of the Polish State] No. 32, item 264.

<sup>24</sup> The Regulation of the Ministry of Military Affairs and the Ministry of Internal Affairs on

With the end of the Polish-Bolshevik war, work began on regulating in a modern way the matters related to handing over means of transport, primarily draught animals and carts, by way of acquisition for military purposes in a situation when mobilisation was announced or war broke out. It should be added, however, that in addition to the system of burdens associated with handing over means of transport in the event of mobilisation or the outbreak of war, the performance of this duty in peacetime was also regulated.

The obligation to provide means of transport during peacetime was regulated in a different normative act<sup>25</sup>. The following were considered to be means of transport: animal-drawn carts with a draught harness, riding animals, pack animals with a trapping, waterborne means of transport, cars, bicycles and aeroplanes. In the following years these regulations were amended many times, and the last normative act in this respect was announced in 1937<sup>26</sup>.

As far as the aforementioned system of handing over means of transport in the situation of the announcement of mobilisation or the outbreak of war is concerned, on 21 February 1922 an Act was issued<sup>27</sup>, whose entry into force on 31 March 1922, created a basis for the army to acquire, by way of collection, the necessary number of means of transport (draught animals and carts) from the moment mobilisation was announced<sup>28</sup>. The duty to provide them was incumbent upon all owners and possessors of carts and draught animals. In the area of warfare, in addition to military authorities, administrative authorities were authorised to demand from these persons the fulfilment of their obligations. The duties of administrative authorities included the provision, free of charge, of premises necessary to conduct the inspection (collection), as well as supervising the proper performance of the obligations.

The Act of 21 February 1922, together with the regulations issued on its basis, expired when the next normative act in this respect became effec-

---

the introduction of wartime duties. For more on the system of burdens with regard to handing over means of transport, "Monitor Polski" of 1919, No. 98. See A. Podolska-Meducka, *Od wojny do wojny...*, pp. 161-184, 214-222, 243-250.

<sup>25</sup> The Regulation of the President of the Republic of Poland of 12 November 1927 on the duty to provide means of transport for the army in peacetime, Journal of Laws, No. 102, item 883.

<sup>26</sup> The order of the Minister of Transport of 7 April 1937 on the sequence of the obligatory provision of aeroplanes for the army by the owners of private aircraft, "Monitor Polski" No. 84, item 121.

<sup>27</sup> The Act of 21 February 1922 on the duty to hand over draught animals and carts for the benefit of the State, Journal of Laws No. 21, item 166.

<sup>28</sup> The duty to hand over, against an appropriate remuneration, draught animals for the benefit of the state was introduced on 22 May 1922, see the Regulation of the Council of Ministers of 15 May 1922 on the introduction of the duty to hand over draught animals for the benefit of the State, Journal of Laws. No. 36, item 309.

tive<sup>29</sup>. The latter act, amended several times, was formally in force until 7 July 1953<sup>30</sup>.

After the end of the Second World War, during the period of the Polish People's Republic, a new legal regulation on the public burden of providing means of transport was adopted, as I have already mentioned, as late as in 1953<sup>31</sup>. These provisions were subsequently repealed as a result of the entry into force in 1967 of the Act on the Universal Obligation to Defend<sup>32</sup> which, as we know, despite the change in Poland's social and economic system in 1989, is still in force – obviously with numerous amendments. Detailed regulations concerning the obligation to provide means of transport for the benefit of the defence of the State were issued in 1969 on the basis of the aforementioned Act on the Universal Obligation to Defend. These, in turn, were replaced by a new regulation on handing over means of transport for defence, which entered into force on 31 March 1981<sup>33</sup>. After the social and political transformation in Poland at the beginning of the 1990s, a new legal regulation on the transfer of means of transport was then briefly in force – from 10 November 1990 to 30 September 1993<sup>34</sup>. Subsequently, between 1993 and 2002, handing over means of transport for defence was governed by new regulations<sup>35</sup> which expired with the entry into force of the current regulation – the subject of my further discussion.

---

<sup>29</sup> The Regulation of the President of Poland of 8 November 1927 on the duty to hand over draught animals, carts, motor vehicles and bicycles for national defence purposes, Journal of Laws No. 98, item 859. For more, see D. Rodziewicz, *Obowiązek świadczeń wojennych w systemie obronnym Polski w latach 1919–1939*, Oświęcim 2017, pp. 93–112.

<sup>30</sup> See the Act of 9 April 1938 on the amendment of the Regulation of the Republic of Poland on the duty to hand over draught animals, carts, motor vehicles and bicycles for national defence purposes, Journal of Laws No. 28, item 250; Act of 30 March 1939 on the amendment of the Regulation of the President of the Republic of Poland on the duty to hand over draught animals, carts, motor vehicles and bicycles for national defence purposes, Journal of Laws No. 28, item 182; Decree of the President of the Republic of 26 July 1939 on the amendment of the regulation of the President of the Republic on the duty to hand over draught animals, carts, motor vehicles and bicycles for national defence purposes, Journal of Laws No. 67, item 455.

<sup>31</sup> The Decree of 24 June 1953 on the provision of means of transport for the needs of state defence, Journal of Laws, No. 34, item 142; the Regulation of the Council of Ministers of 24 June 1953 on the jurisdiction and procedure of state administration bodies when providing means of transport for the needs of state defence, Journal of Laws, No. 34, item 145.

<sup>32</sup> The Act of 21 November 1967 on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland, Journal of Laws No. 44, item 220.

<sup>33</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 12 March 1981 on the transfer of means of transport owned by natural persons and certain legal persons, for the purposes of State Defence Journal of Laws No. 9, item 41.

<sup>34</sup> Regulation of the Council of Ministers of 10 November 1990 on the transfer of means of transport, tools, machinery and equipment by natural persons and certain legal persons for the purposes of State defence and compensation in these cases, Journal of Laws No. 80, item 469.

<sup>35</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 6 September 1993 on defence duties, Journal of Laws No. 85, item 397.

### *III. Contemporary legal regulations concerning the obligation to hand over means of transport for the defence of the State in the Polish legal order in the event of mobilisation and in wartime*

The system of duties for the defence of the State currently in force in Poland originates from the pre-war legislation and includes the system of duties to provide personal services and in-kind contributions and the system of duties in the event of mobilisation and during war, as well as the system of special duties. The legal basis for this type of duties – which in fact, as I pointed out at the beginning of my discussion should be referred to as burdens – is, apart from the provisions of the Polish Constitution of 1997, the aforementioned Act on the Universal Obligation to defend the Republic of Poland, together with the relevant executive regulations.

Handing over means of transport for the defence of the State is, of course, part of the system of duties to make contributions in kind both in peacetime<sup>36</sup> and in the event of mobilisation and in wartime, but due to the methodological assumptions adopted for this analysis, further discussion will only cover the obligation to hand over means of transport in the event of mobilisation and in wartime<sup>37</sup>.

In the current state of law, the normative acts comprising, together with the Act of the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland, the system of duties to make in-kind contributions in the event of mobilisation and in wartime, primarily include the Regulation of the Council of Ministers of 5 February 2002<sup>38</sup> but it remains in force only to the extent not regulated by the subsequent legal act on in-kind contributions of 11

<sup>36</sup> For more on the transfer of means of transport for the benefit of defence in peacetime, see the Regulation of the Council of Ministers of 5 February 2002 on defence duties, Journal of Laws No. 18, item 1102; the Regulation of the Council of Ministers of 3 August 2004 on in-kind contributions for the benefit of defence in peacetime, Journal of Laws No. 181, item 1872; and three regulations amending the Regulation of 3 August 2004, issued in the following chronological order: 11 September 2007 (Journal of Laws No. 175, item 1224), 5 June 2009 (Journal of Laws No 93, item 762) and 1 October 2014, Journal of Laws, item 1451). For the scope of duties for defence performed by entrepreneurs of special economic and defence importance, see the Act of 23 August 2001 on the Organisation of State Defence Tasks Performed by Entrepreneurs, Journal of Laws No. 122, item 1320.

<sup>37</sup> At present, the main means of transport that are the subject of the transfer to the defence are: 1. motor vehicles (cars, motorcycles and mopeds, heavy goods vehicles with a capacity of: (a) up to 2 tonnes, (b) from 2 to 8 tonnes, (c) with a capacity of more than 8 tonnes, (d) trailers and semi-trailers; 2. aircraft (helicopters and passenger aircraft and transport aircraft; 3. Vessels with a displacement of: (a) up to 500 DWT (deadweight tonnage), (b) above 500 up to 2000 DWT, (c) above 2000 DWT); 4. rolling stock units (freight and passenger cars and drive units).

<sup>38</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 5 February 2002 on duties for defence, Journal of Laws No. 18, item 168.

August 2004, which was in turn was issued under Article 17 of the Act of 29 October 2003 amending the Act on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland<sup>39</sup>.

The current Regulation of the Council of Ministers of 11 August 2004<sup>40</sup> partially: specifies (a) the procedure and scope of imposing the duty to make in-kind contribution (b) samples of administrative decisions, applications and notices and certificates issued for in-kind contributions (c) detailed rules and procedures of payment for the use of items contributed in kind (d) the procedure and method of determining and paying compensation for damage caused to them.

In accordance with the regulations in force in Poland, the duty to make contribution in is planned and imposed by allocating means of transport for the ad-hoc use (“*ad hoc needs*”) of the organisational units of Armed Forces and the organisational units of: the Police, Internal Security Agency, Intelligence Agency, Central Anti-Corruption Bureau, Border Guard, State Protection Service, State Fire Service, Prison Service, organisational units subordinate to and supervised by the Minister of National Defence which are not of the Armed Forces, as well as government administration and local government bodies<sup>41</sup>.

Military records of natural persons, legal persons and organisational units without legal personality, subject to the duty to provide means of transport for defence, are kept by military commanders of draft boards under the authority of the Minister of National Defence. They make the data from these records available to commanders of military units. Military records are kept in the form of a formalised file consisting of lists and data sets, as well as records of movable property. The following means of transport are entered into these records: (a) motor vehicles, (b) trailers (semi-trailers), (c) aircraft, (d) sea and inland waterway vessels, (e) rolling stock units, (f) technical equipment, including in particular vehicle service station equipment<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Act of 29 October 2003 amending the Act on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland and Amending Certain Other Acts, Journal of Laws No. 210, item 2036 and of 2004 No. 116, item 1203.

<sup>40</sup> Amended by the Regulation of the Council of Ministers of 24 August 2007 amending the Regulation of the duty to provide personal services and in-kind contributions for defence in the event mobilisation is announced and in peacetime, Journal of Laws No. 158, item 1109.

<sup>41</sup> Ad hoc in-kind contributions constitute a number of items that are necessary to ensure the proper course of the mobilisation process, which primarily involves the implementation of projects related to the delivery of soldiers' reserves to military units, transport and delivery of supplies intended for the army, the separation of means of transport in the event that during the delivery of equipment in the process of mobilisation development it is destroyed, damaged and cannot reach its destination, or the separation and synchronisation of means of transport with machines already in the structure of the military unit, see R. Sitek, *Świadczenia na rzecz podnoszenia potencjału obronnego państwa*, „Wiedza Obronna” 2018, no. 1–2, p. 209.

<sup>42</sup> The Regulation of the Minister of National Defence of 14 June 2004 on military records of contributions for defence, Journal of Laws No. 148, item 1556; the Regulation of the Minister of Na-

The bodies authorised to request the imposition of the duty to make contributions in kind in the form handing over means of transport are: commanders of draft boards, heads of militarised units, heads of organisational unit performing tasks for the purposes of national defence, the competent civil defence authorities, as well as commanders of military units. It should be added, however, that the request by the commander of a draft board and the commander of the military unit to impose the duty to make in-kind contributions for the needs of the Armed Forces is implemented in the first place before the other authorities, mentioned above, requesting the imposition of the duty.

In the event of an announcement of mobilisation or during a war, the mayor (of a village, town or city) may impose the duty to make contributions in in kind on the basis of ad-hoc applications, in the light of which this duty may, apart from means of transport, apply to, in particular, building materials, fuels, lubricants, oils, energy materials as well as food products and fodder. However, the legislator stresses that the subjects of this duty, which are in the possession of the militarised units, may be used only for the purpose of carrying out tasks relating to the security and defence of the State, which is obviously intended to limit the abuse of the recipients of the means of transport.

The provision of transport services during the higher state of national defence readiness and during a war includes, in particular, military transport: related to maintaining order and ensuring public safety on the territory of the Republic of Poland; related to the maintenance of industrial production, in particular for the needs of the Armed Forces; of materials, equipment and means necessary for the implementation of the tasks of national defence; related to the evacuation of the population and victims; of basic goods intended for the supply of the population; related to the protection and evacuation of cultural assets; sanitary; and passenger transport, including above all soldiers in active service and employees of state offices<sup>43</sup>.

In the course of administrative proceedings, mayors (of villages, towns and cities) may inspect the means of transport which, according to the submitted applications and their own needs, may be subject to the duty to make contributions in kind. In addition, the same entities may also inspect the condition of means of transport that have been allocated for in-kind contributions<sup>44</sup>.

---

tional Defence of 21 December 2006 amending the Regulation on military records of contributions for defence, Journal of Laws No. 247, item 1809.

<sup>43</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 3 February 2004 on the conditions and manner of preparation and use of transport for the defence needs of the state, as well as its protection during war, and the competence of authorities in these matters, Journal of Laws No. 34, item 294.

<sup>44</sup> Problems connected with the activity of inspection are discussed in more detail by G. Lewan-

Persons and possessors who received, in peacetime, a decision on the obligation to provide a means of transport in the event mobilisation is announced or during a war, has the duty to fulfil this obligation at the time and place specified in that decision. The owners of means of transport may also be summoned by mayors to fulfil this obligation, if the recipient requests it.

After receiving a request for imposing a duty to make an in-kind contribution, the a mayor (mayor) imposes such a duty of an individual decision individually, or collectively by way of a notice. Persons to whom a decision to impose the duty to make an in-kind contribution to provide a service in kind may also be summoned to make the contribution by way of requests. The imposition of the duty is notified to the body applying for the imposition of duty, and in the case of applications by the commander of a military unit, the mayor notifies this commander and the relevant military the commander of the relevant draft board.

The means of transport are deemed to have been provided by their possessors when: (a) the tools and equipment are placed at the disposal of the recipient, at the place indicated in the decision or the request, together with drivers (operators, crews) performing personal services, technically prepared for the performance of a specific type of transport tasks or other work and provided with full tanks of propellants and consumables in accordance with the instructions for use, (b) when tools and equipment, technically operational and ready for immediate use, have been handed over<sup>45</sup>.

The organisational unit to which non-self-propelled means of transport, machinery and equipment are to be handed over has the obligation to provide the possessor, free of charge, with equipment for towing or transporting these means, machinery and equipment from to the place indicated in the requests (the same obligation rests with the unit when returning these means). If it is not possible to hand over the means of transport at the specified time and place, the possessor is obliged to immediately notify the mayor, as well as the recipient, and give the reasons preventing their hand-over. If the means of transport are not returned at the specified time and place and there is no notification of the impossibility of returning them, the mayor applies to the starosta for an appropriate administrative enforcement measure<sup>46</sup>.

---

dowski, *Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Stan aktualny oraz kierunki rozwoju*, „Wiedza Obronna” 2019, no. 4, pp. 93–94.

<sup>45</sup> In the past, detailed lists of such item were contained in secondary legislation, see, inter alia, the Order No. 125 of the Prime Minister of 17 June 1958 on the establishment of lists of items necessary for the maintenance and use of transport means, “Monitor Polski” No. 51, item 297, and acts amending it issued in subsequent years. These lists covered particular categories of transport means (cars and trucks, buses, sanitary vehicles, tractors and motorcycles). They contained the name of the item, its size and the number of items per one vehicle.

<sup>46</sup> See B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [in:]



The recipient of the contributed item is obliged to use it in a manner appropriate to its characteristics and purpose. The recipient bears the ordinary costs and other burdens associated with the maintenance of the item, and any expenses incurred by the recipient in relation to the item are not subject to a refund. At the same time, the recipient is liable for its loss or damage and for damage resulting from using it in a manner contrary to its properties or purpose. In addition, the recipient is obliged to return the item to the owner in an undamaged condition, but is not liable for wear and tear resulting from proper use. The recipient is only liable for damage resulting from the failure to return the means of transport on time and for repairs made after the return deadline as a result of damage occurring during use by the recipient. Any claim by the possessors against the recipient is time-barred one year after the return of the means of transport.

As I have already mentioned, according to the current regulations, the head (commander) of an organisational unit which to which means of transport, machines or equipment were transferred is obliged to return with the same amount of fuel and consumables as they were delivered with to the unit. In addition, the costs of the journey of the possessor or his representative from his place of residence or registered office to the place of return of items are borne by the head (commander) of the organisational unit to which the means of transport were transferred. The possessor who made means of transport available is paid by the head (commander) of the organisational unit to which an in-kind contribution has been made a lump sum for the use of those items or an appropriate part thereof, according to the time of making the contribution, on its termination<sup>47</sup>. The maximum amount

---

R. Hauser (ed.), Z. Niewiadomski (ed.), A. Wróbel (ed.), *System Prawa Administracyjnego. Volume 9: Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, pp. 451–452. Apart from the administrative sanction, the regulations also provide for a criminal sanction, which, pursuant to Article 227 (1) of the Act on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland, provides that whoever, in peacetime, in contravention of the obligations arising from the Act or regulations issued on its basis, evades the fulfilment of the duty to make in-kind contributions to provide, does not notify the competent authority of the disposition of the movable item intended for the purposes of in-kind contributions, is subject to a penalty of arrest for up to 30 days or a fine. If the mobilisation is announced or during a war, pursuant to Article 242 (1) of the Act on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland, this act is subject to the penalty of imprisonment for up to 3 years. In both cases, the same penalty is imposed on anyone who during the mobilisation or war hinders or prevents the performance of an in-kind contribution in the form of transferring the means of transport to the interested entities.

<sup>47</sup> Pursuant to Article 94 (1) (1) (a) of the Act of 17 December 1998 on Pensions from the Social Insurance Fund (Journal of Laws No. 162, item 1118), the President of the Central Statistical Office announces in the Official Journal of the Republic of Poland "Monitor Polski", by the end of January, the average annual consumer price index for the previous calendar year. There is no need to quote here the daily lump sum rates for individual means of transport in 2020. For rate adjustment, see the announcement of the President of the Central Statistical Office of 15 January 2020 on the average annual total consumer price index in 2019, "Monitor Polski" of 2020, item 72.

of the lump sum paid for the use of a means of transport may not be higher than the market value of that means on the date of its reception by the recipient<sup>48</sup>. On the day the means of transport was delivered or made available, the recipient issues to its possessor, upon his request, a relevant certificate.

The possessor who has provided items subject to in-kind contributions (means of transport) is entitled to compensation in the event of their loss, destruction in whole or in part, and for damage resulting from the use of these items in a manner contrary to their the properties or purpose, but obviously no compensation is payable in the event of damage caused by the fault of the possessor. The right to compensation arises from the date of return of the means of transport or receipt of notification that it will not be returned because of its loss or destruction in whole or in part, or from the date on which the return or notification should have been made. In the case of obstacles preventing return or notification, the right to compensation arises from the date on which those obstacles cease to exist.

Compensation is granted at the request of the possessor or his heir (legal successor), and such request should be made no later than 12 months after the date on which the right to compensation arose. The amount of compensation should be determined no later than 30 days after the date of the request, and a request submitted after the 12-month period is left without examination.

The following constitute the basis for determining the amount of compensation: (a) a certificate of transfer of items subject to in-kind contributions for the defence of the State, (b) a certificate of return of items subject to in-kind contributions, containing the specification of their technical condition and, if necessary, a report or a notification that they will not be returned to due to their loss or destruction in whole or part (b) other evidence concerning in-kind contributions which are presented by the possessor in the disposal of government or local government bodies. When determining the amount of compensation (a) account is taken of the percentage loss in value of the means of transport resulting from their use by the recipient till the date of return or the receipt by the possessor of a notice of non-return, (b) the market prices of the handed over means of transport as at the date of processing the claim for compensation is applied. The compensation granted for loss of or damage to all or part of the means of transport or for damage resulting from its use contrary to its characteristics or purpose is reduced by the amount paid under its insurance.

---

<sup>48</sup> Case-law in the area which is of interest to us is not extensive and usually concerns individual interpretations with regard to the VAT taxation base of the lump sum received for the in-kind defence contributions, see the judgement of Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 10 January 2011, file no. III SA/Wa 1294/10; the judgement of the Supreme Administrative Court of 20 March 2012, file no. I FSK 835/11.

Awarding compensation and determining its amount is the responsibility of a committee which is appointed by the recipient and composed of:

(a) a representative of the

organisational unit to which the item subject to in-kind contributions have been made available, (b) the possessor or his representative (c) an expert. The basis for the payment of compensation is a report (in two copies) specifying the amount of compensation, drawn up by the committee.

A claim for compensation for damage caused to the means of transport provided to the recipient is reported by the possessor to the voivode, through the mayor (of a village town or city). If the claim is considered unjustified or the amount of compensation cannot be agreed, the recipient or the voivode notifies the injured party in writing of the refusal to satisfy the claim. The possessor, after the end of the warfare, may pursue the claim in court<sup>49</sup>.

It should be noted that the provider will not always be fully compensated for the losses incurred, since in many situations the performance of duties in the public interest is carried out at the expense of the person obliged to perform the duty, and the introduction of full remuneration for contributions at market conditions is not possible given the exceptional nature of the duties performed, i.e. their performance in the public interest (common, public, general, national interest). The only right solution would be to compensate the provider for the costs incurred, which would to some extent compensate the provider for his losses<sup>50</sup>.

#### IV. Conclusion

In conclusion, two important points should be addressed in particular<sup>51</sup>. The first concerns issues relating to the legislative aspect. The provisions constituting the system of duties for the defence of the Polish state are, in a way that undermines the principle of protecting trust in the state and

---

<sup>49</sup> What lies outside the scope of my discussion is the possible liability for damage caused by a lawful act of public administration in relation to the duty for defence fulfilled for the public good (principle of equality of public burdens). For more, see E. Bagińska, J. Parachomiuk, *Konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej*, [in:] R. Hauser (ed.), Z. Niewiadomski (ed.), A. Wróbel (ed.), *System Prawa Administracyjnego. Volume 12: Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, pp. 128–168.

<sup>50</sup> See *ibidem*, pp. 459–460.

<sup>51</sup> Other interesting problems related to the functioning of the system of in-kind contributions are noted by G. Lewandowski, *Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych...*, pp. 93–102.

in the law<sup>52</sup>, contained in several normative acts<sup>53</sup> so the lack of clarity, which contradicts the principle of decent legislation, is, in my opinion, the main defect of the regulation. *As a de lege ferenda* postulate, I suggest systematising these provisions by creating a single normative act<sup>54</sup>, that would comprehensively regulate, in accordance with the principle of completeness of legal regulations, all the norms in respect of contributions in kind to the defence<sup>55</sup>. This is because procedural provisions, in particular those regulating the same procedure, should definitely not be included in several different normative acts.

Secondly, attention should be paid to a practical issue related to the needs of the Polish Armed Forces with regard to means of transport. As is known, the limits of in-kind contributions provided each year under Article 208 (5) of the Act on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland are determined by the Council of Ministers by way of a regulation. They contain the type and number of movable items (including means of transport) that may be collected for this purpose in a given calendar year, taking into account, in particular, the needs for military qualification, the carrying out of military exercises, including those organised with the immediate arrival of soldiers in reserve and checking the Armed Forces' mobilisation readiness.

Analysing the demand of the Polish army for means of transport determined by annual limits, one cannot resist the impression that the Polish army is equipped with means of transport to a degree that is still far from perfect. For example, in 2007, the limit for in-kind contributions was set at

---

<sup>52</sup> See B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, pp. 44–47; G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, no. 22, pp. 471–478.

<sup>53</sup> It should be remembered that the principle of citizens' trust in the State and the law it creates implies the duty of the State to ensure legal security for its citizens, see J. Potrzezecz, *Bezpieczeństwo prawne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, no. 1, pp. 7–40; eadem, Legal security-synthetic presentation, „Teki Komisji Prawniczej OL PAN” 2016, Volume IX, pp. 140–152.

<sup>54</sup> Cf. K. Siarkiewicz, *Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia systemu prawnego*, „Państwo i Prawo” 1973, no. 3, pp. 72–81; S. Czepita, *Reguły konstrukcji systemu prawnego a prawotwórczość*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, no. 4, pp. 31–37; S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, „Państwo i Prawo” 1991, no. 8, pp. 3–14.

<sup>55</sup> The principle of completeness assumes that a normative act should be formulated in such a way that it contains all the essential means of achieving the objectives of a given regulation. The principle of completeness prefers to systematize a given regulation in as few legal acts as possible, and preferably in one – not necessarily in a code, see K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, pp. 106–113; Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, pp. 226–235; J. Bańa, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, pp. 108–120; M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Zagadnienia wybrane*, „Teki Komisji Prawniczej OL PAN” 2011, Volume IV, pp. 133–146.

820 motor vehicles, 140 trailers and 80 machines with the necessary equipment<sup>56</sup> and 6 years later, in 2013, the limit was set at 90 motor vehicles, 30 trailers and 30 machines<sup>57</sup>. In 2018, the limit was 350 motor vehicles, 50 trailers and 10 machines<sup>58</sup>, but a year later, in 2019, the limit was as high as 640 vehicles, 1100 trailers and 40 machines<sup>59</sup>. Therefore, as we can see, the trend is irregular, but by no means decreasing.

It should be remembered that the number of means of transport supplied within the limits set annually should decrease with the progress and economic development of the Polish state, and the use of means of transport for owned by citizens shows the weakness of military capabilities. The acquisition of means of transport needed by the army in this way should definitely be used exceptionally, by reducing the limit of the obligation to provide these means. It is to be hoped that this will happen in the near future.



#### A B S T R A C T

The public burdens for the defence of the State analysed in this article are connected with the obligation to defend the Homeland in force in the Polish legal order and are borne by the citizens in the event of an announcement of mobilisation or during a war. These burdens are contributions in kind, against payment, which serve a specific administrative purpose – a public undertaking, the content of which consists in making available for use for the benefit of the armed forces or other State units performing tasks for the needs of the State, possessed means of transport for the purposes of preparing or conducting the defence of the State.

<sup>56</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 5 September 2006 on determining the limit of in-kind contributions provided for defence in 2007, Journal of Laws No. 164, item 1153.

<sup>57</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 15 b November 2012 on determining the limit of in-kind contributions provided for defence in 2013, Journal of Laws, item 1379.

<sup>58</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 6 November 2017 on determining the limit of in-kind contributions provided for defence in 2018, Journal of Laws, item 2118.

<sup>59</sup> The Regulation of the Council of Ministers of 7 December 2018 on determining the limit of in-kind contributions provided for defence in 2019, Journal of Laws, item 2384.

*Problematyka werbunku i prowadzenia współpracy z osobowymi źródłami informacji w monografii Piotra Herbowskiego pt. „Poufne osobowe źródła informacji. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe”<sup>1</sup> – uwagi polemiczne*

*Issues of recruitment and cooperation with Covert Human Intelligence Source in Piotr Herbowski's monograph entitled „Covert Human Intelligence Source. Forensic and law-making aspects” – polemical remarks*

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

W 2018 roku ukazała się monografia Piotra Herbowskiego pt. „Poufne osobowe źródła informacji. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe”. Publikacja stworzyła możliwość wymiany poglądów z innymi praktykami oraz przedstawicielami nauk penalnych. W niniejszym artykule odniesiono się do treści, w których Piotr Herbowski kwestionował sformułowania i wnioski zaprezentowane w monografii K. Horosiewicza pt. „Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji” i innych jego opracowaniach. W omówieniu wskazano również, że P. Herbowski w efekcie prowadzonych rozważań doszedł do wniosków już znanych i wcześniej opisywanych oraz wniosków kontrowersyjnych, dotyczących stosowania zasady legalizmu, a w szczególności braku konieczności wykorzystania każdej wiarygodnej informacji o przestępstwie, uzyskanej od osobowego źródła informacji (OZI), oraz dopuszczalności wykorzystania w trakcie werbunku OZI materiałów kompromitujących i obciążających.

---

<sup>1</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła informacji. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Warszawa, Difin 2018.

## CZEŚĆ 1

### *I. Tytułem wstępu*

Problematyka działań operacyjno-rozpoznawczych jest bardzo specyficzną materią. Obejmuje całe spektrum zagadnień z zakresu taktyki kryminalistycznej. Wiele napotykanych w praktyce okoliczności zostało uregulowanych bardzo ogólnikowo albo nie zostało wskazanych w żadnej normie prawnej, stanowiąc sferę, która nie jest jeszcze wystarczająco unormowana. Dlatego prowadzenie rozważań dotyczących zagadnień, które nie zostały precyzyjnie wskazane w normach prawnych, a wynikają z praktycznej strony stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, wypracowanej taktyki, procedur i zasad mających olbrzymi związek ze stosowaniem norm prawa, wymaga posiadania wiedzy ugruntowanej doświadczeniem zawodowym.

Dowodnie świadczy o tym lektura monografii autorstwa Piotra Herbowskiego<sup>2</sup> pt. „Poufne osobowe źródła informacji. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe”, która ukazała się w 2018 roku<sup>3</sup>. Publikację naukową na temat kryminalistycznych i prawnodowodowych aspektów dotyczących poufnych osobowych źródeł informacji (OZI) należy powitać z zainteresowaniem, szczególnie że stwarza ona możliwość porównania poglądów prezentowanych przez P. Herbowskiego – z niejednokrotnie kwestionowanymi przez Niego – poglądami innych autorów, w szczególności: Piotra Kosmatego, Roberta Netczuka i Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej. Monografia zainspirowała do polemiki również K. Horosiewicza, którego poglądy i wnioski z przeprowadzonych badań były wielokrotnie krytykowane przez Autora. Aby odnieść się do licznych uwag i stwierdzeń

<sup>2</sup> Dr hab. Piotr Herbowski – nadkomisarz Policji w stanie spoczynku. Po dwóch latach od chwili przyjęcia do służby, w 1999 r. ukończył Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie. Jak napisano na okładce monografii, Autor pełnił w tym okresie służbę w „pionie operacyjnym” Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu. Pięć lat później został wykładowcą w Szkole Policji w Pile. Po kolejnych siedmiu latach służby w SP w Pile został awansowany na stanowisko adiunkta w Wydziale Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Instytut Badań nad Przestępczością Kryminalną i Terroryzmem, Zakład Studiów nad Przestępczością Zorganizowaną i Terroryzmem, które zajmował przez czternaście miesięcy. Ze służby w Policji odszedł 31.12.2012 r. Na stronie SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego <<https://www.swps.pl/piotr-herbowski>> [dostęp: 23.02.2019 r.] można znaleźć informację o tym, że dr Piotr Herbowski posiada wieloletnie doświadczenie zdobyte w trakcie służby w jednostkach terenowych Policji.

<sup>3</sup> Na doniosłość monografii wskazuje fakt, że została ona wykazana w autoreferacie Autora, stanowiącym załącznik do wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego z dnia 22 listopada 2018 r. jako osiągnięcie naukowe wynikające z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w dziedzinie sztuki (Dz.U. 2003 Nr 65 poz. 595 ze zm.).

P. Herbowskiego, dokonano następującej typologii poruszanych przez niego kwestii:

- 1) przepisów obowiązujących w okresie, w którym Autor prowadził swoje rozważania;
- 2) oceny wyników badań przeprowadzonych przez K. Horosiewicza dot. zwiększenia efektywności współpracy prowadzonej z osobowymi źródłami informacji;
- 3) rozważań dotyczących (nie)stosowania zasady legalizmu;
- 4) wynagradzania i podstaw werbunku OZI;
- 5) budowania legend, wyposażania OZI w dokumenty legalizacyjne oraz ich rola w operacjach specjalnych;
- 6) obsługi osobowego źródła informacji przez dwuosobowy zespół policjantów;
- 7) pojęcia współpracy i oraz pojęcia osoby informującej;
- 8) werbunku pod obcą banderą i gry operacyjnej.

W części pierwszej artykułu odniesiono się do przepisów obowiązujących w okresie opublikowania monografii, krytycznej oceny badań przeprowadzonych przez K. Horosiewicza oraz rozważań dot. (nie)stosowania zasady legalizmu.

Przepisy prawne obowiązujące w okresie, gdy Autor monografii prowadził swoje rozważania, w przeważającej części odnoszą się do Policji. P. Herbowski uogólnił je w szczególności na Żandarmerię Wojskową i Centralne Biuro Antykorupcyjne, określając te podmioty mianem „służb policyjnych” (choć CBA jest służbą specjalną). W konsekwencji, na przykład w miejsce legalnego, zdefiniowanego w zarządzeniu pf-634 Komendanta Głównego Policji (dalej: KGP) określenia „policjant pod przykryciem”<sup>4</sup> zdecydował się wprowadzić własne: „funkcjonariusz pod przykryciem” i skrót: FPP. W odniesieniu do osobowych i rzeczowych środków pracy operacyjnej za bardziej trafne określenie uznał „forma pracy operacyjnej”, ponieważ – jego zdaniem – jest zgodne z siatką pojęciową dominującą w polskiej kryminalistyce<sup>5</sup>. Jednak stosowany przez P. Herbowskiego podział form i metod pracy operacyjnej z kilku powodów stracił obecnie

<sup>4</sup> W myśl § 1 pkt 16 zarządzenia pf-634 KGP policjant pod przykryciem to: policjant przeszkolony w zakresie kontaktów z figurantami w operacjach specjalnych, posługujący się legendą, oznaczony symbolem PPP lub PPP-SW i numerem ewidencyjnym. Zgodnie z § 196 zarządzenia pf-634 KGP: Wyciagi z zarządzenia i obejmujące treść działu I „Przepisy ogólne”, i działu IX „Przepisy końcowe” oraz załączniki do zarządzenia mogą być przechowywane, przekazywane i udostępniane jako dokumenty jawne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228). Treść w brzmieniu po zmianie zarządzeniem nr pf-11 KGP z dnia 31.03.2014 r. (niepublikowane).

<sup>5</sup> T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, wydanie 6, Warszawa 2009, s. 114–124.



rację bytu<sup>6</sup>. Stosowanie go utrudnia w szczególności odwoływanie się do niejawnych przepisów, w których np. zgodnie z legalną definicją korzystanie z pomocy osobowych źródeł informacji zaliczono do metod pracy operacyjnej. Może to stanowić również źródło nieporozumień w trakcie wymiany poglądów pomiędzy częścią przedstawicieli nauk penalnych i praktykami.

Autor rzeczonyj monografii nie ustrzegł się ponadto pewnych nieściśłości. Oparł się mianowicie na nieaktualnych wówczas przepisach<sup>7</sup>, gdyż zarządzenie pf-634 KGP z 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych było zmieniane nie tylko – jak podaje Autor – zarządzeniem pf-1292/08 KGP z dnia 19 grudnia 2008 r. i zarządzeniem pf-671/11 KGP z 7 czerwca 2011 r. – ale również dwoma kolejnymi zarządzeniami: zarządzeniem pf-11 KGP z 31 marca 2014 r. i zarządzeniem pf-59 KGP z 6 października 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych. W tym kontekście należy dodać, że wewnętrzne akty normatywne Policji od lat ulegają zmianom, zmuszając do nieustannego aktualizowania swojej wiedzy, a obowiązującym obecnie jest zarządzenie pf-1 KGP z 3 stycznia 2019 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>8</sup>.

Zdaniem Autora pracę nad monografią utrudniało to, że: „z uwagi na istniejące utajenie instrukcji operacyjnych brakuje głębszej dyskusji naukowej nad tym zagadnieniami”<sup>9</sup>. Tym niemniej w podrozdziale 1.3. poświęconym poufnym osobowym źródłom informacji i innym osobom udzielającym pomocy podniósł jednak<sup>10</sup>, że: „[...] K. Horosiewicz, który unika precyzyjnego określenia POZI, wskazuje na konsultantów – jako odrębną kategorię osób udzielających pomocy organom ścigania”<sup>11</sup>. Nie odnosi się jednak do kolejnej kategorii, za którą należy uznać osoby wspomagające, o których prawie nie wspomina się w piśmiennictwie”<sup>12</sup>. W dalszej części monografii, przywołując zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z 18 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji”<sup>13</sup>, P. Herbowski dodał, że: „Warto nadmienić, że co najmniej trzy kategorie POZI, tj. osobę informu-

<sup>6</sup> E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>7</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, *op. cit.*, s. 26, przypis 65.

<sup>8</sup> Niepublikowane.

<sup>9</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, *op. cit.*, s. 170.

<sup>10</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>11</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji*, Warszawa 2015, s. 97.

<sup>12</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>13</sup> (Dz. Urz. KGP poz. 13), załącznik nr 1.

jącą, informatora i współpracownika, można znaleźć w jawnych przepisach wewnętrznych Policji<sup>14</sup>. W kwestii tej należy wyjaśnić, że w opracowaniu pt. „Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji”, w rozdziale 2. pn. „Zagrożenia pracy operacyjno-rozpoznawczej przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji”, z którego pochodzi cytat, K. Horosiewicz – prowadząc swoje rozważania – koncentrował się na zagrożeniach osobowych źródeł informacji, a nie na zagrożeniach wszystkich osobowych środków pracy operacyjnej. Definiowanie osobowych środków pracy operacyjnej, którymi są na przykład – w myśl § 1 pkt 14 zarządzenia pf-634 KGP – osobowe źródła informacji, konsultanci oraz osoby wspomagające wychodziłyby poza zakres jego opracowania. Pomimo jawności tej części zarządzenia<sup>15</sup> P. Herbowski podjął próbę redefiniowania pojęcia osobowych źródeł informacji, poufnych źródeł informacji i konsultantów<sup>16</sup>. Nie odniósł się przy tym do definicji legalnych, tj. zawartych w tekście wewnętrznego aktu normatywnego jakim było obowiązujące wówczas zarządzenie pf-634 KGP<sup>17</sup>. Uznał również, iż: „Nie sposób ustalić jednak, czy przyjęte na potrzeby tej pracy zakresy pojęciowe oraz zawarte w instrukcjach definicje są zbieżne lub chociażby zbliżone, gdyż te ostatnie są wciąż objęte najwyższymi klauzulami tajności”<sup>18</sup>. Odnosząc się do tej kwestii, należy wspomnieć, iż po pierwsze: P. Herbowski w okresie, gdy obowiązywało zarządzenie, pełnił służbę w Policji jako nauczyciel policyjny i zapewne znana mu jest treść zawartych tam definicji, a po wtóre błędnie wskazuje, że zarządzenie pf-634 KGP jest objęte najwyższą klauzulą tajności<sup>19</sup>.

W podrozdziale 3.5. „Kategorie poufnych osobowych źródeł informacji” P. Herbowski stwierdził<sup>20</sup>, że: „Nie można zgodzić się z poglądem K. Horosiewicza, iż po roku 1990 dokonano tylko częściowego przemodelowania struktury osób niebędących policjantami, z pomocy których

<sup>14</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 173.

<sup>15</sup> Zgodnie z § 196 zarządzenia pf-634 KGP: Wyciągi z zarządzenia i obejmujące treść działu I „Przepisy ogólne”, i działu IX „Przepisy końcowe” oraz załączniki do zarządzenia mogą być przechowywane, przekazywane i udostępniane jako dokumenty jawne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228). Treść w brzmieniu po zmianie zarządzeniem nr pf-11 KGP z dnia 31.03.2014 r. (niepublikowane).

<sup>16</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 31–32.

<sup>17</sup> Definicja legalna wiążąco ustala znaczenie słowa na potrzeby konkretnego aktu prawnego, w którym dana definicja się znajduje i ma na celu wyeliminowanie sytuacji różnego interpretowania zwrotów i pojęć używanych w przepisie prawnym. Przyp. K.H.

<sup>18</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 32.

<sup>19</sup> Zarządzenie pf-634 KGP zostało opatrzone klauzulą „Poufne”, a art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, stanowiąc o oznaczaniu informacji niejawnych poprzez nadawanie klauzuli tajności, wymienia je w kolejności od najwyższej do najniższej: ściśle tajne, tajne, poufne i zastrzeżone. Zob. ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Test jedn. Dz.U. 2016 poz. 1167).

<sup>20</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 170.

korzysta Policja przy wykonywaniu swych zadań<sup>21</sup>. Zmiany te miały o wiele większy charakter, przynajmniej w sferze deklaratywnej, gdyż nastąpiło odejście od podziału na kategorie POZI, wywołujące wówczas jednoznaczne skojarzenia z działaniami MO i SB”. Uwaga Autora jest co najmniej dyskusyjna, a przede wszystkim sprzeczna z innymi jego rozważaniami. Z podziału OZI na kategorie nie zrezygnowano, o czym sam Autor napisał wcześniej w swojej monografii<sup>22</sup>, stwierdzając, że: „Pojęcie osobowych środków pracy operacyjnej wciąż istnieje np. w § 1 pkt 14 instrukcji regulującej pracę operacyjną Policji<sup>23</sup>, na co wskazuje M. Chrabkowski. Zalicza się do nich osobowe źródła informacji, konsultantów oraz osoby wspomagające<sup>24</sup>, co jest zbieżne ze sposobem opisu tej kategorii środków w okresie PRL-u”. Ponadto Autor nie uwzględnił kontekstu cytowanego zdania, ponieważ K. Horosiewicz napisał w rzeczywistości: „Z punktu widzenia praktyków obowiązujące obecnie, opatrzone klauzulami niejawności, przepisy dotyczące współpracy z OZI nie różnią się znacząco od przepisów obowiązujących przed 1990 rokiem<sup>25</sup>. Po roku 1990 dokonano bowiem częściowego przebudowania struktury osób niebędących policjantami, z pomocy których korzysta Policja przy wykonywaniu swych zadań, nie zmieniając zasadniczo metodyki werbunku OZI, zasad współpracy<sup>26</sup> i nadzoru nad nią”.

Polemika dotycząca problematyki rzekomego odejścia po 1990 r. od podziału POZI na kategorie wymagałaby porównania zarządzenia obowiązującego przed 1990 r. i niejawnych zarządzeń obowiązujących po roku 1990. Należy jednak wyjaśnić, że przez blisko dwa lata po transformacji ustrojowej, tj. do momentu, od którego zaczęło obowiązywać zarządzenie 0018/91 KGP z 18 grudnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu korzystania przez Policję z metod operacyjnych – z braku innych przepisów – współpracę z osobowymi źródłami informacji prowadzono w oparciu o jawne obecnie zarządzenie nr 0052/74 MSW z dnia 5 lipca 1974 r. w sprawie pracy operacyjnej Milicji Obywatelskiej<sup>27</sup>. Znajomość treści<sup>28</sup> jawnego obecnie zarządzenia 0052/74 MSW<sup>29</sup> pozwoliłaby

<sup>21</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 101.

<sup>22</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 26.

<sup>23</sup> Zarządzenie pf-634 KGP.

<sup>24</sup> M. Chrabkowski, *Metody pracy operacyjnej...*, op. cit., s. 513.

<sup>25</sup> Zob. F. Musiał, *Osobowe Źródła Informacji...*, op. cit.

<sup>26</sup> M.in. zlikwidowano instytucję rezydenta. Zob. R. Netczuk, op. cit., s. 73–76.

<sup>27</sup> Zmienione zarządzeniem nr 0077/75 MSW z dnia 18 grudnia 1975 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie pracy operacyjnej Milicji Obywatelskiej.

<sup>28</sup> Obydwa wymienione zarządzenia zabraniały wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez policjantów, którzy nie zapoznali się z instrukcjami, stanowiącymi załączniki do zarządzeń.

<sup>29</sup> Dostępne w szczególności w Oddziałowym Biurze Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów w Łodzi (IPN Ld 0050/70).

zweryfikować Autorowi pogląd o rzekomym „[...] odejściu od podziału na kategorie POZI, wywołujące wówczas jednoznaczne skojarzenia z działaniami MO i SB”. Dalej P. Herbowski stwierdził<sup>30</sup>, że: „Warto nadmienić, że co najmniej trzy kategorie POZI, tj. osobę informującą, informatora i współpracownika, można znaleźć w jawnych przepisach wewnętrznych Policji<sup>31</sup>. Z kolei na istnienie czterech kategorii POZI wskazuje w swojej monografii K. Horosiewicz, z których trzy pokrywają się z tymi zawartymi w przepisach policyjnych. Autor ten unika jednak nazwania ostatniej kategorii, używając wywołującego wątpliwości – inne źródła<sup>32</sup>”.

Odnosząc się do rzekomego unikania nazwania czwartej ostatniej kategorii POZI, należy wyjaśnić, że w zrozumieniu kontekstu przytaczanych sformułowań pomogłaby mu znajomość innej publikacji K. Horosiewicza<sup>33</sup>, w której wymienia on również agentów<sup>34</sup>. Nawiasem mówiąc, sam P. Herbowski również nie przytoczył nazwy czwartej kategorii źródeł, pozostawiając tym samym wątpliwości, które zwróciły jego uwagę.

W rozdziale 3 pn. „Współpraca z poufnymi osobowymi źródłami informacji”, w podrozdziale pt. „Informator”, P. Herbowski, opisując tę kategorię OZI, stwierdził, że: „Jako nieformalną zasadę wśród funkcjonariuszy operacyjnych przyjmuje się, iż zakres tych zadań nie powinien wykraczać poza zakres informacji dostarczanych przez informatora i posiadane przez niego dotarcie do środowisk przestępczych. Rozumieć przez to należy przede wszystkim możliwość zlecenia tej kategorii POZI zadań polegających na pogłębianiu uprzednie przekazanych informacji”<sup>35</sup>. Twierdzenie Autora o rzekomym „przyjęciu przez funkcjonariuszy nieformalnej zasady” jest błędne. Kwestię tę uregulowano bowiem wprost w § 97 zarządzenia pf-634 KGP<sup>36</sup>, które powinno mu być znane.

Dalej Autor ten napisał, iż: „W przypadku informatorów konieczne jest sprawdzanie takich osób we wszystkich [...] bazach danych. W sytuacji ich rejestracji operacyjnej jako informatorów pozwoliłoby to nie tylko na ich lepsze poznanie, ale przede wszystkim zapobieganie pozyskaniu źródła przekazującego informacje innemu funkcjonariuszowi lub będącemu

<sup>30</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 170.

<sup>31</sup> Zob. zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z 18 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz.Urz. KGP poz. 13), załącznik nr 1.

<sup>32</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 118 i 239.

<sup>33</sup> K. Horosiewicz, *Ocena efektywności współpracy prowadzonej z Osobowymi Źródłami Informacji*, „Policja” 2016, nr 4, Szczytno, Wydawnictwo WSPol., 2–11, s. 6 i 7.

<sup>34</sup> W szczególności wskazując zarządzenie nr 2 KGP z 16 stycznia 2003 r. w sprawie sprawozdawczości i planowania w Policji, załącznik nr 2 – formularz I/4 (Dz.Urz. KGP Nr 3, poz. 7 ze zm.).

<sup>35</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 175.

<sup>36</sup> Niepublikowane.

figurantem jakiejś sprawy operacyjnej”. W tym przypadku wątpliwości nasuwa nie tylko tryb przypuszczający użytego sformułowania, tj. „W sytuacji ich rejestracji operacyjnej jako informatorów pozwoliłoby to [...]”, ale całe zdanie. Należy bowiem objaśnić, że zarówno przed transformacją ustrojową, jak i po niej można było dokonać (a od kilkunastu lat: dokonuje się) rejestracji osobowego źródła informacji. Po utworzeniu w 2007 r. Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP), możliwe było także dokonanie w systemie tzw. zastrzeżenia koordynacyjnego. Obecnie dane te gromadzone są w podzbiorze KSIP, czyli w Policyjnym Systemie Informacyjnym (PSI). Przetwarzane są w nim informacje, w tym dane osobowe o osobach lub podmiotach, wobec których jednostki lub komórki organizacyjne Policji wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, a jego funkcjonowanie określają przepisy decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie Policyjnego Systemu Informacyjnego<sup>37</sup>. Należy przy tym pamiętać również, że w 2005 r. wprowadzono obowiązek rejestracji m.in. informatorów w Ogólnopolskiej Bazie Osobowych Źródeł Informacji<sup>38</sup>.

Autor stwierdził również, że: „[...] dostrzegalna jest raczej tendencja do formalizowania współpracy w postaci uzyskiwania od informatorów zobowiązań w formie pisemnej”<sup>39</sup>. Odnosząc się do tego spostrzeżenia, wyjaśnić trzeba, że po pierwsze: w niejawnych zarządzeniach od lat nie używa się określenia „zobowiązanie” (do współpracy), a po wtóre: nigdy nie miało ono zastosowania w stosunku do informatorów. Autor nie podaje przy tym źródła, na podstawie którego pisze o „raczej dostrzegalnej tendencji do formalizowania współpracy w postaci uzyskiwania od informatorów zobowiązań w formie pisemnej”.

W podrozdziale 3.5.3. zatytułowanym „Współpracownik”<sup>40</sup> P. Herbowski uznał ponadto, że: „Należy też dopuścić możliwość wyjątkowego pozyskania współpracownika z wykorzystaniem przedsięwzięcia werbunkowego”<sup>41</sup>. Tak sformułowany pogląd również nie jest niczym nowym, ponieważ Autor postuluje to, co uregulowane zostało w przepisach już kilkanaście lat temu<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> W § 2 pkt 27 decyzji nr 165 Komendanta Głównego Policji z 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz.Urz. KGP poz. 51).

<sup>38</sup> Zarządzenie nr pf-1248 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie koordynacji wykorzystywania możliwości operacyjnych osobowych źródeł informacji (niepublikowane).

<sup>39</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 176.

<sup>40</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 180.

<sup>41</sup> Zob. szerzej K. Horosiewicz, *Przedsięwzięcia werbunkowe...*, op. cit., s. 215–217.

<sup>42</sup> § 36. 1. zarządzenia pf-634 KGP

## ***II. Krytyka wniosków K. Horosiewicza wynikających z przeprowadzonych badań***

Autor szeroko wykorzystywał w swoich rozważaniach wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2013 r. przez K. Horosiewicza, odwołując się do zarówno do nich, jak i do opracowanych na ich podstawie wniosków trzynastcie razy<sup>43</sup>. Warto nadmienić, iż rzeczony badania były częścią rozprawy doktorskiej K. Horosiewicza pt. „Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji jako element wpływający na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego RP”<sup>44</sup>, której obszernie fragmenty wykorzystał on w swojej monografii pt. „Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji”<sup>45</sup>. W tym kontekście uwagę zwraca konstatacja P. Herbowskiego, iż: „K. Horosiewicz doszedł też do wniosków, które rozmiągają się zasadniczo z treścią wcześniej podejmowanych przez niego rozważań. Stwierdził mianowicie, że pozytywnie zweryfikował przyjęte hipotezy badawcze, co doprowadziło go do przyjęcia hipotezy głównej, że możliwe jest zwiększenie efektywności współpracy z POZI i bezpieczeństwa współpracujących z nimi policjantów”<sup>46</sup>. Znamiennym wydaje się, że P. Herbowski pominął kontekst zacytowanego sformułowania, ponieważ cytowany fragment znajduje się w zakończeniu monografii „Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji”, i brzmi następująco: „[...] skutkiem braku oczekiwanych zmian ustawowych, współpraca z osobowymi źródłami informacji od wielu lat prowadzona jest na podstawie rozproszonych i bardzo ogólnikowych przepisów oraz niejednoznacznych reguł postępowania, a obowiązujące uregulowania prawne znacznie utrudniają prowadzenie tego typu czynności w sposób skuteczny i bezpieczny dla policjantów”<sup>47</sup>. Kontekst, który pominął Autor, musiał mu być znany, o czym świadczy w szczególności:

- jego opis trwających przez wiele lat bezowocnych prac nad dokonaniem zmian ustawowych: „Od sformułowania tych bardzo ogólnikowych postulatów, a także podjęcia prac nad zmianami UoPol<sup>48</sup> minęło już wiele lat, w trakcie których nie doczekaliśmy się niestety

<sup>43</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 143, 149, 154, 172, 173, 198, 199, 201, 202, 236, 270, 282, 336, 339.

<sup>44</sup> Dostępna w Bibliotece WSPol. w Szczytnie [dostępny:] <[https://aleph.wspol.edu.pl/F?func=short-0-b&set\\_number=001505&request=WRD%20%3D%20%28%20horosiewicz%20praca%20doktorska%20%29](https://aleph.wspol.edu.pl/F?func=short-0-b&set_number=001505&request=WRD%20%3D%20%28%20horosiewicz%20praca%20doktorska%20%29)>

<sup>45</sup> Zob. K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 19–20, 217–218.

<sup>46</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.

<sup>47</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 219.

<sup>48</sup> Używany przez P. Herbowskiego skrót UoPol oznacza ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

poważnych propozycji łączących w sposób kompleksowy postulaty praktyki i doktryny<sup>49</sup>;

- treść wniosków końcowych w jego monografii, m.in. wniosku nr 5 i 6<sup>50</sup>.

Tym samym Autor, cytując monografię K. Horosiewicza w sposób selektywny, podniósł zarzut rzekomego pomijania przez niego pewnych kwestii.

P. Herbowski uznał ponadto<sup>51</sup>, że: „Wnioski, do jakich doszedł K. Horosiewicz, są błędne, gdyż efektywności współpracy z POZI nie poprawi się przez jednoznaczną interpretację obowiązujących przepisów, wskazanie czytelnych reguł postępowania, ani tym bardziej przez inspirowanie przedsięwzięć edukacyjnych. Wynika to z faktu całkowitego pominięcia przez tego autora licznych problemów, które legły u podstaw podjęcia prac nad projektami u.o.c.o.r.”<sup>52</sup>. Dalej Autor zauważył, że: „Zaskakujące może być to, że w innej publikacji upatrywał możliwość wyeliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa prawnego policjantów, wynikających ze współpracy z POZI, właśnie w głównej mierze w jej uregulowaniu w akcie prawnym rangi ustawy<sup>53</sup>”.

Odnosząc się do uwagi Autora o rzekomo: „[...] całkowitym pominięciu [...] licznych problemów, które legły u podstaw podjęcia prac nad projektami u.o.c.o.r.”, należy zauważyć, że problemy te – nawiasem mówiąc – cytował za K. Horosiewiczem sam P. Herbowski, pisząc<sup>54</sup>, że: „Warte szczególnego podkreślenia jest to, że K. Horosiewicz przedstawił kilka ważnych problemów, które wymagają ustawowego uregulowania:

- określenie warunków współpracy z osobami ze świata przestępczego i stworzenie możliwości pozyskiwania POZI w zamian za odstąpienie od ścigania karnego;
- wprowadzenie kontratypów dotyczących przypadków posiadania przez policjantów lub POZI przedmiotów, których posiadanie jest zabronione;
- stworzenie kontratypu, który uwalniałby policjantów od odpowiedzialności w przypadku nieprzewidzianego i niezawinionego skutku podjęcia, tzw. ryzyka operacyjnego;
- stworzenie kontratypu, który zwalniałby policjanta od odpowie-

<sup>49</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 340.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 355.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 282.

<sup>52</sup> Używany przez P. Herbowskiego skrót oznaczający ustawę o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

<sup>53</sup> K. Horosiewicz, *Zagrożenia towarzyszące...*, op. cit., s. 499.

<sup>54</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 280–281

działności karnej w związku z wykonywaniem czynności na podstawie ustawy<sup>55</sup>56.

Istotne jest przy tym to, że P. Herbowski, oznaczając powyższe jako cytat, pominął wskazywany przez K. Horosiewicza, w tym samym miejscu, postulat odstąpienia, w pewnych uzasadnionych przypadkach, od zasady legalizmu<sup>57</sup>. Tym niemniej wskazane przez K. Horosiewicza postulaty Autor ujął w sformułowanych przez siebie wnioskach, a mianowicie:

„17. W przypadku dostarczenia funkcjonariuszowi przez poufne osobowe źródło informacji przedmiotów pochodzących z przestępstwa, wątpliwym prawnie byłoby pozostawienie informacji o tym wyłącznie w materiałach operacyjnych. Mało prawdopodobne jest też wprowadzenie, dotyczącego takich sytuacji, ustawowo określonego zakresu oportunistycznego procesowego. Istnieje jednak rozwiązanie w postaci odpowiedniej interpretacji art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k., który zabrania wszczęcia postępowania karnego i nakazuje umorzenie już wszczętego, jeżeli społeczna szkodliwość czynu jest znikoma. Najpierw jednak prokurator powinien szczegółowo zapoznać się z materiałami operacyjnymi wytworzonymi w trakcie dotychczasowej współpracy z takim źródłem informacji, co dałoby mu odpowiednią podstawę do oceny jego wiarygodności i intencji”<sup>58</sup>.

„20. W polskim wymiarze sprawiedliwości i organach ścigania wciąż nie ma wystarczającej świadomości, że regulacje prawne obowiązujące w trakcie współpracy z poufnymi osobowymi źródłami informacji nie zdają egzaminu w dzisiejszej rzeczywistości. Na pierwszym miejscu trzeba postawić pragmatyzm prawny, czyli działanie praktyczne, skuteczne i użyteczne, zmierzające w pewnym stopniu do uzasadnionego okolicznościami faktycznymi ograniczenia wciąż dominującej zasady legalizmu. Wydaje się, że taki jest też powolny kierunek zmian zachodzących w polskim systemie prawa karnego. Nie można jednak w tym względzie czerpać bezrefleksyjnie wzorców z dorobku prawa anglo-amerykańskiego, który zdominowany jest przez zasadę oportunistycznego procesowego. Ponadto funkcjonujące tam rozwiązania prawne, dotyczące poufnych osobowych źródeł informacji, nie uzyskałyby w Polsce wystarczającej społecznej akceptacji”<sup>59</sup>.

Autor uznał również za błędny<sup>60</sup> wniosek K. Horosiewicza, że: „[...] zwiększenie efektywności współpracy z POZI i bezpieczeństwa współpracujących z nimi policjantów jest możliwe poprzez «[...] jednoznaczna

<sup>55</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 189-190.

<sup>56</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 280-281.

<sup>57</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 189.

<sup>58</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 358.

<sup>59</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 360.

<sup>60</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.



interpretację obowiązujących w tym zakresie przepisów, wskazanie czytelnych reguł postępowania oraz inspirowanie określonych przedsięwzięć edukacyjnych»<sup>61</sup>. Wniosek ten sformułowany został na podstawie wyników badań dotyczących źródeł wiedzy policjantów z zakresu współpracy z osobowymi źródłami informacji. Wynikało z nich, że wiedzę tę w niewielkim (33,73%) lub najmniejszym (34,13%) zakresie uzyskali w szkołach Policji, a w największym zakresie (75,27%) nabyli ją od przełożonych i kolegów oraz w praktyce, podczas służby»<sup>62</sup>. I tym razem P. Herbowski, kilkunastokrotnie cytując inne wyniki badań K. Horosiewicza, akurat tych nie uwzględnił w swoich rozważaniach.

W kontekście doboru próby badawczej do badań przeprowadzonych przez K. Horosiewicza Autor stwierdził<sup>63</sup>, iż: „Doceniając szeroki zakres badań przeprowadzonych przez K. Horosiewicza, nie sposób nie zauważyć, że ankietowani funkcjonariusze Policji pełnili służbę w głównej mierze w jednostkach liniowych. Spośród 275 tylko 31 pełniło służbę w komendzie wojewódzkiej, a aż 164 w komendach powiatowych i miejskich»<sup>64</sup>. Dlatego zdaniem P. Herbowskiego: „Taki dobór ankietowanych [...] wpłynął jednak w dużym stopniu na ich sposób oceny współpracy z POZI. Pominięto w niej bowiem kwestię pozyskiwania POZI ulokowanych w zorganizowanych grupach przestępczych, a jest to niewątpliwie jedno z najtrudniejszych zadań, przed jakim stają obecnie policjanci z Centralnego Biura Śledczego Policji. Istnieją przecież zasadnicze różnice w podstawach werbunku i współpracy z POZI funkcjonującymi w grupach przestępczych a tymi przekazującymi informacje dotyczące przestępczości pospolitej»<sup>65</sup>. Kontynuując, Autor doszedł do wniosku, że: „Dobór grupy badawczej znalazł też odzwierciedlenie w kategorii POZI, od których ankietowani policjanci najczęściej uzyskiwali informacje. Były to osoby informujące, a więc źródła informacji, z którymi współpraca ma charakter incydentalny. Najrzadziej uzyskiwano informacje od współpracowników, którzy mogą wykonywać zlecane im zadania, polegające również na dezintegracji i dezinformacji środowisk przestępczych»<sup>66</sup>.

Stwierdzenie P. Herbowskiego, że dobór ankietowanych spowodował, iż w badaniach pominięto kwestię pozyskiwania POZI ulokowanych w zorganizowanych grupach przestępczych pozwala przypuszczać, iż – jego zdaniem – z przedstawicielami zorganizowanych grup przestępczych,

<sup>61</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 220–221.

<sup>62</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 191–192, Wykres 3.2.

<sup>63</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.

<sup>64</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 248.

<sup>65</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.

<sup>66</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.

przestępczością zorganizowaną albo z jej przejawami<sup>67</sup> stykają się wyłącznie policjanci Centralnego Biura Śledczego Policji. Oznaczałoby to tym samym, że nie stykają się z nimi inni policjanci, w szczególności ci, którzy zajmują się np. zwalczaniem przestępczości narkotykowej, przestępczością pseudokibiców, handlu ludźmi itd., oraz policjanci z jednostek miejskich i powiatowych policji. Warto również podkreślić, że zarówno policjanci CBŚP, jak i policjanci jednostek terenowych Policji pełnią służbę na podstawie identycznych przepisów prawa, realizują podobny zakres zadań, a w szkołach Policji przeszli podobny proces szkolenia. Z tego powodu, a także ze względu na zasięg badań i celowy sposób doboru próby, wyniki badań uznano za reprezentatywne dla wszystkich policjantów realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze w służbach: kryminalnej i śledczej Policji.

P. Herbowski stwierdził również<sup>68</sup>, że: „K. Horosiewicz nie odniósł się też do problemu stopniowo zanikającego wśród POZI zainteresowania materialnego, jako podstawowego motywu współpracy, przy jednoczesnym oczekiwaniu, że unikną odpowiedzialności karnej za popełnione czyny. A to powoduje wzrost zagrożenia bezpieczeństwa prawnego współpracujących z nimi policjantów”. Jest to stwierdzenie nieprawdziwe, ponieważ K. Horosiewicz odniósł się do tej kwestii w podrozdziale dotyczącym aspektów współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji. Napisał mianowicie<sup>69</sup>, że: „Pozyskanie do współpracy z Policją [...] osoby, w przypadku, w którym jedynym motywem werbunku miałyby być zainteresowanie materialne, wydaje się mocno wątpliwe – szczególnie w zestawieniu z wysokością wynagrodzenia oferowanego przez Policję i środkami finansowymi, jakimi dysponuje «światek» przestępczy, a także perspektywą utraty dochodów uzyskiwanych z działalności przestępczej oraz obawą przed zemstą. W takim przypadku istniejące uwarunkowania pozwalają sądzić, że w pewnych okolicznościach bardziej skuteczny będzie motyw podjęcia współpracy w zamian za odstąpienie od ścigania karnego. W kwestii kolizji takiego motywu werbunku z zasadą praworządności, R. Netczuk trafnie zauważa, że: «...skoro przepisy prawa przewidują możliwość współpracy

<sup>67</sup> W Polsce zwalczamy zorganizowaną przestępczość, nie identyfikując zjawiska i nie umiemy opisać jego rozmiarów i tendencji. Znamienne jest utożsamianie związku przestępczego ze zorganizowaną przestępczością, bez względu na to, w jakim przestępstwie ten związek uczestniczy. Jednak nie każde działanie opisywane w art. 258 k.k. lub 258 § 3 k.k. jako przejaw zorganizowanej przestępczości jest przestępczością zorganizowaną. To, że grupa osób wspólnie dokonuje przestępstwa, ponieważ tak jest łatwiej i bezpieczniej, nie dowodzi, że mamy do czynienia z przestępczością zorganizowaną. W Polsce przyjęto, wzorowane na przyjętych przez Europol, kryteria identyfikacji zorganizowanej grupy przestępczej w Polsce oraz przesłanki do wszczęcia działań wobec niej.

<sup>68</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 282.

<sup>69</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 184.

z przestępcą w zamian za rezygnację ze ścigania karnego w postępowaniu jurysdykcyjnym, to tym bardziej powinny dopuszczać analogiczny układ w sferze operacyjnej<sup>70</sup>»”.

Zdaniem P. Herbowskiego<sup>71</sup>: „Częściowo można się zgodzić ze sformułowaniem, iż: «Efektywność i bezpieczeństwo współpracy z osobowymi źródłami informacji niewątpliwie związane są w szczególności ze znajomością i umiejętnością stosowania w praktyce zarządzania o pracy operacyjnej»<sup>72</sup>. Jednak z drugiej strony K. Horosiewicz wskazuje na trafność zarzutów podnoszonych przez ankietowanych funkcjonariuszy o bardzo dużej ogólnikowości i lakoniczności tego zarządzenia. [...] wbrew oczekiwaniom tego autora, nie poprawi tej sytuacji nawet przygotowanie odpowiedniego komentarza, zapowiadanego od chwili ukazania się tych regulacji. Sama idea wydania komentarza do instrukcji, która powinna w sposób precyzyjny i czytelny dla szeregowych policjantów regulować ich działania, jest czymś niezrozumiałym. Wydaje się, że podniesieniu efektywności współpracy z POZI może służyć zasadnicza zmiana przepisów rangi ustawowej i wiążące się z tym wydanie nowych instrukcji regulujących pracę operacyjną Policji”.

Odnosząc się do powyższych sformułowań, należy po raz kolejny zwrócić uwagę, że Autor pomija to, iż cytowane przez niego zdania odnosiły się do – aktualnej zarówno wtedy, jak i obecnie – sytuacji, w której „[...] skutkiem braku oczekiwanych zmian ustawowych, współpraca z osobowymi źródłami informacji od wielu lat prowadzona jest na podstawie rozproszonych i bardzo ogólnikowych przepisów oraz niejednoznacznych reguł postępowania, a obowiązujące uregulowania prawne znacznie utrudniają prowadzenie tego typu czynności w sposób skuteczny i bezpieczny dla policjantów”<sup>73</sup>. Dodać należy, że już we wstępie do cytowanej monografii K. Horosiewicz napisał, iż: „Przedstawiciele organów Policji, sądownictwa i prokuratury podkreślają, że współpraca z OZI prowadzona jest na podstawie bardzo ogólnikowego umocowania określonego w art. 22 ust.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>74</sup> i wewnętrznej instrukcji, której zapisy powodują trudności w jej stosowaniu, wymagając znajomości i umiejętności właściwej interpretacji wielu różnych aktów prawnych. Rezultaty badań wskazały, że duży stopień ogólności zarządzenia nr pf-634 KGP

<sup>70</sup> R. Netczuk, *Tajny współpracownik policji na tle prawnoporównawczym*, Katowice 2006, s. 114.

<sup>71</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, *op. cit.*, s. 280.

<sup>72</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, *op. cit.*, s. 161.

<sup>73</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, *op. cit.*, s. 219.

<sup>74</sup> Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179, tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 161, ze zm.

wynika, przede wszystkim, ze sposobu stanowienia prawa i zasad legislacji<sup>75</sup>, uniemożliwiający zawarcie w zapisach zarządzenia treści regulujących istotne zagadnienia, które zamieszczone zostały w innych, różnej rangi, rozproszonych aktach prawnych<sup>76</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że w rozdziale 3. „Możliwości podwyższenia efektywności i bezpieczeństwa współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji” K. Horosiewicz uznał, że: „Zarządzenie winno zostać opracowane zgodnie z zasadą określoności przepisów, która jest jedną z zasad przyzwoitej legislacji i obejmuje wymóg należytej określoności przepisów, które musiałyby być formułowane w sposób precyzyjny, poprawny i jasny<sup>77</sup>. I dalej: „Zapisy zarządzenia powinny być proste i zrozumiałe dla każdego policjanta, określając jego kompetencje oraz okoliczności, w jakich jest chroniony przepisami prawa. By zarządzenie spełniało wymogi zasady legislacji<sup>78</sup>, należy, formułując jego zapisy, opatrywać je tworzonym równoległe komentarzem, w którym zawarte zostaną, odpowiednio pogrupowane, rozproszone dotychczas przepisy i definicje, dotyczące szeroko rozumianej problematyki związanej z współpracą z OZI oraz wskazane zostaną zrozumiałe reguły postępowania<sup>79</sup>.”

P. Herbowski uznał jednak, że sytuacji nie poprawi nawet przygotowanie odpowiedniego komentarza i stwierdził, że: „[...] sama idea wydania komentarza do instrukcji, która powinna w sposób precyzyjny i czytelny dla szeregowych policjantów regulować ich działania, jest czymś niezrozumiałym<sup>80</sup>. Abstrahował tym samym od wyników ujętych w monografii badań oraz, co należy podkreślić – wynikającej z zasad techniki prawodawczej – niemożności zawarcia w zapisach zarządzenia treści regulujących istotne zagadnienia, które zamieszczone zostały w innych, różnej rangi, rozproszonych aktach prawnych.

### III. Stosowanie zasady legalizmu

Zdaniem P. Herbowskiego „wielu funkcjonariuszy operacyjnych służb policyjnych, wprost wskazuje na występującą sprzeczność pomiędzy efektywnością współpracy z POZI a możliwością przestrzegania zasady

<sup>75</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

<sup>76</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 13.

<sup>77</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 190.

<sup>78</sup> Zob. § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

<sup>79</sup> Komentarz nie jest aktem prawnym, zatem nie obowiązują go zasady techniki prawodawczej. Umożliwia to zawarcie w komentarzu fragmentów innych aktów normatywnych (ustaw, rozporządzeń oraz przepisów wewnątrzpolicyjnych), na których rozproszenie wskazywali respondenci.

<sup>80</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 280.

praworządności<sup>81</sup>. Nie wskazał przy tym, na czym oparł swoje stwierdzenie. W monografii K. Horosiewicza pt. „Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji”, w podrozdziale 1.3. „Uwarunkowania prawne czynności operacyjno-rozpoznawczych przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji” analizowano problemy związane wykorzystaniem informacji uzyskanych w toku współpracy z osobowymi źródłami informacji<sup>82</sup>. Omówiono prowadzoną w literaturze polemikę na temat stosowania ogólnych zasad procesowych w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Wskazano, że z uwagi na ustawowy obowiązek ochrony form i metod stosowanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych niemożliwe jest bezpośrednie włączenie materiałów uzyskanych w wyniku stosowania tych czynności w poczet dowodów bez konieczności ich transformacji do procesu karnego. Efekt takiej transformacji musi odpowiadać zarówno wymogom procesu karnego, jak i wymogom ochrony form i metod pracy operacyjnej, gwarantując jednocześnie konspirację osobowych źródeł informacji. Zwrócono przy tym uwagę na potencjalne zagrożenia związane z zasadą legalizmu<sup>83</sup>, ponieważ w praktyce zdarzają się sytuacje, w których brak jest możliwości przetworzenia takiej informacji i wprowadzenia jej do procesu karnego w inny sposób, na przykład poprzez wskazanie innych dowodów<sup>84</sup> lub źródeł dowodowych<sup>85</sup>. W takich sytuacjach, z uwagi na ustawowy obowiązek ochrony osobowego źródła informacji<sup>86</sup>, informacji tej nie można przekazać do postępowania przygotowawczego, naruszając tym samym zasadę legalizmu. Jaskrawym przykładem tego typu kolizji jest sytuacja, w której osobowe źródło informacji dostarczy przedmioty pochodzące z przestępstwa lub dowody przestępstwa przy braku możliwości wprowadze-

<sup>81</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, *op. cit.*, s. 51.

<sup>82</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, *op. cit.*, s. 91.

<sup>83</sup> Zasada legalizmu zawarta z art. 7 Konstytucji RP jest dyrektywą nakazującą organowi procesowemu bezwzględne wszczynanie i kontynuowanie ścigania każdego przestępstwa, jeżeli jest prawnie dopuszczalne i faktycznie zasadne. Odzwierciedleniem tej zasady jest art. 10 k.p.k., który w § 1 stanowi, że: „Organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny także do wniesienia i popierania aktu oskarżenia – o czyn ścigany z urzędu”.

<sup>84</sup> Np. przedmioty pochodzące z przestępstwa i narzędzia przestępstwa odnalezione w toku przeszukania.

<sup>85</sup> Np. karty SIM i aparaty telefoniczne, dyski twarde, zapiski itp.

<sup>86</sup> Art. 22 ust. 1 b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji stanowi, że dane osobowego źródła informacji mogą (nie: muszą) być ujawnione na żądanie prokuratora, gdy występują jednocześnie dwie przesłanki: uzasadnione podejrzenie popełnienia przez OZI przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego oraz związek przestępstwa popełnionego przez OZI z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych.

nia ich do procesu karnego innymi źródłami dowodowymi<sup>87</sup>. Autor cytuje<sup>88</sup> przy tym uwagi K. Horosiewicza dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa policjantów wynikające z istniejącego stanu prawnego: „Niejednokrotnie, chcąc wywiązać z ustawowego obowiązku ochrony tożsamości POZI, podejmują oni próby legendowania rzeczywistych okoliczności, w jakich uzyskali przedmiot mogący stanowić dowód w sprawie. W konsekwencji w trakcie przesłuchania przez prokuratora stają przed następującą alternatywą – albo składają fałszywe zeznania potwierdzające treść sporządzonej uprzednio notatki, albo zeznają, że ją sfalszowali”<sup>89</sup>.

Wyjaśnić przy tym należy, że koncepcję rozwiązania tego problemu K. Horosiewicz wskazał w podrozdziale 3.1. swojej monografii, pt.: „Aspekt prawny policjantów z osobowymi źródłami informacji”<sup>90</sup>. Do jego rozważań odniósł się P. Herbowski w rozdziale 1.6. „Zasady współpracy z poufnymi osobowymi źródłami i zakres ich obowiązywania”, zauważając, że<sup>91</sup>: „W literaturze przedmiotu podnoszony jest problem ewentualnego obowiązywania zasady legalizmu podczas realizacji czynności operacyjnych<sup>92</sup>. Swoje poglądy w tej kwestii, w odniesieniu do współpracy z POZI prezentuje K. Horosiewicz. Opowiada się z jednej strony za wprowadzeniem do procesu karnego, w pewnych szczególnie uzasadnionych przypadkach, regulacji prawnych pozwalających na odstępianie od zasady legalizmu, przy jednoczesnym określeniu warunków współpracy oraz zasad prokuratorskiej kontroli<sup>93</sup>. Taki postulat jest interesujący, ale nie został niestety rozwinięty”.

Pomimo tej uwagi we wstępie do rozdziału 5. „Model współpracy z poufnymi osobowymi źródłami informacji” równie lakonicznie P. Herbowski uznał, że: „Szerszego omówienia wymaga też postulowany udział prokuratora w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, a przede wszystkim możliwość ich kierunkowania w celu pośredniego podniesienia efektywności prowadzonych czynności procesowych”<sup>94</sup>.

Dalej P. Herbowski wyraził pogląd<sup>95</sup>, że: „[...] autor ten nie dostrzega zasadniczych różnic pomiędzy czynnościami operacyjnymi a procesowymi, gdyż dochodzi do wniosku, że: «Zgodnie z obowiązującymi przepisami

<sup>87</sup> K. Olejnik, *Zakres stosowania czynności operacyjnych, możliwość procesowego wykorzystania ustaleń operacyjnych w procesie karnym oraz dopuszczalny udział sędziego i prokuratora w działaniach operacyjnych*, „Prokurator” 2007, nr 1, s. 11–12.

<sup>88</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 258.

<sup>89</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 145–146.

<sup>90</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 185.

<sup>91</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 48–49.

<sup>92</sup> D. Szumilło-Kulczycka, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012, s. 354.

<sup>93</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 185.

<sup>94</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 265.

<sup>95</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 265.

prawa w każdym przypadku uzyskania od OZI wiarygodnej informacji o popełnionym przestępstwie winno zostać wszczęte stosowne postępowanie karne (zasada legalizmu)<sup>96</sup>. Pomimo wskazania na ustawy obowiązujące ochrony form i metod stosowanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, co ma prowadzić do zagwarantowania POZI anonimowości i bezpieczeństwa K. Horosiewicz uważa, że: «Zdarzają się jednak sytuacje, w których nie ma możliwości przetworzenia takiej informacji [...]. Mimo tego zgodnie z zasadą legalizmu, informację taką należy wykorzystać w postępowaniu karnym, w efekcie ujawniając tożsamość OZI, a tym samym naruszając ustawę o Policji i ustawę o ochronie informacji niejawnych. Niezależnie od faktu, że zdekonspirowane OZI stanie się nieprzydatne, to jemu, jego bliskim albo jego własności zagrażać będzie niebezpieczeństwo zemsty lub co najmniej ostracyzmu ze strony środowiska, w którym funkcjonowało»<sup>97</sup>.

P. Herbowski doszedł do wniosku<sup>98</sup>, że: „[...] na aprobatę nie zasługuje pogląd K. Horosiewicza o konieczności procesowego wykorzystania każdej wiarygodnej informacji o przestępstwie uzyskanej od POZI. Pomija on przy tym istnienie niebezpieczeństwa ewentualnej dekonspiracji POZI. Ustawy policyjne gwarantują przecież ochronę danych osobowych informatorów i dopuszczają ich ujawnienie wyłącznie na żądanie prokuratora, głównie w sytuacji uzasadnionego podejrzenia przez POZI przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych»<sup>99</sup>.

Kontynuując, Autor stwierdził<sup>100</sup>, że: „Nie sposób zgodzić się z takimi zapatrywaniami, gdyż uznanie ich za mające oparcie w obowiązujących przepisach prawa, mogłoby prowadzić w praktyce do radykalnego ograniczenia współpracy POZI ze służbami policyjnymi. Z kolei A. Taracha, analizując to zagadnienie, doszedł do wniosku, iż «wymienianie zasady legalizmu w odniesieniu do czynności operacyjno-rozpoznawczych nie jest trafne, gdyż żaden przepis ustawodawstwa policyjnego nie nakłada na organy uprawnione do przeprowadzenia tych czynności obowiązku rozpoczęcia tych czynności w ściśle określonym momencie. Ustawodawstwo to nie wyznacza także żadnej formalnej podstawy ich wszczęcia»<sup>101</sup>. Takie stanowisko zasługuje na aprobatę, bowiem istotnym błędem byłoby bowiem

<sup>96</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 186.

<sup>97</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 185.

<sup>98</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 50.

<sup>99</sup> Zob. m.in. art. 22 ust. 1n ustawy o Policji.

<sup>100</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 265.

<sup>101</sup> A. Taracha, *Zasada legalizmu a czynności operacyjno-rozpoznawcze* [w:] B. Dudzik, J. Kosowski, E. Kruk, I. Nowikowski (red.), *Zasada legalizmu w procesie karnym*, t. 2.

podporządkowanie współpracy z POZI tylko i wyłącznie realizacji procesu karnego i ściganiu przestępstw publicznoskargowych<sup>102</sup>. Nie można przy tym zapominać, że ta forma pracy operacyjnej służy także zapobieganiu popełnianiu przestępstw. Krępowanie organów ścigania, w zakresie podejmowania decyzji w tym zakresie, mogłoby doprowadzić raczej do sparaliżowania tych działań przez wprowadzenie kolejnych regulacji<sup>103</sup>.

Zakres cytowanych fragmentów wynika z obowiązku przedstawienia kontekstu całego wywodu Autora, w którym uzasadnił on zarzut „nieostrzegania przez K. Horosiewicza zasadniczych różnic pomiędzy czynnościami operacyjnymi a procesowymi”, a odnosząc się do zasady legalizmu, poddając krytyce to, że: „[...] na aprobatę nie zasługuje pogląd K. Horosiewicza o konieczności procesowego wykorzystania każdej wiarygodnej informacji o przestępstwie uzyskanej od POZI”. P. Herbowski stwierdził również, że K. Horosiewicz pomija istnienie niebezpieczeństwa ewentualnej dekonspiracji osobowego źródła informacji.

Zwraca przy tym uwagę sposób, w jakim Autor przedstawia problematykę omawianą przez K. Horosiewicza. Cytowany przez P. Herbowskiego fragment dotyczył w istocie wskazywanego przez K. Horosiewicza<sup>104</sup> problemu wynikającego z kolizji pomiędzy ustawowym obowiązkiem ochrony osobowego źródła informacji a zasadą legalizmu oraz wynikających z tej kolizji zagrożeń. Wydaje się, że konsekwencją niedostrzeżenia tego, że K. Horosiewicz wskazuje na istnienie problemu wynikającego z kolizji pomiędzy zasadą legalizmu a ustawowym obowiązkiem ochrony osobowego źródła informacji przed dekonspiracją, są kolejne sformułowania P. Herbowskiego: „[...] autor ten nie dostrzega zasadniczych różnic pomiędzy czynnościami operacyjnymi a procesowymi, gdyż dochodzi do wniosku, że: «Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w każdym przypadku uzyskania od OZI wiarygodnej informacji o popełnionym przestępstwie winno zostać wszczęte stosowne postępowanie karne (zasada legalizmu)»”.

Odnosząc się do powyższego, należy zwrócić uwagę, że zasada legalizmu, zgodnie z którą organ procesowy powołany do ścigania przestępstw, jest zobowiązany, z chwilą powzięcia uprawdopodobnionej wiadomości o przestępstwie ściganym z oskarżenia publicznego, wszcząć i przeprowadzić postępowanie karne, wyrażona została w art. 7 Konstytucji. Obowiązek ścigania sprawców wszystkich przestępstw jest natomiast jednym z aspektów zasady praworządności, na którą, jako na kluczową, wskazuje P. Herbowski. Przywoływane stwierdzenie A. Tarachy dotyczy jednak

<sup>102</sup> Por. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

<sup>103</sup> A. Taracha, *Zasada legalizmu...*, *op. cit.*, s. 328.

<sup>104</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, *op. cit.*, podrozdział 3.1. „Aspekt prawny policjantów z osobowymi źródłami informacji”, s. 180-191.



braku obowiązku rozpoczynania tych czynności w ściśle określonym momencie i nie oznacza, że można ich w ogóle nie podejmować.

W analizowanym fragmencie K. Horosiewicz wskazał w istocie możliwość wystąpienia sytuacji, w których brak jest możliwości przetworzenia takiej informacji, a stosowanie zasady legalizmu doprowadziłoby do dekonspiracji źródła. Negowanie możliwości pojawienia się takiego zagrożenia jest niezrozumiałe.

Pomimo to P. Herbowski stwierdził, że: „Nie sposób zgodzić się z takimi zapatrywaniami, gdyż uznanie ich za mające oparcie w obowiązujących przepisach prawa, mogłoby prowadzić w praktyce do radykalnego ograniczenia współpracy POZI ze służbami policyjnymi”<sup>105</sup>. Tym niemniej druga część cytowanego zdania wskazuje, że P. Herbowski dostrzega istnienie kolizji, ponieważ wskazuje na jej potencjalne skutki.

W końcowym fragmencie analizowanego cytatu Autor stwierdził: „W związku z tym na aprobatę nie zasługuje pogląd K. Horosiewicza o konieczności procesowego wykorzystania każdej wiarygodnej informacji o przestępstwie uzyskanej od POZI. Pomija on przy tym istnienie niebezpieczeństwa ewentualnej dekonspiracji POZI. Ustawy policyjne gwarantują przecież ochronę danych osobowych informatorów i dopuszczają ich ujawnienie wyłącznie na żądanie prokuratora, głównie w sytuacji uzasadnionego podejrzenia przez POZI przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych”<sup>106</sup>. Drugie zacytowane zdanie jest nieprawdziwe, ponieważ K. Horosiewicz nie pomija istnienia niebezpieczeństwa ewentualnej dekonspiracji, stwierdzając w tej kwestii, że w pewnych wypadkach postępowanie zgodne z zasadą legalizmu zagrażałoby bezpieczeństwu osobowego źródła informacji.

Uwagę zwraca również to, iż we wnioskach końcowych swojej monografii P. Herbowski wskazał na nieskuteczność stosowania istniejących instrumentów prawnych<sup>107</sup>, zauważając, iż: „Zdając sobie sprawę z konieczności wprowadzenia wielu zmian w tym obszarze, trzeba przedstawić ich propozycje w taki sposób, by ewentualne ograniczenia zasady legalizmu były akceptowalne i postrzegane jako niezbędne dla lepszego funkcjonowania państwa prawa”<sup>108</sup>.

Z powyższego wynika, że P. Herbowski – pomimo wcześniejszej krytyki K. Horosiewicza – przyznaje, że zasada legalizmu obejmuje również prowadzenie współpracy z POZI, co stoi w sprzeczności z jego wcześniejszymi stwierdzeniami.

<sup>105</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 49.

<sup>106</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 50 oraz s. 355, wniosek nr 3.

<sup>107</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 353.

<sup>108</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 354.

Kontynuując polemikę dotyczącą kolizji pomiędzy zasadą legalizmu a obowiązkiem ochrony osobowych źródeł informacji przed dekonspiracją, należy przejść do problematyki dotyczącej przedmiotów, których posiadanie jest zabronione lub które mogą stanowić dowód w sprawie. Problem ten opisał K. Horosiewicz w swojej monografii w podrozdziale pt. „Uwarunkowania prawne prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji”. Cytując przy tym K. Olejnika<sup>109</sup>, napisał on m.in., że: „Jaskrawym przykładem tego typu kolizji jest sytuacja, w której osobowe źródło informacji dostarczy przedmioty pochodzące z przestępstwa lub dowody przestępstwa przy braku możliwości wprowadzenia tych faktów do procesu karnego innymi źródłami dowodowymi”<sup>110</sup>.

Powyższy problem P. Herbowski analizował w podrozdziale pn. „Postępowanie z przedmiotami dostarczonymi przez poufne osobowe źródła informacji”, w ramach którego omówił problematykę: „postępowania z przedmiotami dostarczonymi przez POZI funkcjonariuszowi operacyjnemu – pochodzącymi z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione. W praktyce najczęściej będą to narkotyki, fałszywe banknoty lub broń”<sup>111</sup>. Autor zauważył<sup>112</sup>, że: „Przedmioty te mogą być w procesie karnym źródłem informacji jako dowody rzeczowe, gdyż jak wskazuje A. Taracha: «Trudno wymagać, aby funkcjonariusz prowadzący działania operacyjne nie zabezpieczył ujawnionych w trakcie tych działań dowodów rzeczowych, szczególnie gdy są to przedmioty stwarzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi. Zaliczenie w poczet materiału dowodowego tych przedmiotów wymagać będzie jednak odtajnienia osób i działań operacyjnych, w wyniku których ujawniono te dowody [...]. Sytuacje te nie będą więc należały do zbyt częstych»<sup>113</sup>. Pogląd ten skłania do poszukiwania rozwiązań możliwych do zastosowania w takich sytuacjach, które stwarzają istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego funkcjonariuszy. Zdaniem K. Olejnika nie do przyjęcia, z punktu widzenia zasady legalizmu, jest sytuacja, w której funkcjonariusz uzyska od swojego POZI dowody przestępstwa lub przedmioty pochodzące z przestępstwa i w obliczu nieuzyskania potwierdzenia tych faktów innymi źródłami dowodowymi, odstępuje od prowadzenia postępowania przygotowawczego”<sup>114</sup>.

<sup>109</sup> K. Olejnik, *Zakres stosowania czynności operacyjnych...*, op. cit., s. 11-12.

<sup>110</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 185.

<sup>111</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 254.

<sup>112</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 255.

<sup>113</sup> A. Taracha, *Wykorzystanie informacji...*, op. cit., s. 185.

<sup>114</sup> K. Olejnik, *Zakres stosowania czynności operacyjnych, możliwość procesowego wykorzy-*

Pomimo to P. Herbowski uznał jednak, że: „Nie sposób nie zgodzić się z tym, że pozostawienie informacji o uzyskanych przedmiotach wyłącznie w materiałach operacyjnych jest działaniem wątpliwym prawnie”<sup>115</sup>. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w dalszej części swojej monografii, w podrozdziale pt. „Świadek utajony”, oceniając możliwość wykorzystania tej instytucji P. Herbowski, stwierdził ponadto, że: „Nie jest też możliwa do zastosowania w przypadku, gdy informator jako jedyny lub jeden z kilku osób wszedł w posiadanie istotnych informacji, z uwagi na bardzo duże ryzyko jego dekonspiracji. Konsekwencją tego jest także najczęściej trwała utrata wglądu w działalność grupy przestępczej”<sup>116</sup>. P. Herbowski przyznał tym samym, że instytucja „świadka utajnionego” nie rozwiązuje problemu kolizji pomiędzy zasadą legalizmu w wynikającym z ustawy o Policji obowiązkiem ochrony osobowego źródła informacji przed dekonspiracją.

Dla porządku należy również dodać, że P. Herbowski wśród przedmiotów, które mogą zostać dostarczone przez POZI funkcjonariuszowi operacyjnemu, a które pochodzą z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, wymienił fałszywe banknoty<sup>117</sup>, których posiadanie nie zostało spenalizowane.

Jak wcześniej wspomniano, K. Horosiewicz w swojej monografii w rozdziale pt. „Zagrożenia pracy operacyjnej przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji”, w podrozdziale 2.4. „Postępowanie z przedmiotami, których posiadanie jest zabronione lub które mogą stanowić dowód w sprawie”<sup>118</sup>, przedstawił sposób postępowania policjanta z takimi przedmiotami<sup>119</sup>, stojąc na stanowisku, że wskazany sposób jest zgodny z zasadą legalizmu, spełniając jednocześnie ustawowy wymóg ochrony osobowego źródła informacji przez dekonspiracją. Wskazał również metodykę udokumentowania takiej sytuacji, która – zgodnie z zasadą legalizmu – doprowadzi do wszczęcia postępowania przygotowawczego<sup>120</sup>. W efekcie postępowanie w zakresie dotyczącym np. okoliczności wejścia w posiadanie przez policjanta próbki substancji odurzających powinno zostać umorzone. Osobowe źródło informacji bowiem, w świetle wcześniejszych rozważań, mogło popełnić czyn zabroniony przez ustawę<sup>121</sup> (posiadanie?, władanie?, dzierżenie?

stania ustaleń operacyjnych w procesie karnym oraz dopuszczalny udział sędziego i prokuratora w działaniach operacyjnych, „Prokurator” 2007, nr 1, s. 12.

<sup>115</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 255.

<sup>116</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 333.

<sup>117</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 254.

<sup>118</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 133.

<sup>119</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 139–140.

<sup>120</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 140.

<sup>121</sup> Art. 115 § 1 Czynnem zabronionym jest zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej.

w celu przekazania funkcjonariuszowi Policji?). Jednak z uwagi na fakt, że w opisywanym przypadku społeczne niebezpieczeństwo czynu nie jest znaczne<sup>122</sup>, źródło nie popełniło przestępstwa<sup>123</sup>.

Odnosząc się do powyższej kwestii, P. Herbowski stwierdził jednak, że<sup>124</sup>: „[...] cała uruchomiona w ten sposób procedura karna, wbrew twierdzeniom K. Horosiewicza, nie prowadzi do szybkiego umorzenia postępowania ze względu na fakt, że: «fakt, że opisywanym przypadku społeczne niebezpieczeństwo czynu nie jest znaczne, źródło nie popełniło przestępstwa»<sup>125</sup>. Pomijając nawet kwestię użytej terminologii, za nieporozumienie należy uznać niedocenicenie roli prokuratora, który miał jakoby stać przed możliwością podjęcia tylko takiej decyzji procesowej. Należałoby raczej przyjąć, że zgodnie z przepisami zawartymi w ustawach policyjnych prokurator w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego przez osobę udzielającą pomocy tym służbom, podejmie działania mające na celu uzyskanie dostępu do jej danych osobowych. Wielomiesięczne oczekiwania na wyrażenie zgody przez odpowiednie organy przełożą się najprawdopodobniej na faktyczne zawieszenie współpracy z takim POZI oraz postawią jej dalsza perspektywę pod dużym znakiem zapytania. Nie ma też oczywiście żadnej pewności, że podjęta przez prokuratora decyzja procesowa będzie korzystna dla POZI”.

Pomimo wcześniejszej krytyki kilka zdań dalej P. Herbowski doszedł jednak do wniosku tożsamego z wnioskiem K. Horosiewicza<sup>126</sup>, uznając że: „Istnieje jednak możliwość uregulowania problematyki posiadania przez POZI przedmiotów [...]. Służyłaby temu odpowiednia interpretacja art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k., który zabrania wszczęcia postępowania karnego i nakazuje umorzenie już wszczętego, jeżeli społeczna szkodliwość czynu jest znikoma. [...] Należy jednak zastrzec, że byłoby to jednak możliwe dopiero po szczegółowym zapoznaniu się przez prokuratora z materiałami operacyjnymi wytworzonymi w trakcie dotychczasowej współpracy z danym POZI”. W dalszej części P. Herbowski, cytując K. Horosiewicza uznał, że:

---

<sup>122</sup> Koncepcja materialnej istoty przestępstwa, zwanej też społeczną, zwraca uwagę, że przestępstwo jest faktem społecznym, w związku z czym postuluje się, aby prawodawca zakazywał pod groźbą kary jedynie czynów szkodliwych społecznie. Postulat, aby zaistnienie społecznej szkodliwości czynu było warunkiem koniecznym do uznania go za przestępstwo, kierowany jest również do stosujących prawo karne, przede wszystkim sądów. Uwzględnia to polskie prawo karne, które stanowi, że chociaż zachowanie sprawcy wypełnia znamiona czynu zabronionego, to przestępstwem nie jest, jeżeli jest szkodliwe społecznie w stopniu znikomym albo w ogóle nie cechuje się społeczną szkodliwością.

<sup>123</sup> Art. 1 § 2 k.k. Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma.

<sup>124</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 255–256.

<sup>125</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 140–141.

<sup>126</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 256–257.

„Proponowane rozwiązania prawne pozwalałyby też na uniknięcie przez funkcjonariuszy operacyjnych zagrożeń wynikających z obecnego stanu prawnego”<sup>127</sup>. Jednocześnie błędny jest pogląd tego Autora, że: „Wielomiesięczne oczekiwania na wyrażenie zgody przez odpowiednie organy przełożą się najprawdopodobniej na faktyczne zawieszenie współpracy z takim POZI oraz postawią jej dalszą perspektywę pod dużym znakiem zapytania”. Należy bowiem zwrócić uwagę, że nie ma ani przepisów, ani racjonalnych powodów, aby w oczekiwaniu na zgodę dot. udostępnienia prokuratorowi materiałów niejawnych zawieszać współpracę z osobowym źródłem informacji.

P. Herbowski, omawiając kwestię broni pozyskanej od osobowego źródła informacji, zmienia jednak swój – wcześniej prezentowany – pogląd, uznając, że: „Pozyskanie od POZI np. broni, którą pozostawiono u niego na przechowanie, wymagałoby oczywiście w wielu sytuacjach podjęcia ze strony funkcjonariuszy odpowiednich działań operacyjnych, mających na celu uniknięcie dekonspiracji źródła przed osobami ze środowisk przestępczych. W ograniczonej liczbie przypadków niesłoby to też ze sobą możliwość uzyskania bezpośrednich korzyści dowodowych, np. w postaci udowodnienia konkretnej osobie sprawstwa czynu”<sup>128</sup>. Trzy zdania dalej Autor ten uznał, że: „[...] prowadzenie postępowań karnych przeciwko POZI dobrowolnie przekazujących wymienione wyżej przedmioty funkcjonariuszom organów ścigania – należy uznać za bezcelowe. Wydaje się, że podczas podejmowania decyzji przez prokuratora odnośnie prawnokarnej oceny zachowania POZI równie ważnym kryterium powinno być dobro wymiaru sprawiedliwości”<sup>129</sup>.

Z powyższego wynika zatem, że w kwestii przedmiotów, których posiadanie jest zabronione lub które mogą stanowić dowód w sprawie, P. Herbowski zmieniał swoje zapatrywania, ostatecznie prezentując – wcześniej krytykowany – pogląd K. Horosiewicza dotyczący postępowania zgodnie z zasadą legalizmu. Dowodzi tego również jeden z cytowanych wcześniej wniosków końcowych: „17. W przypadku dostarczenia funkcjonariuszowi przez poufne osobowe źródło informacji przedmiotów pochodzących z przestępstwa, wątpliwym prawnie byłoby pozostawienie informacji o tym wyłącznie w materiałach operacyjnych. Mało prawdopodobne jest też wprowadzenie, dotyczącego takich sytuacji, ustawowo określonego zakresu oportunistycznego procesowego. Istnieje jednak rozwiązanie w postaci odpowiedniej interpretacji art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k., który zabrania wszczęcia postępowania karnego i nakazuje umorzenie już wszczętego, jeżeli

<sup>127</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 258.

<sup>128</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 257.

<sup>129</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 258.

społeczna szkodliwość czynu jest znikoma. Najpierw jednak prokurator powinien szczegółowo zapoznać się z materiałami operacyjnymi wytworzonymi w trakcie dotychczasowej współpracy z takim źródłem informacji, co dałoby mu odpowiednią podstawę do oceny jego wiarygodności i intencji”<sup>130</sup>.

Ponieważ w obecnym stanie prawnym materiały obciążające lub kompromitujące nie mogą stanowić podstawy werbunku<sup>131</sup>, szczególną uwagę zwraca inny wniosek końcowy zawarty w monografii P. Herbowskiego<sup>132</sup>, w którym stwierdza on, że: „Przeprowadzona analiza nie daje podstaw, by podzielić poglądy o bezwzględny braku prawnej dopuszczalności wykorzystania w trakcie werbunku poufnych osobowych źródeł informacji ich obaw przed ujawnieniem kompromitujących, jak i obciążających materiałów”.

#### *IV. Podsumowanie części 1*

**P**roblematyka werbowania i współpracy z osobowymi źródłami informacji jest zagadnieniem, które od roku 1990 oczekuje opracowań uwzględniających w sposób kompleksowy zarówno metodykę współpracy z poufnymi osobowymi źródłami informacji, jak i uwarunkowania wynikające z obowiązujących przepisów prawa. Podjęcie przez Autora wysiłku na rzecz przygotowania opracowania stanowiącego próbę podsumowania praktycznych i prawnych problemów pojawiających się w odniesieniu do werbunku i prowadzenia współpracy funkcjonariuszy Policji z OZI należy powitać z pełną aprobatą. Jego inicjatywa jest tym bardziej cenna, że sam posiada doświadczenie nabyte w okresie w służby szkolnictwie policyjnym. Zaprezentowanie w sposób usystematyzowany uwarunkowań prawnych wiążących się z opisywaną problematyką pozwala na zidentyfikowanie problemów wymagających działań ustawodawczych. Monografia zawiera jednak pewne mankamenty. Autor oparł się w niej na częściowo nieaktualnych przepisach. Nie dostrzegł przy tym<sup>133</sup> obowiązywania przepisów istotnych z punktu widzenia prowadzonych rozważań, a w szczególności regulujących kwestię zakresu zadań zleczanych informatorom. Podobnego rodzaju uchybienia wskazano w części 2. artykułu, omawiając krytykowaną przez Autora zasadę obsługi OZI przez dwuosobowy zespół policjantów<sup>134</sup> oraz problematykę tzw. werbunku pod obcą banderą.

<sup>130</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 254, wniosek 17.

<sup>131</sup> Zob. W. Mądrzejowski, Śl. Śnieżko, P. Majewski, *Zwalczanie przestępczości. Wybrane metody i narzędzia*, Warszawa 2017, s. 32.

<sup>132</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 355, wniosek 8.

<sup>133</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 175.

<sup>134</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 302.

Autor nie przeprowadził badań własnych, ale kilkanaście razy cytował lub odwoływał się do wyników badań prowadzonych przez K. Horosiewicza. Pomimo tego uznał, że prezentowane w nich wnioski różnią się zasadniczo z treścią wcześniej podejmowanych przez niego rozważań<sup>135</sup> lub są błędne<sup>136</sup>.

Nieznane pozostają natomiast źródła opinii wyrażanych przez Autora, dotyczące w szczególności rzekomego przyjęcia przez funkcjonariuszy nieformalnej zasady dotyczącej zakresu zadań zleczanych informatorom<sup>137</sup>, rzekomo dostrzegalnej tendencji do formalizowania współpracy w postaci użytkiwania od informatorów zobowiązań(?) w formie pisemnej<sup>138</sup> albo stwierdzenia, że: „wielu funkcjonariuszy operacyjnych służb policyjnych, wprost wskazuje na występującą sprzeczność pomiędzy efektywnością współpracy z POZI a możliwością przestrzegania zasady praworządności”<sup>139</sup>. Mankament polegający na braku precyzyjnego wskazania źródeł jego tez i wniosków jest widoczny również w innych miejscach jego monografii.

P. Herbowski podał w wątpliwość sposób doboru próby badawczej<sup>140</sup> w badaniach K. Horosiewicza, który – zdaniem Autora – uniemożliwił wyciążenie wniosków dotyczących pozyskiwania POZI ulokowanych w zorganizowanych grupach przestępczych. Autor wyszedł przy tym z nieracjonalnego założenia, iż z przedstawicielami zorganizowanych grup przestępczych stykają się wyłącznie policjanci Centralnego Biura Śledczego Policji<sup>141</sup>. Prawdopodobnie nie dostrzegł przy tym, że w praktyce policjanci, nawiązując kontakt z potencjalnym źródłem – niezależnie od tego, po czyjej stronie leży inicjatywa nawiązania kontaktu – mogą po prostu nie wiedzieć, iż osoba ta jest związana ze zorganizowaną grupą przestępczą lub wchodzi w jej skład. Równie nieuzasadniona wydaje się krytyka wniosku dotyczącego wydania komentarza do zarządzenia o pracy operacyjnej. Kwestionując ten wniosek, P. Herbowski abstrahował nie tylko od wyników badań i wskazanego problemu rozproszenia ogólnie obowiązujących przepisów, ale – przede wszystkim – od obowiązujących zasad techniki prawodawczej, które nie pozwalają na ich umieszczenie w wewnątrzpolicyjnym akcie normatywnym, jakim jest niejawne zarządzenie o pracy operacyjnej.

Przechodząc do omówienia kwestii dotyczących zasady legalizmu, dostrzec można nieadekwatne do omawianego zagadnienia argumenty Autora. Wrażając pogląd, że K. Horosiewicz nie dostrzega zasadniczych różnic

<sup>135</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.

<sup>136</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 282.

<sup>137</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 175.

<sup>138</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 176.

<sup>139</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 51.

<sup>140</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 248.

<sup>141</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 281.

między czynnościami operacyjnymi a procesowymi, napisał<sup>142</sup>: „[...] na aprobatę nie zasługuje pogląd K. Horosiewicza o konieczności procesowego wykorzystania każdej wiarygodnej informacji o przestępstwie uzyskanej od POZI”. Autor dodał dalej, że: „wymienianie zasady legalizmu w odniesieniu do czynności operacyjno-rozpoznawczych nie jest trafne, gdyż żaden przepis ustawodawstwa policyjnego nie nakłada na organy uprawnione do przeprowadzenia tych czynności obowiązku rozpoczynania tych czynności w ściśle określonym momencie. Ustawodawstwo to nie wyznacza także żadnej formalnej podstawy ich wszczęcia”<sup>143</sup>.

Biorąc pod uwagę kontekst rozważań, sądzić można, że Autor nie uzmysłowił sobie, iż cytowany przez niego A. Taracha odnosił się do braku obowiązku rozpoczynania czynności operacyjno-rozpoznawczych w ściśle określonym momencie<sup>144</sup>, co nie oznacza rzecz jasna, że czynności takich można nie podejmować w ogóle.

Pomimo to Autor przyznał jednak, że: „Nie sposób nie zgodzić się z tym, że pozostawienie informacji o uzyskanych przedmiotach wyłącznie w materiałach operacyjnych jest działaniem wątpliwym prawnie”<sup>145</sup>. Inne rozważania Autora wydają się również potwierdzać, że zasada legalizmu dotyczy prowadzenia współpracy z POZI. Wskazuje na to jego uwaga o konieczności zmian w tej kwestii, a mianowicie: „[...] trzeba przedstawić ich propozycje w taki sposób, by ewentualne ograniczenia zasady legalizmu były akceptowalne i postrzegane jako niezbędne dla lepszego funkcjonowania państwa prawa”<sup>146</sup>.

Tym samym P. Herbowski, wielokrotnie podając w wątpliwość sformułowania i wnioski K. Horosiewicza dotyczące kolizji między zasadą legalizmu a obowiązkiem ochrony OZI, ostatecznie zgadza się z nimi, i ostatecznie prezentuje je jako efekt własnych przemyśleń.

W części drugiej artykułu odniesiono się do problematyki omawianej przez P. Herbowskiego dotyczącej: wynagradzania i podstaw werbunku OZI, budowania legend, wyposażania OZI w dokumenty legalizacyjne oraz ich roli w operacjach specjalnych, obsługi osobowego źródła informacji przez dwuosobowy zespół policjantów, pojęcia współpracy, a także pojęcia osoby informującej oraz werbunku pod obcą banderą i gry operacyjnej.

<sup>142</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 50.

<sup>143</sup> A. Taracha, *Zasada legalizmu a czynności operacyjno-rozpoznawcze* [w:] B. Dudzik, J. Kowski, E. Kruk, I. Nowikowski (red.), *Zasada legalizmu w procesie karnym*, t. 2.

<sup>144</sup> Np. natychmiast po uzyskaniu informacji o tym, że osoby o nieustalonej jeszcze tożsamości uzyskują dochody z bliżej nieokreślonych przestępstw.

<sup>145</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe...*, op. cit., s. 255.

<sup>146</sup> Strona 354.



## CZĘŚĆ 2

### I. Tytułem wstępu

Problematyka werbowania i prowadzenia współpracy z osobowymi źródłami informacji jest bardzo specyficzną materią, obejmującą całe spektrum zagadnień z zakresu taktyki kryminalistycznej. Wiele napotykanych w praktyce okoliczności zostało uregulowanych bardzo ogólnikowo albo nie zostało wskazanych w żadnej normie prawnej, stanowiąc sferę, która nie została wystarczająco unormowana. Dlatego problematyka ta wymaga wiedzy specjalistycznej ugruntowanej doświadczeniem zawodowym wynikającym z praktycznej strony ich stosowania, wypracowanej taktyki, procedur i zasad, mających olbrzymi związek ze stosowaniem norm prawa. Przykładem jest art. 22 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>147</sup>, który daje możliwość korzystania z pomocy osób niebędących policjantami. Ogólnikowość brzmienia tego artykułu oraz „mglistość” wewnątrzpolicyjnych przepisów dotyczących pracy operacyjnej<sup>148</sup> były powodem prac legislacyjnych oraz tematem rozważań naukowych. Przykładem tych ostatnich jest monografia autorstwa Piotra Herbowskiego pt. „Poufne osobowe źródła informacji. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe”. Dzieło to należy powitać z zainteresowaniem, szczególnie że Autor odnosi się w nim krytycznie do poglądów prezentowanych w szczególności przez: Piotra Kosmatego, Roberta Netczuka i Dobrosławę Szumiło-Kulczyckiej. Krytyka poglądów i wniosków z przeprowadzonych badań zainspirowała do polemiki również K. Horosiewicza. Odniesienie się do uwag P. Herbowskiego wymagało wyodrębnienia poszczególnych, poruszanych przez Niego zagadnień. W części pierwszej artykułu odniesiono się do przepisów obowiązujących w okresie, w którym Autor prowadził swoje rozważania, krytycznej oceny wyników badań przeprowadzonych przez K. Horosiewicza oraz opinii Autora dotyczącej stosowania zasady legalizmu. W części drugiej polemiki odniesiono się do kolejnych zagadnień poruszonych w przedmiotowej monografii, dotyczących:

- 1) Podstaw werbunku i wynagradzania OZI;
- 2) Budowania legend, wyposażania OZI w dokumenty legalizacyjne

<sup>147</sup> Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179.

<sup>148</sup> Zarządzenie nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych cechuje się tak dużym stopniem ogólności, że przez niektórych sędziów została określona mianem „mglistej instrukcji”. Zob. Z. Rau, Problematyka prowadzenia pracy operacyjnej Policji a bezpieczeństwo prawne policjanta i prokuratora, „Prokurator” 2007, nr 1, s. 19.

- oraz ich roli w operacjach specjalnych;
- 3) Obsługi osobowego źródła informacji przez dwuosobowy zespół policjantów;
  - 4) Pojęcia współpracy i oraz pojęcia osoby informującej;
  - 5) Werbunku pod obcą banderą i gry operacyjnej.

## *II. Podstawy werbunku i wynagradzanie OZI*

Autor w podrozdziale zatytułowanym „Motywy podjęcia współpracy” napisał<sup>149</sup>: „T. Hanausek [...] wskazuje<sup>150</sup>, że w sferze działań stymulacyjnych można wykorzystać wiele motywów pozyskania osób do współpracy w charakterze POZI”, wymieniając jako szósty w kolejności: „uczucia dodatnie kandydata ukierunkowane na osobę, którą, jak sądzi, może ochronić przed podjęciem współpracy z policją”<sup>151</sup>. Omawiając wskazane motywy werbunku Autor stwierdził<sup>152</sup>: „Stawia to pod znakiem zapytania realność wykorzystywania w trakcie pozyskiwania POZI motywacji opartej na zainteresowaniu materialnym i postawie obywatelskiej. Tej ostatniej trudno byłoby się doszukiwać u zdemoralizowanych członków zorganizowanych grup przestępczych. Należy jednak podkreślić, że pomoc o charakterze materialnym udzielona POZI nie musi mieć charakteru świadczenia pieniężnego, ale również rzeczowy. Nie sposób jednak objąć wszystkich form pomocy POZI, np. uzyskania przez nie jakichś korzyści osobistych, tak jak to czyni K. Horosiewicz, zbiorczym określeniem wynagrodzić<sup>153</sup>”.

Odnosząc się do powyższej uwagi, stwierdzić należy po pierwsze, że: „pomoc” nie jest synonimem określenia „wynagrodzić”. Kwestia kategorii osobowego źródła informacji oraz okoliczności „udzielenia pomocy” uregulowana została w § 136 (obowiązującego wówczas) zarządzenia pf-634 KGP<sup>154</sup>, które zapewne jest znane Autorowi. Po wtóre, nie dostrzegł On, że w cytowanym przez niego artykule pt. „Motywy werbunku przed i po transformacji ustrojowej” K. Horosiewicz podjął próbę analizy określenia

<sup>149</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 148.

<sup>150</sup> T. Hanausek przedstawił dziesięć najczęściej wykorzystywanych na świecie motywów podejmowania współpracy z policją, nazywanych również „podstawą pozyskania”, zwracając przy tym uwagę, jak niewiele z nich może być wykorzystanych przez polską Policję w świetle obowiązujących ją zasad prawnych. Zob. T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, wyd. 3, Kraków, Zakamycze, 2000, s. 83–84.

<sup>151</sup> Wydaje się, że P. Herbowski nie ustrzegł się po prostu błędu pisarskiego, zamiast słowa „przez”, pisząc słowo „przed”. Ale w takim przypadku kolejnym słowem musiałoby być słowo „podjęcie”, a nie: „podjęciem”.

<sup>152</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 150.

<sup>153</sup> K. Horosiewicz, *Motywy werbunku przed i po transformacji ustrojowej*, „Przegląd Policyjny” 2015, nr 1, s. 57–58.

<sup>154</sup> Niepublikowane.

„wynagrodzić”, użytego w treści art. 22 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, który to artykuł ogólnikowo stanowi, że za udzielenie pomocy osobom niebędącym policjantami może być przyznane wynagrodzenie. Rozwijając to określenie, K. Horosiewicz napisał<sup>155</sup>, że: „Użyte w art. 22 ust. 2 ustawy o Policji wyrażenie „wynagrodzić” ma kilka znaczeń: nagrodzić, zapłacić, odwdziżyć się, odplacić się czymś, zrekompensować stratę, wynagrodzić komuś straty, krzywdy<sup>156</sup>. Oznacza to, że za przekazaną informację lub wykonane zadanie osobowemu źródłu informacji można nie tylko wypłacić świadczenie pieniężne<sup>157</sup>, rzeczowe (upominek), ale także można wynagrodzić je w inny sposób, np. udzielając pomocy prawnej lub innej, której w danej chwili potrzebuje. Można także wynagrodzić OZI [...] itd.”

Ponieważ użyty skrót „itd.” oznacza wyrażenie zastępujące dalszy ciąg wyliczenia, dlatego trudno zgodzić się z uwagą Autora, że K. Horosiewicz używając „[...] zbiorczego określenia wynagrodzić”, zamknął w ten sposób katalog form pomocy OZI.

Co istotne, sam P. Herbowski nie podjął również próby wyjaśnienia użytego w ustawie określenia. Stwierdził jedynie, że: „W ustawach policyjnych wskazuje się, że osobom udzielającym pomocy może być przyznane wynagrodzenie z funduszu operacyjnego. Nie wyklucza to oczywiście innych form pomocy stosowanych od wielu lat, ale wprost się o nich nie wspomina”<sup>158</sup>. Autor pominął dalszą część cytowanego artykułu K. Horosiewicza, a w szczególności uwagi, że po blisko 25 latach obowiązywania obecnych uregulowań prawnych politycy, teoretycy prawa i ustawodawca powinni uzmysłwić sobie, że pozyskiwany celowo kandydat na osobowe źródło informacji nie jest człowiekiem bez skazy i nic nie przekáže za darmo, tym bardziej gdy dąży do pewnego układu, który określa stwierdzenie cytowane za Z. Rau: «dam dużo dobrych informacji, ale odpuście mi to»<sup>159</sup>.

We wnioskach końcowych<sup>160</sup> P. Herbowski, wskazując na nieskuteczność stosowania istniejących instrumentów prawnych<sup>161</sup>, stwierdził, że: „Przeprowadzona analiza nie daje podstaw, by podzielić poglądy o bezwzględny braku prawnej dopuszczalności wykorzystania w trakcie werbunku poufnych osobowych źródeł informacji ich obaw przed ujawnieniem kompromitujących, jak i obciążających materiałów”. Wniosek Autora jest

<sup>155</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 57–58.

<sup>156</sup> *Słownik Języka Polskiego*, Szymczak M. (red.), t. 3, Warszawa, PWN, 1981, ISBN 83-01-00283-2.

<sup>157</sup> Warto pamiętać, że pieniądze same w sobie nie motywują do współpracy, ale są narzędziem do zaspokojenia pewnych potrzeb.

<sup>158</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 150.

<sup>159</sup> Z. Rau, *Problematyka prowadzenia...*, op. cit., s. 18.

<sup>160</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 355, wniosek 8.

<sup>161</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 353.

co najmniej dyskusyjny, ponieważ w obecnym stanie prawnym materiały obciążające lub kompromitujące nie mogą stanowić podstawy werbunku<sup>162</sup>, a wykorzystanie tego rodzaju podstawy werbunku w praktyce skutkowało by wcześniej lub później odpowiedzialnością karną policjantów.

### *III. Budowanie legend, wyposażanie w dokumenty legalizacyjne osobowych źródeł informacji i ich rola w operacjach specjalnych*

W podrozdziale zatytułowanym „Informator” Autor prowadził rozważania na temat możliwości posługiwania się przez informatorów, współpracowników i agentów dokumentami uniemożliwiającymi ustalenie danych pozwalających na ich identyfikację, określanych przez niego mianem dokumentów legalizacyjnych, legendujących lub maskujących<sup>163</sup>. Stwierdził przy tym<sup>164</sup>, że: „Istnieją sytuacje, gdy wyposażenie POZI w dokumenty legalizacyjne można uznać za w pełni uzasadnione. Dotyczy to m.in. realizacji operacji specjalnych, w ramach których mogą być prowadzone inne formy ofensywnych działań operacyjnych<sup>165</sup>”. Dalej zaś napisał: „Powodzenie operacji specjalnych z udziałem funkcjonariuszy działających «pod przykryciem» uzależnione jest bowiem od stworzonych odpowiednich legend, które zostaną przyjęte przez grupę przestępczą<sup>166</sup>. Tutaj też można dostrzec zasadniczą rolę, jaką mają do odegrania POZI. Po pierwsze jest to przygotowanie odpowiedniej legendy dla funkcjonariusza «pod przykryciem», co niejednokrotnie bywa zadaniem skomplikowanym, wieloetapowym, a często także długotrwałym. Przyjmuje się, że mamy wówczas do czynienia z legendującą rolą POZI<sup>167</sup>. Stwarza to też liczne zagrożenia wynikające z możliwości dekonspiracji POZI w środowisku przestępczym, gdy podejmuje się zadania wprowadzenia do niego FPP<sup>168</sup>. Kontynuując, Autor zauważył, że: „Korzystanie z pomocy POZI w trakcie realizacji przez służby policyjne zakupu kontrolowanego oraz kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej jest, zdaniem K. Horosiewicza, kontrowersyjne.

<sup>162</sup> Zob. W. Mądrzejowski, Sł. Śnieżko, P. Majewski, *Zwalczanie przestępczości. Wybrane metody i narzędzia*, Warszawa 2017, s. 32.

<sup>163</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 176.

<sup>164</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 178.

<sup>165</sup> Zob. W. Jasiński, *Prawne i kryminalistyczne aspekty wykrywania przestępstwa prania pieniędzy* [w:] E. Pływaczewski (red.), *Proceder prania pieniędzy i jego implikacje*, Warszawa 2005, s. 205; P. Chlebowicz, *Operacja specjalna jako metoda zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 236.

<sup>166</sup> P. Łabuz, *Zakup kontrolowany...*, op. cit., s. 61.

<sup>167</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 75.

<sup>168</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 234.

Dotyczy to przede wszystkim możliwości jego dekonspiracji oraz posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi. W tym drugim przypadku ma to pozbawiać POZI «naturalnej legendy» w środowisku, gdzie wykonuje swoje zadania<sup>169</sup>. Prowadząc rozważania na temat wykorzystania osobowego źródła informacji w „finalnych czynnościach zakupu kontrolowanego”, P. Herbowski napisał: „Myli się jednak P. Łabuz, który twierdzi, że w polskim systemie prawnym nie jest dopuszczalne POZI na takim etapie zakupu kontrolowanego<sup>170</sup>. Nie ma żadnych przeciwskażeń prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania [...]”<sup>171</sup> i dalej stwierdził, że: „Trzeba zaznaczyć, że są to raczej sytuacje incydentalne, gdyż bezpośrednie zaangażowanie POZI w roli jednej ze stron zakupu kontrolowanego, oczywiście po stronie organów ścigania, niesie za sobą bardzo wysokie ryzyko dekonspiracji”<sup>172</sup>.

Odnosząc się do powyższych rozważań, można zauważyć, że dotyczą one dwóch różnych kwestii, tj.:

- a) budowania legend w celu wprowadzenia policjanta pod przykryciem w środowisko przestępcze;
- b) udziału osobowych źródeł informacji w „finalnych czynnościach zakupu kontrolowanego” oraz w kontrolowanym przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej<sup>173</sup>.

Próbę omówienia problematyki budowania legend w celu wprowadzenia policjanta pod przykryciem (PPP) w środowisko przestępcze podjął K. Horosiewicz<sup>174</sup>. Legenda jest jednym z elementów służących do osiągnięcia w szczególności celu działań maskujących<sup>175</sup>, poprzez ukrycie prawdziwej tożsamości i zastąpienie jej zbiorem fałszywych lub częściowo fałszywych informacji mających uwiarygodnić osobę<sup>176</sup> wykonującą czynności operacyjno-rozpoznawcze w trakcie ich realizacji. Legendowanie<sup>177</sup> to budowanie

<sup>169</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 235.

<sup>170</sup> P. Łabuz, *Zakup kontrolowany jako narzędzie w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, „Forum Prawnicze” 2012, nr 3, s. 59.

<sup>171</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 228.

<sup>172</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 229.

<sup>173</sup> Uregulowane w ustawie czynności kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej mogą być ostatnim etapem operacji specjalnej, która jest szczególnym rodzajem kombinacji operacyjnej.

<sup>174</sup> K. Horosiewicz, *Pojęcie źródła referencyjnego i legendowania czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Przeгляд policyjny” 2015, nr 4, 127–136.

<sup>175</sup> Działania maskujące E. Gruza definiuje jako czynności mające na celu stworzenie lub wykorzystanie błędnego przeświadczenia osób, wobec których podejmowane są działania operacyjne, albo osób postronnych co do właściwego znaczenia zdarzeń, obiektów lub tożsamości osób uczestniczących w tych działaniach. Zob. E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008, s. 68.

<sup>176</sup> Funkcjonariusza, żołnierza, pracownika lub agenta.

<sup>177</sup> Wyrok II Aka 70/13 Sądu Apelacyjnego w Warszawie – II Wydział Karny z dnia 26 kwietnia 2013 r.: „Czynności operacyjne to prowadzone już na etapie przedprocesowym, bo jeszcze przed

legandy. Według K. Horosiewicza pomimo, iż w dogodnej sytuacji przekazanie niektórych elementów posiadanej legandy umożliwia PPP jego odpowiednie przygotowanie zawodowe, to z pewnych przyczyn policjanci (PPP), w toku kombinacji operacyjnej (operacji specjalnej) mającej na celu przygotowanie do transakcji pozoranej, zmuszeni są do korzystania z referencji<sup>178</sup>. Praktyka dowiodła bowiem, że warsztat zawodowy PPP oraz dobra legenda to zazwyczaj jedynie połowa sukcesu, ponieważ nieufny, a zarazem sprytny figurant zwykle podejmie próbę jej zweryfikowania. W tym celu konieczny jest ktoś, kto potwierdzi, że nieznaną mu osobą – którą jest w rzeczywistości PPP – jest osobą godną jego zaufania oraz że funkcjonuje w określonym środowisku. Uwiarygodnienie akceptowalnej dla figuranta legandy umożliwiają posiadane referencje<sup>179</sup>. Z uwagi na źródło i sposób ich przygotowania można podzielić je na dwa rodzaje:

- przygotowane w trakcie budowania przez policjanta (PPP) legandy poprzez nawiązanie i utrzymywanie kontaktów z osobami z określonego środowiska. W tym przypadku osoby, na znajomość z którą powołuje się PPP, udzielą informacji o niej, nie mając świadomości jej prawdziwej tożsamości.
- przygotowane za pomocą tzw. źródeł referencyjnych funkcjonujących (rzadziej: celowo wprowadzonych) w określonym środowisku, które to źródła – w zależności od sytuacji operacyjnej – przekażą ściśle określony zasób i rodzaj informacji na temat PPP posługującego się legendą. Źródłem referencyjnym może być także inny PPP, uczestniczący w infiltracji (środowiska, grupy).<sup>180</sup>

Oczywistym jest to, że referencje przedstawiają wartość jedynie wtedy, gdy ich źródło ma ugruntowaną pozycję w określonym środowisku. Dlatego błędne wydaje się stwierdzenie P. Herbowskiego<sup>181</sup>, że: „Bezasadne są obawy związane z korzystaniem przez POZI z dokumentów legalizacyjnych”, ponieważ POZI nie posiada wówczas „naturalnej legandy”, uwiarygodniającą daną osobę w środowisku przestępczym<sup>182</sup>. Warto zatem zwrócić uwagę, że osobowe źródło informacji, korzystając z dokumentów legalizacyjnych, a więc mając nową tożsamość, nie jest znane w środowisku

---

popelnieniem przestępstwa i w trakcie jego popelniania, pozaprocesowe – bo nie podlegające regulacjom procedury karnej – utajnione działania polegające, mówiąc najogólniej, na podglądzie, podsłuchu, podstępnie, a nawet prowokacji – prowadzone przez funkcjonariuszy posługujących się fikcyjną tożsamością i życiorysem, a więc podających się za inne osoby”.

<sup>178</sup> Referencje: opinia, informacja udzielana o kimś, świadectwo o kimś jako pracowniku. *Słownik Języka Polskiego PWN*, Jerzy Szymczak (red.), t. 3, Warszawa 1981.

<sup>179</sup> Zob. K. Horosiewicz, *Pojęcie źródła referencyjnego...*, op. cit., s. 133.

<sup>180</sup> Zob. K. Horosiewicz, *Pojęcie źródła referencyjnego...*, op. cit., s. 133.

<sup>181</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 179.

<sup>182</sup> Zob. K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 75, przypis 244.

przestępczym i dlatego udzielane przez nie referencje, nie miałyby większej wartości. Aby móc udzielać referencji, OZI musiałyby najpierw zbudować sobie legendę w obcym (nowym) środowisku, odpowiednią do dokumentów legalizacyjnych, którymi się posługuje, co wymaga w szczególności czasu i generuje koszty. Biorąc pod uwagę to, że taką legendę może zbudować po prostu inny policjant pod przykryciem, stając się źródłem referencyjnym, to z wielu powodów<sup>183</sup> korzystniej byłoby, aby to właśnie on, a nie osobowe źródło informacji, budował legendę.

Dalej P. Herbowski zauważa, iż: „Nie można jednak zapominać o tym, że niejednokrotnie bez pomocy POZI nie ma np. możliwości wprowadzenia FPP do środowiska przestępczego. By było to realne, trzeba podjąć szereg działań operacyjnych, w trakcie których mogłoby być ujawnione prawdziwe dane osobowe POZI, np. podczas zameldowania się w hotelu, w miejscowości, gdzie ma dojść do spotkania z członkami zorganizowanej grupy przestępczej. Przykładów takich sytuacji można oczywiście podać znacznie więcej, jednak nie ulega wątpliwości, że mogą one w przyszłości spowodować narażenie życia i zdrowia POZI oraz najbliższych mu osób”<sup>184</sup>. Szersze odniesienie się do takich stwierdzeń wymagałoby ujawnienia szczegółów prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wystarczy jednak wskazać, że w przypadku wskazanego jako przykład pokoju hotelowego może on równie dobrze zostać wynajęty, np. przez innego policjanta pod przykryciem lub wynajęty w takim hotelu (motelu), w którym recepcjonisty nie interesuje tożsamość gości oraz ich dokumenty.

Kolejne uwagi autora dotyczące udziału osobowych źródeł informacji w „finalnych czynnościach zakupu kontrolowanego” oraz kontrolowanym przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej zawarte zostały w podrozdziale dotyczącym zakupu kontrolowanego. Autor napisał w nim, że: „Korzystanie z pomocy POZI w trakcie realizacji przez służby policyjne zakupu kontrolowanego oraz kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej jest, zdaniem K. Horosiewicza, kontrowersyjne. Dotyczy to przede wszystkim możliwości jego dekonspiracji oraz posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi. W tym drugim przypadku ma to pozbawiać POZI «naturalnej legendy» w środowisku, gdzie wykonuje swoje zadania. Te oraz wiele innych przesłanek, które nie zostały przedstawione, doprowadziły tego autora do uznania, że wykorzystywanie POZI w trakcie realizacji wskazanych wyżej form pracy operacyjnej jest niewłaściwe<sup>185</sup>. Taki pogląd należy odrzucić jako błędny [...], gdyż nie uwzględniono w nim, konstytuującej dla wszystkich tych działań i kolejnych etapów ich realizacji, roli POZI.

<sup>183</sup> Powody ujawniałyby rozwiązania stosowane w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

<sup>184</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 179.

<sup>185</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 75, przypis 244.

Ich przeprowadzenie z wyłącznym wykorzystaniem FPP jest w praktyce operacyjnej niemożliwe. W szczególności dotyczy to kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, które w wielu przypadkach można przeprowadzić bez udziału FPP<sup>186</sup>.

Odnosząc się do powyższych sformułowań, należy wyjaśnić, że przytoczony rzekomy fragment monografii K. Horosiewicza różni się treścią i znaczeniem od oryginału. Otóż stwierdzenie, że: „Korzystanie z pomocy POZI w trakcie realizacji przez służby policyjne zakupu kontrolowanego oraz kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej” nie jest – jak napisał P. Herbowski – „zdaniem K. Horosiewicza kontrowersyjne.” ale: „[...] bywa przedmiotem kontrowersji związanych w szczególności z możliwością dekonspiracji OZI oraz celowością ewentualnego posługiwania się przez OZI dokumentami legalizacyjnymi [...]”<sup>187</sup>.

Kontynuując rozważania dotyczące operacji specjalnej prowadzonej w celu przygotowania do zakupu kontrolowanego oraz kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, zwraca uwagę to, iż Autor stwierdził, że: „Ich przeprowadzenie z wyłącznym wykorzystaniem FPP jest w praktyce operacyjnej niemożliwe. W szczególności dotyczy to kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, które w wielu przypadkach można przeprowadzić bez udziału FPP”<sup>188</sup>.

Zrozumiałym jest, że przedstawienie odpowiednich kontrargumentów dla tezy P. Herbowskiego uniemożliwia ich niejawnosć, ale przykłady operacji specjalnych bez wykorzystania OZI znaleźć można nawet w książce S. Latkowskiego i P. Pytlakowskiego<sup>189</sup> oraz artykułach B. Wróblewskiego, dotyczących posłanki Beaty Sawickiej<sup>190</sup>.

Szczególnie istotnym w omawianej kwestii jest art. 144a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>191</sup>, który stanowi, że nie popełnia przestępstwa, kto, będąc do tego uprawnionym wykonuje czynności określone w art. 19a

<sup>186</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 235.

<sup>187</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 75.

<sup>188</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 235.

<sup>189</sup> Zob. S. Latkowski, P. Pytlakowski, *Agent Tomasz i inni przykrywkowcy*, Warszawa 2010.

<sup>190</sup> B. Wróblewski, *Beata Sawicka winna: skazana na 3 lata*, „Gazeta Wyborcza” 16.05.2012 r., wydanie internetowe, dostępny: <[http://wyborcza.pl/1,76842,11734520,Beata\\_Sawicka\\_winna\\_-\\_skazana\\_na\\_3\\_lata.html](http://wyborcza.pl/1,76842,11734520,Beata_Sawicka_winna_-_skazana_na_3_lata.html)>; B. Wróblewski, *Na kursie z Agentem Tomkiem*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie internetowe z 06.05.2011 r. dostępny: <[http://wyborcza.pl/1,76842,9547533,Na\\_kursie\\_z\\_agentem\\_Tomkiem.html#ixzz3dz6QE79s](http://wyborcza.pl/1,76842,9547533,Na_kursie_z_agentem_Tomkiem.html#ixzz3dz6QE79s)> Milena Bryła, Dominik Tomaszczuk, Wojciech Czuchnowski, Pracowałem w CBA, cz. 3, TOK FM 02.12.2012 r. r., Dostępny: <[http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12959015,Dlaczego\\_Weronika\\_Marczuk\\_stala\\_sie\\_ofiara\\_agenta.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12959015,Dlaczego_Weronika_Marczuk_stala_sie_ofiara_agenta.html)> [dostęp: 24.06.2015 r.]; Milena Bryła, Dominik Tomaszczuk, Wojciech Czuchnowski, Pracowałem w CBA, cz. 3, TOK FM 02.12.2012 r. r., Dostępny: <[http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12959015,Dlaczego\\_Weronika\\_Marczuk\\_stala\\_sie\\_ofiara\\_agenta.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,12959015,Dlaczego_Weronika_Marczuk_stala_sie_ofiara_agenta.html)> [dostęp: 24.06.2015 r.];

<sup>191</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 179, ze zm.



ust. 1 i 2, a także kto wykonuje czynności w art. 19b ust. 1. Rzecz jednak w tym, że czynności określone w art. 19a i 19b są czynnościami operacyjnymi, do realizacji których uprawnieni są policjanci, a nie osobowe źródła informacji<sup>192</sup>. Zatem kontratyp ten dotyczy policjantów wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze, a nie osobowych źródeł informacji. Dlatego udział OZI w ramach prowadzonej przez Policję operacji specjalnej w „finalnych czynnościach zakupu kontrolowanego”<sup>193</sup> oraz kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej byłby przekroczeniem uprawnień ze strony prowadzących czynności operacyjno-rozpoznawcze (art. 231 k.k.).

Po wtóre: rolą osobowego źródła informacji nie jest bezpośredni udział w zakupie kontrolowanym oraz kontrolowanym przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej, ale pomoc w wytworzeniu dogodnej sytuacji operacyjnej umożliwiającej ich przeprowadzenie<sup>194</sup>. Regułą jest przy tym to, że w celu eliminacji zagrożeń, o których pisze P. Herbowski, w odpowiednim momencie osobowe źródło informacji zostaje „wyprowadzone” z dalszego w nich udziału („wyprowadzone ze sprawy”). Moment wycofania OZI determinowany jest osiągnięciem zaplanowanego celu, na przykład wprowadzenia w środowisko przestępcze policjanta pod przykryciem albo uprawdopodobnienia, uwiarygodnienia lub potwierdzenia informacji operacyjnej, jako przesłanek uzasadnienia do wniosku o zarządzenie czynności w trybie art. 19a (lub 19b) ustawy o Policji<sup>195</sup>.

#### *IV. Obsługa POZI przez dwuosobowy zespół policjantów*

W pierwszym zdaniu podrozdziału pt. „Funkcjonariusz asystujący” Autor stwierdza<sup>196</sup>, że: „Kolejnym przykładem nieprzemyślanych zmian w przepisach operacyjnych jest instytucja tzw. funkcjonariusza lub policjanta asystującego<sup>197</sup>” i kontynuując: „Wydaje się, że to rozwiązanie

<sup>192</sup> Art. 14 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w którym uregulowano zakres uprawnień Policji.

<sup>193</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 229.

<sup>194</sup> Celem czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych z użyciem osobowego źródła informacji jest wytworzenie dogodnej sytuacji operacyjnej, która umożliwia: realizację sprawy, potwierdzenie posiadanych informacji, przygotowanie gruntu pod operację specjalną albo przedsięwzięcie werbunkowe.

<sup>195</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, *op. cit.*, s. 75.

<sup>196</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 301.

<sup>197</sup> B. Sprengel wskazuje, że podstawą prawną instytucji policjanta asystującego, wspomagającego we współpracy z POZI policjanta „prowadzącego” jest § 1 ust. 15 i 17 zarządzenia nr pf-634 KGP, zob. B. Sprengel, *Praca operacyjna...*, *op. cit.*, s. 156.

miało służyć w głównej mierze kontroli prawidłowości wydatkowania środków z funduszu operacyjnego, co pośrednio potwierdza K. Horosiewicz, który uważa, że: «wprowadzenie do współpracy z OZI drugiego policjanta zmniejszyło znaczenie i wagę spotkania kontrolnego»<sup>198</sup>. Jednocześnie stawia to pod znakiem zapytania prawdziwość jego późniejszych twierdzeń, iż: Fundamentalną zasadą współpracy jest ugruntowanie w świadomości osobowych źródeł informacji i policjantów, że polega ona na współpracy z Policją – jako instytucją, a nie jedynie z jej przedstawicielem, oraz że OZI jest źródłem Policji, a nie policjanta. Przestrzeganie tej zasady decyduje nie tylko o przebiegu współpracy i jej perspektywach, ale także o bezpieczeństwie prawnym. Zasada jednoosobowej obsługi OZI, wskazywana przez J. Koniecznego, w obecnych realiach wydaje się stwarzać zbyt wiele zagrożeń. Zaprezentowany pogląd K. Horosiewicz rozszerzył, wskazując że omawiana zasada współpracy z Policją umożliwia w przyszłości bezproblemową zmianę policjantów prowadzących współpracę lub zmianą charakteru zadań realizowanych przez OZI<sup>199</sup>. Twierdzenia K. Horosiewicza dotyczące traktowania POZI jako źródła informacji Policji, a nie policjanta, pośrednio wspiera jedynie Z. Rau, zdaniem którego: «Z zasady pracy z POZI powinno wynikać, że źródła informacji są niejako własnością Policji, a nie poszczególnych policjantów, co trzeba sformalizować, aby mieć nad tym pełną kontrolę»<sup>200</sup>.

P. Herbowski stwierdził również, że: „Wśród zasad pracy operacyjnej określonych przez Komendanta Głównego Policji<sup>201</sup> nie sposób też znaleźć tej zasady współpracy, którą za fundamentalną uważa K. Horosiewicz. Co ciekawe, tak ważkiemu problemowi, jakim jest niewątpliwie model współpracy funkcjonariuszy z POZI, poświęca on w swojej monografii jedynie jeden akapit. Należałoby oczekiwać szerszego zaprezentowania racjonalnych argumentów przemawiających za powszechnym przyjęciem takiego rozwiązania. Odchodzi się w nim od ugruntowanej w ciągu wielu lat w praktyce milicyjnej i policyjnej zasady jednoosobowej obsługi POZI. Warto też dodać, iż J. Konieczny nie odniósł się we wskazanej przez K. Horosiewicza publikacji<sup>202</sup> w żaden sposób do kwestii obsługi źródła informacji»<sup>203</sup>.

Dalej Autor ten uznał, że<sup>204</sup>: „W obliczu braku jakiegokolwiek wsparcia w poglądach polskich kryminalistów dla «fundamentalnej» zasady,

<sup>198</sup> K. Horosiewicz, *Nadzór przełożonych...*, op. cit., s. 245.

<sup>199</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 110, przypis 374.

<sup>200</sup> Z. Rau, *Wybrane przyczyny...*, op. cit., s. 116.

<sup>201</sup> Zob. M. Chrabkowski, *Metody pracy...*, op. cit., s. 501.

<sup>202</sup> J. Konieczny, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze* [w:] J. Widacki (red.) *Kryminalistyka*, Warszawa 2008, s. 124 i n.

<sup>203</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 302.

<sup>204</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 302.

na którą powołuje się K. Horosiewicz, można uznać jego poglądy za odosobnione, podzielane wyłącznie przez część policyjnych decydentów, lecz pozbawione wsparcia naukowego oraz stworzone w oderwaniu od realiów pracy operacyjnej. W dorobku teorii pracy operacyjnej, pominiętym przez K. Horosiewicza i Z. Raua, można znaleźć racjonalne argumenty przemawiające za przyjęciem za podstawową zasadę – jednoosobowa obsługa POZI”.

Kontynuując krytykę prowadzenia współpracy przez dwuosobowy zespół policjantów, P. Herbowski stwierdził<sup>205</sup>, że: „Odmienne podejście było by lekceważeniem tego, co w opracowaniach resortowych uznawano przez wiele lat za kluczowe dla efektywnego POZI:

- lojalność POZI wobec resortu i funkcjonariusza prowadzącego;
- współpraca miała przybierać charakter niemal przyjaźni;
- zmiana funkcjonariusza prowadzącego POZI mogła nastąpić tylko w wyjątkowych okolicznościach;
- w relacjach funkcjonariusza z POZI najważniejszą rolę odgrywały nie zasady, poglądy czy zainteresowania, ale emocje i uczucia;
- konieczność głębokiej ingerencji w sferę psychiczną POZI, także poprzez zagłuszanie wyrzutów sumienia;
- stosowanie działań manipulacyjnych z zakresu socjotechniki;
- budowanie przyjacielsko-patronackiej relacji pomiędzy POZI a funkcjonariuszem<sup>206</sup>”.

Autor zauważa następnie, że<sup>207</sup>: „Wprowadzając do praktyki policyjnej tzw. funkcjonariusza asystującego, zignorowano znaną od kilkudziesięciu lat zasadę wiedzy niezbędnej. Zgodnie z nią o działaniach podejmowanych przez danego funkcjonariusza mieli prawo wiedzieć jedynie jego przełożeni oraz funkcjonariusze zaangażowani bezpośrednio w realizację danej sprawy lub przedsięwzięcia. Jeszcze dalej były posunięte ograniczenia jeśli chodzi o dostęp do danych POZI”. Jego zdaniem: „Wydaje się, że być może dobrym intencjom decydentów, chcących przynajmniej oficjalnie zapewnić ciągłość współpracy w przypadku nieobecności policjanta prowadzącego, towarzyszył brak elementarnej wiedzy praktycznej wyniesionej ze współpracy z POZI”. Zdanie dalej: „Wprowadzenie w obecnej formie obu wyżej opisanych instytucji kontrolnych wydaje się nieprzemysłane”<sup>208</sup>.

<sup>205</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 302.

<sup>206</sup> F. Musiał, *Podręcznik bezpieczeństwa. Teoria pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa w świetle wydawnictw resortowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych PRL (1970–1989)*, „Societas Vistulana”, Karków 2007. s. 122–125.

<sup>207</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 303.

<sup>208</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 304.

Wśród spostrzeżeń i wniosków sformułowanych przez P. Herbowskiego można wyodrębnić zatem kilka kwestii:

- A. Zdaniem P. Herbowskiego wprowadzenie obsługi osobowego źródła informacji przez dwuosobowy zespół policjantów:
- spowodowało odejście od ugruntowanej w ciągu wielu lat w praktyce milicyjnej i policyjnej zasady jednoosobowej obsługi źródła;
  - jest przykładem nieprzemyślanych zmian w przepisach operacyjnych, które miało służyć w głównej mierze kontroli prawidłowości wydatkowania środków z funduszu operacyjnego, ponieważ zdaniem K. Horosiewicza wprowadzenie do współpracy z OZI drugiego policjanta zmniejszyło znaczenie i wagę spotkania kontrolnego;
  - ignorowało znaną od kilkudziesięciu lat zasadę wiedzy niezbędnej.
- B. Zdaniem Autora wśród zasad pracy operacyjnej nie sposób znaleźć zasady, że osobowe źródło informacji obsługuje dwuosobowy zespół policjantów, a poglądy K. Horosiewicza są odosobnione i podzielane wyłącznie przez część policyjnych decydentów, ale pozbawione wsparcia naukowego oraz stworzone w oderwaniu od realiów pracy operacyjnej.

Odnosząc się do kwestii pierwszej, należy wskazać, że cytowane przez P. Herbowskiego „opracowanie resortowe”, autorstwa historyków Instytutu Pamięci Narodowej, dotyczy pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa w latach 1970–1989, której zadania polegały na ochronie ówczesnego systemu politycznego w realiach drugiej połowy minionego stulecia, a nie na zwalczaniu przestępczości w całkowicie odmiennych, współczesnych realiach. Przeniesiony z poprzedniej epoki pogląd, że obsługa źródła w pojedynkę to najistotniejszy element utrzymujący współpracę w konspiracji, w nowej rzeczywistości okazał się jednym ze czynników stwarzających zagrożenia dla policjantów. Znane są przypadki oskarżeń wobec policjantów ze strony osób, wobec których podjęto czynności werbunkowe lub z którymi prowadzono współpracę, o próby niedozwolonego szantażu i przekroczenie uprawnień<sup>209</sup>.

Wspomniał o tym zresztą sam P. Herbowski: „Pomówienia funkcjonariuszy przez takie źródła mogą być elementem najgroźniejszych dla organów ścigania ofensywnych działań dezintegrujących, podejmowanych przez zorganizowane grupy przestępcze [...]”<sup>210</sup>.

<sup>209</sup> Pomimo, że P. Herbowski kilkunastokrotnie odnosił się do badań przeprowadzonych przez K. Horosiewicza, pominął, że zdaniem 54,58% ankietowanych zagrożenia bezpieczeństwa prawnego, związane ze współpracą policjantów z osobowymi źródłami informacji, wynikają najczęściej z możliwości pomówienia policjanta. Zob. K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., wykres 2.3., s. 105.

<sup>210</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 357, wniosek 15.

Należy dodać, że profesjonalne prowadzenie współpracy z osobowym źródłem informacji wymaga współpracy dwóch policjantów, utrzymujących jednocześnie lub zamiennie bezpośredni kontakt ze źródłem. Dwuosobowy zespół policjantów stwarza możliwość jednoczesnego kontrolowania kierunku przebiegu tych czynności, zachowań kandydata oraz wzajemnego uzupełniania się w kluczowych momentach. Ułatwia również utrzymywanie inicjatywy i przewagi nad osobowym źródłem informacji, umożliwiając kontrolowanie sytuacji. Uwaga P. Herbowskiego, że wprowadzenie policjanta „asystującego” miało służyć w głównej mierze kontroli prawidłowości wydatkowania środków z funduszu, świadczy o tym, że Autor po prostu nie zna powodów, dla których po 12 latach od transformacji ustrojowej<sup>211</sup> wprowadzono zasadę dwuosobowej obsługi OZI. Dlatego jego stwierdzenie<sup>212</sup>, że wprowadzenie obsługi osobowego źródła informacji: „[...] miało służyć w głównej mierze kontroli prawidłowości wydatkowania środków z funduszu operacyjnego”, który – jego zdaniem – „pośrednio potwierdza K. Horosiewicz, który uważa, że: «wprowadzenie do współpracy z OZI drugiego policjanta zmniejszyło znaczenie i wagę spotkania kontrolnego»<sup>213</sup>” jest zdaniem wyrwanym z kontekstu.

Jeżeli chodzi o prezentowany przez Autora pogląd, iż wśród zasad pracy operacyjnej nie sposób też znaleźć tej „zasady” współpracy (czyli zasady obsługi OZI przez dwuosobowy zespół policjantów), to należy stwierdzić, że po pierwsze: P. Herbowski wydaje się bardzo wąsko pojmować określenie „zasada”. Chodzi mianowicie o to, że zasada to nie tylko sposób postępowania w danych okolicznościach ustalony na mocy przepisu, ale również norma postępowania uznana za obowiązujące lub ustalony na mocy zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach<sup>214</sup>. Jego uwadze umknęło, iż sformułowanie: „fundamentalna zasada współpracy” użyte zostało w kontekście ugruntowania w świadomości osobowych źródeł informacji i policjantów, że współpraca polega na współpracy z Policją – jako instytucją, a nie jedynie z jej przedstawicielem.

Po drugie, Autor pominął to, że zgodnie z § 32 ust. 3. zarządzenia pf-634 KGP<sup>215</sup> w uzasadnionych sytuacjach możliwe było odstępstwo o tej –

<sup>211</sup> § 12 zarządzenia nr 16/pf KGP z 4 września 2002 r. w sprawie metod prowadzenia przez Policję współpracy z osobowymi źródłami informacji, obserwacji i wykorzystania obiektów specjalnych oraz form wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych stanowił, że czynności związane z werbunkiem i prowadzeniem współpracownika można powierzyć dwuosobowemu zespołowi policjantów.

<sup>212</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 301.

<sup>213</sup> K. Horosiewicz, *Nadzór przełożonych...*, op. cit., s. 245.

<sup>214</sup> *Słownik Języka Polskiego*, M. Szymczak (red.), t. 3, Warszawa 1983, s. 955.

<sup>215</sup> Niepublikowane.

w dosłownym (literalnym) brzmieniu przepisu – zasady<sup>216</sup>. Dlatego chybiona jest jego uwaga, że: „zasady tej nie sposób znaleźć wśród zasad pracy operacyjnej określonych przez Komendanta Głównego Policji”. Nawiasem mówiąc, sam P. Herbowski używa określenia „zasada” w innych kontekstach, np. stwierdzając, że: „Jako nieformalną zasadę wśród funkcjonariuszy operacyjnych przyjmuje się [...]”<sup>217</sup>. Nie precyzuje przy tym, jaki „dorobek teorii pracy operacyjnej” pominęli Z. Rau i K. Horosiewicz.

Innym przykładem użycia przez Autora określenia „zasada” jest jego stwierdzenie, że: „Wprowadzając do praktyki policyjnej tzw. funkcjonariusza asystującego, zignorowano znaną od kilkudziesięciu lat zasadę wiedzy niezbędnej”<sup>218</sup>.

Odnosząc się do powyższego, wyjaśnić jednak należy, że zasada wiedzy niezbędnej (*need-to-know*) jest stosowana i egzekwowana poprzez udostępnianie informacji tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania określonego zadania<sup>219</sup>. Na przykład pomimo tego, że dana osoba ma certyfikat upoważniający ją do dostępu do nawet najściślej chronionych informacji, nie oznacza to, że może zapoznać się z każdą informacją niejawną. Dostęp do określonej informacji musi wynikać np. z zakresu (konieczności) wykonywania przez tę osobę swoich obowiązków. Inaczej mówiąc, chodzi o znalezienie najlepszego balansu pomiędzy adekwatnym dzieleniem się wiedzą (informacją) a zapewnieniem bezpieczeństwa informacji<sup>220</sup>. Dlatego wprowadzenie dwuosobowego zespołu policjantów, mających to samo zadanie polegające na prowadzeniu współpracy z osobowym źródłem informacji, nie narusza tej zasady.

Kontynuując swoje rozważania na temat zasady dwuosobowej obsługi OZI, Autor stwierdził<sup>221</sup>, że: „Należy wskazać dużą nieufność funkcjonariuszy operacyjnych współpracujących z POZI wobec takiego rozwiązania. Doskonale zdają sobie sprawę z tego, że implementując je do przepisów wewnątrzresortowych, w sposób oczywisty pominięto podstawową w ich ocenie kwestię lojalności POZI wobec funkcjonariusza, który je pozyskał i prowadzi z nim współpracę. W obliczu tego przepisy regulujące udział drugiego policjanta w spotkaniu z POZI są przestrzegane najczęściej formalnie<sup>222</sup>”.

<sup>216</sup> § 32 zarządzenia pf-634 KGP, op. cit.

<sup>217</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 175.

<sup>218</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 303.

<sup>219</sup> Zob. M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, s. 118–119.

<sup>220</sup> Źródło: Richard A. Best Jr., *Intelligence Information: Need-to-Know vs. Need-to-Share*, „Congressional Research Service” 2011, s. 4, dostępny: <<https://fas.org/sgp/crs/intel/R41848.pdf>> [dostęp: 04.03.2019 r.].

<sup>221</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 303.

<sup>222</sup> A. Tarczyńska, *Vademecum Agenta. Rzecz o współczesnych Tajnych Współpracownikach*, „Fakty i Mity” 2010, nr 18(530) i 19(531).

Mówiąc o „dużej nieufności wśród funkcjonariuszy” i „formalnym przestrzeganiu tego rozwiązania”, P. Herbowski nie wskazuje na jakiegokolwiek badania lub inne źródła swojej wiedzy. Pomija również to, że w uzasadnionych sytuacjach ówczesne przepisy dopuszczały odstępstwo o tej zasadzie<sup>223</sup>.

Jednocześnie odwoływanie się w tej kwestii do lojalności osobowego źródła informacji wobec funkcjonariusza prowadzącego współpracę jest niespójne z jednym z jego wniosków końcowych: „Pomówienia funkcjonariuszy przez takie źródła mogą być elementem najgroźniejszych dla organów ścigania ofensywnych działań dezintegrujących, podejmowanych przez zorganizowane grupy przestępcze [...]”<sup>224</sup>.

### *V. Pojęcie współpracy w odniesieniu do osób informujących*

W podrozdziale 3.3. „Charakter prawny współpracy” Autor, prowadząc rozważania w kwestii charakteru prawnego stosunków łączących POZI ze służbą policyjną, zauważył<sup>225</sup>, że: „[...] K. Horosiewicz uważa, że podjęcie współpracy z Policją jest szczególnego rodzaju kontraktem, który podobnie jak każdy inny kontrakt może ulec rozwiązaniu pod pewnymi warunkami wiążącymi obie strony<sup>226</sup>”. Na kolejnej stronie<sup>227</sup> uznał, że: „Należy z kilku powodów odrzucić pogląd K. Horosiewicza, iż mamy do czynienia ze szczególnego rodzaju kontraktem”.

Należy przyznać, że ujęcie przez K. Horosiewicza w dwóch słowach tego, iż w chwili podjęcia współpracy z OZI omawiane są w szczególności warunki współpracy oraz zasady postępowania – oraz to, co obie strony chcą osiągnąć – nie odpowiadało wymogom stylu naukowego, stając pewien skrót myślowy zrozumiały jedynie dla praktyków. Słusznie stwierdza P. Herbowski, że użycie sformułowania przyjętego w języku powszechnym, o znaczeniu odmiennym aniżeli zdefiniowany termin kontrakt, należy odrzucić. Trudno jednak znaleźć w nomenklaturze słownej, używanej w aktach normatywnych regulujących pracę operacyjną inne, bardziej odpowiednie, ścisłe i precyzyjne – a zarazem nie zdefiniowane w innym kontekście – określenie, np. porozumienie, sojusz, transakcja, umowa<sup>228</sup>. Trudności w znalezieniu właściwego określenia napotkał

<sup>223</sup> § 32 zarządzenia pf-634 KGP, op. cit.

<sup>224</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 357, wniosek 15.

<sup>225</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 158.

<sup>226</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 112.

<sup>227</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 159.

<sup>228</sup> Np. w przypadku konsultanta zakres i warunki współpracy dokumentuje się umową.

również sam Autor, ponieważ kilka zdań dalej<sup>229</sup> użył określenia „umowa”, a na kolejnej stronie stwierdził, że: „można ją określić mianem quasi-porozumienia, które może być w dowolnej chwili zerwane przez każdą ze stron”<sup>230</sup>. Z kolei prowadząc rozważania dotyczące możliwości prowadzenia współpracy z osobami małoletnimi<sup>231</sup>, dostrzegł potrzebę pomocniczego uwzględnienia przepisów Kodeksu cywilnego<sup>232</sup>.

W podrozdziale „Pojęcie współpracy”<sup>233</sup> Autor, prowadząc rozważania na temat pojęcia współpracy, przywołał wyroki Trybunału Konstytucyjnego, który wprowadził przesłanki znamionujące współpracę z ogniwami lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Wskazał, że w rozumieniu ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>234</sup> współpracą była świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Autor uznał również, że: „Wszystkie kryteria współpracy, określone przez TK, można wykorzystać w ewentualnej konstrukcji ustawowej definicji współpracy z POZI tworzonej na potrzeby służb policyjnych”<sup>235</sup>. Nie zaproponował jednak zarówno odpowiadających współczesnym realiom przesłanek znamionujących współpracę, jak i własnej definicji tego pojęcia. Pomimo tego w dalszej części swojej monografii stwierdził jednak, że: „Nie zasługuje na aprobatę pogląd wyrażony przez K. Horosiewicza, iż: «okazjonalne przyjęcie od osoby informującej nie ma charakteru współpracy, niezależnie od tego, czy osoba ta nawiązała kontakt z własnej inicjatywy, czy też został on nawiązany przez policjanta»”<sup>236</sup>. Wyszedł on prawdopodobnie z błędnego założenia, że jako współpracę można określić tylko stały kontakt pomiędzy funkcjonariuszem operacyjnym a jego źródłem. W przypadku tej kategorii POZI żadne przepisy nie określają, jaka częstotliwość spotkań będzie dawała podstawę do stwierdzenia, że mamy do czynienia ze stałą współpracą”<sup>237</sup>.

Należy zatem wyjaśnić, że w cytowanym przez P. Herbowskiego artykule „Osoby informujące jako wyodrębniona kategoria osobowych źródeł informacji” – uznane za błędne założenie – wynikało ze wskazanych

<sup>229</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 159.

<sup>230</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 160.

<sup>231</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 163–166.

<sup>232</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2018 poz. 1025, z późn. zm.).

<sup>233</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 143.

<sup>234</sup> Dz.U. 2019 poz. 430.

<sup>235</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 144.

<sup>236</sup> K. Horosiewicz, *Osoby informujące...*, op. cit., s. 75.

<sup>237</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 174.



w artykule przesłanek, które zostały opisane następująco: „Pojęcie współpracy nie zostało zdefiniowane w zarządzeniu pf-634 KGP. Zgodnie z definicją podawaną przez „Słownik języka polskiego”, współpraca to praca wykonywana wspólnie z kimś, z innymi, wspólna praca, działalność prowadzona wspólnie<sup>238</sup>. Podobna definicja zawarta jest w „Praktycznym słowniku współczesnej polszczyzny”, który definiuje analizowane pojęcie jako pracę wykonywaną wraz z kimś innym, jest to działalność prowadzona w porozumieniu z kimś innym<sup>239</sup>. W wielu przypadkach pojęcie współpracy jest utożsamiane ze współdziałaniem, poprzez które należy rozumieć działanie, pracę wspólną z kimś, funkcjonowanie razem z innymi<sup>240</sup>. Wynika z tego, że przez współpracę osobowego źródła informacji z policjantem należy rozumieć działalność prowadzoną na zlecenie policjanta, polegającą na przekazywaniu informacji oraz wykonywaniu zleconych przez policjanta zadań, które w szczególności polegają na zdobywaniu informacji. Osoby informujące przekazują informacje Policji okazjonalnie (doraźnie, ad hoc). Zatem okazjonalne przyjęcie informacji od osoby informującej nie ma charakteru współpracy, niezależnie od tego, czy osoba ta nawiązała kontakt z własnej inicjatywy, czy też został on nawiązany przez policjanta”<sup>241</sup>.

Poza tym cytując artykuł K. Horosiewicza „Osoby informujące [...]”, Autor pominął następujący fragment: „[...] w celu zminimalizowania zagrożeń związanych z anonimowością źródeł, wprowadzono pewne ograniczenia w korzystaniu z pomocy tej kategorii osób. Podjęto przy tym próbę precyzyjnego wskazania roli osób informujących wśród pozostałych kategorii OZI. Na przykład w zarządzeniu nr 16/pf KGP z 4 września 2002 r. w sprawie metod prowadzenia przez Policję współpracy z osobowymi źródłami informacji, obserwacji i wykorzystania obiektów specjalnych oraz form wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>242</sup> określono, że osoba informująca to OZI, które przekazuje informacje okazjonalnie<sup>243</sup> i która nie podejmuje przy tym systematycznej współpracy”<sup>244</sup>.

Odmiennej sposób pojmowania przez P. Herbowskiego pojęcia „współpraca” oraz jego selektywny wybór treści monografii K. Horosiewicza zdecydował kierunek jego dalszych rozważań. K. Horosiewicz napisał bowiem, że: „[...] nieustalone, rzeczywiste motywy działania kandydata,

<sup>238</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 715.

<sup>239</sup> H. Zgólkowska (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 46, Poznań 2004, s. 177.

<sup>240</sup> H. Zgólkowska (red.), *Praktyczny słownik...*, wyd. cyt., t. 17, Poznań 1998, s. 169.

<sup>241</sup> K. Horosiewicz, *Osoby informujące...*, op. cit., s. 75.

<sup>242</sup> Niepublikowane.

<sup>243</sup> Okazjonalny – odnoszący się do określonej okazji – okoliczności, sytuacji, wywołany przez nią, nieczęsto się zdarzający, spotykany. *Słownik Języka Polskiego PWN*, Jerzy Szymczak (red.), t. 2, Warszawa 1981, s. 499.

<sup>244</sup> K. Horosiewicz, *Osoby informujące...*, op. cit., s. 71.

mogą doprowadzić nie tylko do zdekonspirowania kierunków działania Policji, ale także stwarzają realne ryzyko i niebezpieczeństwo dezinformowania oraz prób manipulowania Policją. Źródło informacji, które przekazuje informacje stanowiące narzędzie walki z konkurencją, starając się mieć wpływ na działania Policji przy równoczesnym odwracaniu od siebie uwagi, powinno zostać figurantem sprawy operacyjnej. [...] Zagrożenie [...] wynika z faktu, iż w większości przypadków Policja ma stać się, według wyobrażeń takiej osoby, narzędziem służącym zrealizowaniu jej celu, instrumentalnie wykorzystanym do niszczenia konkurencji gangsterskiej [...]. Należy podkreślić, że chociaż w takich sytuacjach informacja powinna być przyjęta i – prawdopodobnie – będzie mogła zostać wykorzystana, to podjęcie współpracy, polegającej m.in. na przekazywaniu zadań źródłu informacji, wydaje się wykluczone<sup>245</sup>.

Z pozoru fakt dostrzeżenia wskazanego problemu wydają się potwierdzać treści zawarte w podrozdziale 4.5.5. monografii P. Herbowskiego: „Pozyskanie funkcjonariuszy do współpracy przez grupy przestępcze”<sup>246</sup>, w którym Autor prezentuje ogólnie przyjęty pogląd, że: „Na pierwszy plan wysuwa się przede wszystkim sens pozyskania jako POZI szefów grup przestępczych, którzy powinni być przede wszystkim figurantami spraw operacyjnych<sup>247</sup>”. Jednak w tym kontekście P. Herbowski stwierdził następnie<sup>248</sup>, że: „Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem K. Horosiewicza, który uważa, że jeżeli przywódcy grup przestępczych chcą przekazywać informacje, należy je przyjmować, ale nie zlecać żadnych zadań, łącząc to ze współpracą z tymi jednostkami Policji, dla których ta osoba jest figurantem<sup>249</sup>. Nie ulega wątpliwości, że taka współpraca opiera się od początku na wątplych podstawach prawnych, a co gorsza – zakłada się w niej nielojalność źródła informacji”<sup>250</sup>.

Odnosząc się do powyższego, należy zauważyć, że K. Horosiewicz stwierdził przecieź, iż: „[...] chociaż w takich sytuacjach informacja powinna być przyjęta i – prawdopodobnie – będzie mogła zostać wykorzystana, to podjęcie współpracy, polegającej m.in. na przekazywaniu zadań źródłu informacji, wydaje się wykluczone”<sup>251</sup>. W zrozumieniu tej kwestii pomógłby Autorowi nieco więcej doświadczenia zawodowego oraz inny fragment

<sup>245</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 121.

<sup>246</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 259.

<sup>247</sup> Warto wspomnieć, że nawet zarządzenie 0052/74 Ministra Spraw Wewnętrznych z 5 lipca 1974 r. w sprawie pracy operacyjnej w Milicji Obywatelskiej zakazywało pozyskiwania na podstawie materiałów obciążających organizatorów i przywódców grup przestępczych.

<sup>248</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 261.

<sup>249</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 123.

<sup>250</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 261.

<sup>251</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 121.

cytowanego przez niego artykułu<sup>252</sup>, a mianowicie, że: „[...] szczególnej uwagi policjantów prowadzących współpracę z osobowymi źródłami informacji wymaga zrozumienie różnicy pomiędzy:

- wykorzystywaniem informacji stanowiących narzędzie walki z konkurencją<sup>253</sup> czy odwracania uwagi Policji, przekazywanych z własnej inicjatywy przez osoby, które powinny być lub są figurantami spraw operacyjnych;
- świadomym i planowym werbowaniem przywódców grup i organizacji przestępczych<sup>254</sup>”.

Autor dokonując krytycznej oceny treści zawartych w monografii K. Horosiewicza, wydaje się ignorować to, że w sytuacji, gdy inicjatywa przekazania informacji będzie leżała po stronie osoby, określanej przecież mianem „osoby informującej”, każdy policjant ma – wynikający z przepisów – obowiązek przyjęcia informacji<sup>255</sup>. Dodać należy, że policjant w chwili nawiązania pierwszego kontaktu z osobą, która chce przekazać informacje, może nie znać jej tożsamości, ani tym bardziej wiedzieć, że osoba ta jest np. przywódcą grupy przestępczej i pozostaje w zainteresowaniu Policji.

Pomimo przytoczonej krytyki kolejne przemyślenia P. Herbowskiego wydają się stopniowo ewoluować i upodabniać do treści zawartych w dalszej części wspomnianego już artykułu K. Horosiewicza, który napisał, że: „Możliwości lub wprost okazje do zdobywania informacji w sposób poufny nie zależą od obowiązującej w Policji terminologii, ale jedynie od okoliczności, w których nawiązany został kontakt z człowiekiem. W praktyce oznacza to, że także policjanci służby prewencji mają możliwość – albo w zaistniałej sytuacji wręcz obowiązek – wykonywania czynności uważanych za czynności operacyjne, takich jak przeprowadzenie rozpoznania albo przyjęcie informacji<sup>256</sup>. Najczęściej spotykanymi przypadkami przekazywania informacji przez osoby określane mianem osób informujących są takie, w których osoba ta, posiadając informację, co do której przypuszcza, że może ona zainteresować Policję, nawiązuje kontakt z policjantem by ją przekazać<sup>257</sup>. Niejawność czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez nieumundurowanych policjantów służby kryminalnej powoduje,

<sup>252</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 122.

<sup>253</sup> Informacje te są w większości prawdziwe lub wiarygodne.

<sup>254</sup> Przywódcy grup przestępczych nie stawiają oporu w tej mierze, starając się mieć wpływ na działania Policji, manipulować nią, jednocześnie chroniąc własną organizację.

<sup>255</sup> § 3 ust. 2 zarządzenia pf-634 KGP.

<sup>256</sup> Zob. K. Horosiewicz, *Rola policjantów służby prewencji w gromadzeniu informacji przydatnych w realizacji ustawowych zadań Policji*, „Przeгляд Policyjny” 4(116), Szczytno 2014, s. 168.

<sup>257</sup> Zdarzają się także sytuacje, w których policjant przypuszcza, że dana osoba dysponuje pożądaną informacją, jednakże do tej pory nie przekazała jej Policji, w związku z czym nawiązuje z nią kontakt.

że takiej osobie łatwiej nawiązać kontakt z widocznymi dla ogółu społeczeństwa policjantami służby prewencji”<sup>258</sup>.

Dlatego podzielać pogląd Autora, że: „Nadrzędną wartością pracy operacyjnej jest informacja, a nie kategoryzacja źródła, od którego jest ona uzyskiwana”<sup>259</sup>, trudno zrozumieć jego wniosek zawarty w kolejnym zdaniu, tj.: „Stąd konieczność odrzucenia kolejnego nietrafnego postulatu K. Horosiewicza, zgodnie z którym przyjmowanie informacji od osób informujących nie powinno wchodzić w podstawowy zakres zadań policjantów służby kryminalnej prowadzących współpracę z POZI<sup>260</sup>”.

W świetle powyższego rodzi się bowiem pytanie: czy umieszczenie obowiązku przyjmowania informacji przez wszystkich policjantów w jawnym, a więc dostępnym dla wszystkich policjantów (w szczególności: dla policjantów Służby Prewencji) akcie normatywnym uniemożliwiłoby lub utrudniało w jakikolwiek sposób przyjmowanie informacji od osób informujących policjantom realizującym czynności operacyjno-rozpoznawcze? Odpowiedzi na to pytanie Autor udzielił pośrednio w podrozdziale dot. osoby informującej uznając, że: „[...] należy stwierdzić, że uprawnienia do współpracy z osobami informującymi powinni mieć wszyscy funkcjonariusze służb policyjnych”<sup>261</sup>.

Podsumowując prowadzone przez Autora rozważania na temat pojęcia współpracy w odniesieniu do osób informujących, można dostrzec kolejną sprzeczność. Stwierdza on mianowicie, że:

- a) okazjonalne (doraźnie, ad hoc), pasywne przyjęcie informacji od osoby, której tożsamość może nie być znana, należy uważać za współpracę,
- b) współpracy nie należy prowadzić z osobami, które są przywódcami grup przestępczych.

Synteza tych stwierdzeń prowadzi do wniosku, że w sytuacji, gdy osoba informująca o nieustalonej tożsamości (co nie pozwala wykluczyć, że jest przywódcą grupy przestępczej) chce przekazać informacje policjantom, to nie należy tej informacji przyjąć. Rozumowanie Autora prowadzi więc do irracjonalnego i niezgodnego z obowiązującymi przepisami wniosku, że nie należy przyjmować informacji od osób, których tożsamość nie jest znana. A co np. w przypadku, gdy inicjatywa przekazania informacji leży po stronie nieznanej albo nieznana osoba warunkuje przekazanie informacji od zachowania anonimowości?

<sup>258</sup> K. Horosiewicz, *Osoby informujące...*, op. cit., s. 75–76.

<sup>259</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 174–175.

<sup>260</sup> K. Horosiewicz, *Osoby informujące...*, op. cit., s. 75.

<sup>261</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 180.

## VI. Werbunek „pod obcą banderą” a gra operacyjna

W podrozdziale 3.1. pt. „Pojęcie współpracy” Autor stwierdził, że: „Pozyskiwany nie musi mieć oczywiście pełnej świadomości celu, w jakim został zwerbowany. Niejednokrotnie będzie to nawet niewskazane, szczególnie wtedy, gdy początkowo ma obiekcje wobec przekazywania organom ścigania informacji o określonych osobach lub środowiskach. Musi jednak wiedzieć z jaką służbą ma do czynienia. Odmiennie na te kwestie zapatruje się K. Horosiewicz, zdaniem którego, gdy w trakcie opracowania kandydata stwierdzono, że zwerbowanie z uwagi na nienawiść do Policji wydaje się niemożliwe, należy podjąć działania mające na celu usunięcie w świadomości kandydata tej przeszkody i może to być tzw. werbunek pod obcą banderą<sup>262</sup>. Niestety ten autor nie przedstawia szerszych argumentów przemawiających za możliwością przyjęcia takiego rozwiązania w działaniach werbunkowych służb policyjnych”<sup>263</sup>.

Pogląd Autora, że werbowany: „Musi jednak wiedzieć, z jaką służbą ma do czynienia”, jest całkowicie błędny i sprzeczny z istotą tego typu przedsięwzięcia. Werbunek „pod obcą banderą” opisuje wielu autorów<sup>264</sup>, a jego istota polega na ukryciu przed werbowanym faktu, że werbujący jest przedstawicielem określonej służby, np. Policji.

Nie odpowiada prawdzie również uwaga Autora dot. cytowanego artykułu K. Horosiewicza: „Niestety ten autor nie przedstawia szerszych argumentów przemawiających za możliwością przyjęcia takiego rozwiązania w działaniach werbunkowych służb policyjnych”. Argumenty te przedstawione zostały przez K. Horosiewicza w kontekście motywów, które mogą uniemożliwić lub utrudnić werbunek. Co szczególnie istotne, motywy te przedstawił zresztą P. Herbowski<sup>265</sup>, cytując fragment jego artykułu<sup>266</sup>. W artykule K. Horosiewicz napisał bowiem: „Zdarza się, że opracowanie kandydata, którego werbunek np. z uwagi na nienawiść do Policji, wydaje się niemożliwy, determinuje przyjęcie koncepcji, której realizacja, w świadomości kandydata, usunie przeszkodę. Jedną z takich koncepcji jest werbunek „pod obcą banderą”. W dalszej części artykułu K. Horosiewicz

<sup>262</sup> K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów...*, op. cit., s. 110, przypis 373.

<sup>263</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 145.

<sup>264</sup> Zob. M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, s. 381; *Human Intelligence Collector operations*, Headquarters, Department of the Army, (Field manual nr 2-23.3), Washington 2006, Chapter 8-69 (tu: dotyczy przesłuchania); N Polmar, T. B. Allen, (Przekład: H. Białkowska, R. Brzeski, K. Oblucki, A. Piber, T. Wójcik) *Księga szpiegów. Encyklopedia*, Warszawa 2000, s. 453, Zeev Avni, *False Flag. The soviet spy who penetrated the Israeli Secret Intelligence Service*, Little, Brown Book Group 2001.

<sup>265</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 149.

<sup>266</sup> K. Horosiewicz, *Przedsięwzięcia werbunkowe*, „Przeгляд policyjny” Nr 4(108), s. 210–220.

wyjaśnił: „Werbunek źródła «pod obcą banderą» pozornie wydaje się stać w pewnej sprzeczności z zasadą, że źródło powinno mieć świadomość współpracy z Policją i dlatego pewnym zagrożeniem tego typu werbunku są obszary zainteresowania policjantów prowadzących przedsięwzięcie werbunkowe, które mogą wskazać wytypowanemu kandydatowi na OZI ich prawdziwą, policyjną, «banderę». Dlatego policjant występujący «pod obcą banderą» może być jedynie pomostem pomiędzy kandydatem na źródło (lub potencjalnym świadkiem w postępowaniu przygotowawczym), a policjantami obsługującymi OZI lub organami sądu i prokuratury. Realizowane w praktyce pomysły na działania „pod obcą banderą” ze zrozumiałych względów muszą pozostać niejawne.”<sup>267</sup>

Do kwestii werbunku „pod obcą banderą” P. Herbowski powrócił w podrozdziale pt. „Podjęcie współpracy”, wyrażając następujący pogląd: „Wydaje się, że teoretycznie pozyskanie POZI «pod obcą banderą» byłoby możliwe przede wszystkim w trakcie prowadzonych przez służby policyjne przedsięwzięć werbunkowych”<sup>268</sup>. Tryb przypuszczający wskazuje, iż nie jest on świadomy faktu, że policjanci komórek ds. werbunków, które utworzono w 2004 r., od lat z powodzeniem prowadzą przedsięwzięcia werbunkowe z wykorzystaniem wszystkich dostępnych a zarazem prawnie dopuszczalnych metod.

Autor, opisując werbunek „pod obcą banderą”, stwierdził również, że metoda ta: „[...] jest elementem gry operacyjnej, która nie znajduje się wśród form pracy operacyjnej wykorzystywanych przez funkcjonariuszy formacji policyjnych”<sup>269</sup>. Nie sposób zgodzić się z takim poglądem. Po pierwsze: pojęcie gry operacyjnej znajdowało się w szczególności w nieobowiązującym obecnie zarządzeniu 16/pf KGP z 4 września 2002 r. w sprawie metod prowadzenia przez Policję współpracy z osobowymi źródłami informacji, obserwacji i wykorzystywania obiektów specjalnych oraz form wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>270</sup>. Po drugie, werbunek „pod obcą banderą” nie jest metodą (środkiem) gry operacyjnej<sup>271</sup>. Warto zwrócić uwagę Autora, iż w opracowaniu A. Grajewskiego, P. Machcewicza i J. Żaryna<sup>272</sup>

<sup>267</sup> K. Horosiewicz, *Przedsięwzięcia werbunkowe*, „Przegląd policyjny” Nr 4(108), s. 219–220.

<sup>268</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 146.

<sup>269</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, *op. cit.*, s. 145.

<sup>270</sup> § 2 pkt 15 ppkt a zarządzenia (niepublikowane).

<sup>271</sup> Zarządzenie 16/pf KGP zabraniało wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez policjantów, którzy nie zapoznali się z instrukcją, stanowiącą załącznik do zarządzenia. Tymczasem Autor – jak napisano na okładce jego monografii – w okresie, gdy obowiązywało zarządzenie 16/pf KGP – pełnił służbę w Komendzie Miejskiej Policji w Poznaniu, a następnie jako wykładowca w Szkole Policji w Pile.

<sup>272</sup> W opracowaniu A. Grajewskiego, P. Machcewicza i J. Żaryna, *Raport. Sprawa o Konrada Hejmo. Działania służby bezpieczeństwa przeciwko Kościołowi katolickiemu w latach 1975–1988* na s. 36 pojawia się postać agenta Departamentu I MSW o pseudonimie „Lakar”, który działając „pod

napisano: „Wobec ojca Hejmo wywiad MSW zastosował skomplikowaną grę wywiadowczą, nazywaną czasami działaniami «pod obcą banderą», lub «pod obcą flagą». Jednak użytego w tym kontekście określenia «gra operacyjna» nie należy mylić z terminem używanym w nomenklaturze wywiadów (kontrwywiadów) państwowych. Autorzy opracowania, jako historycy IPN, terminu „gra” użyli w „Raporcie” kilka razy w różnych kontekstach<sup>273</sup>. W przypadku działań podejmowanych wobec o. Konrada Hejmo (zawerbowanego później jako agent ps. „Vox”), określili je jako skomplikowaną «grę operacyjną»<sup>274</sup>, a następnie jako grę wywiadowczą<sup>275</sup>. Należy przy tym dostrzec, że w pierwszym przypadku określenie to zostało opatrzone przez autorów cudzysłowem, z czego wynika, że używane przez nich określenia „gra operacyjna” i „dezinformacja” były kolokwializmami, a celem autorów nie było definiowanie tych pojęć.

Warto również wyjaśnić, że w bardzo ogólnym ujęciu gra operacyjna ma na celu dezinformowanie obcych wywiadów<sup>276</sup>. Na gruncie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez Policję jej celem nie jest werbunek osobowego źródła informacji. Kombinacja operacyjna, gra operacyjna i dezinformacja w pewnych okolicznościach mogą być ze sobą wzajemnie powiązane, ale nie w każdym przypadku są stosowane jednocześnie. Pomimo – stosunkowo jasnego dla praktyków – sformułowania gry operacyjnej niektórzy autorzy, również mają pewne trudności ze zrozumieniem tego pojęcia. Na przykład cytowany wielokrotnie przez Autora M. Chrabkowski, odwołując się do „Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników Wojskowych Służb Informacyjnych”<sup>277</sup> [...], stwierdził, że: „gra operacyjna polega na tworzeniu sieci przedsiębiorstw gospodarczych na potrzeby działań wywiadowczych”<sup>278</sup>.

---

flagą” BND (Bundesnachrichtendienst – Federalna Służba Wywiadowcza Republiki Federalnej Niemiec), występował wobec polskich duchownych w Rzymie w roli doradcy biskupów niemieckich.

<sup>273</sup> Zob. A. Grajewski, P. Machcewicz, J. Żaryna, *Raport. Sprawa o. Konrada Hejmo...*, op. cit., s. 10, 18.

<sup>274</sup> Zob. A. Grajewski, P. Machcewicz, J. Żaryna, *Raport. Sprawa o. Konrada Hejmo...*, op. cit., s. 30.

<sup>275</sup> Zob. A. Grajewski, P. Machcewicz, J. Żaryna, *Raport. Sprawa o. Konrada Hejmo...*, op. cit., s. 38.

<sup>276</sup> Por. M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, s. 180, 385–386

<sup>277</sup> W Raporcie o działaniach żołnierzy i pracowników WSI (...) nie ujęto gry operacyjnej. Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2007 nr 11 poz. 110.).

<sup>278</sup> M. Chrabkowski, *Metody pracy operacyjnej* [w:] W. Jasiński, W. Mądrzejowski, K. Wiciak [red.], *Przestępczość zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Zwalczanie. Ujęcie praktyczne*, Wyd. WSPol. Szcztyno 2013, s. 511.

## *VII. Podsumowanie części 2*

Nieliczne opracowania, które opisywały taktykę współpracy organów ścigania z poufnymi osobowymi źródłami informacji, powstały w większości w latach 50. i 60. Z reguły jednak ograniczały się do przedstawienia metod współpracy, bez odniesień do obowiązujących regulacji prawnych. Gwałtowny rozwój przestępczości, jaki nastąpił w Polsce lat 90. powinien zatem skutkować rozwojem form jej wykrywania i ścigania. Dlatego podjęcie wysiłku na rzecz przygotowania opracowania prezentującego współczesne problemy werbowania i współpracy z poufnymi źródłami informacji było decyzją trafną i pożądaną. Charakter omawianych zagadnień uzasadnia przekonanie, że zarówno wybór tematu, jak i sposób jego sformułowania są w pełni zasadne. Omawiana monografia nie wydaje się jednak uwzględniać pewnych praktycznych kwestii szczególnie istotnych dla analizowanego problemu. W swoich rozważaniach dotyczących podstaw werbunku i wynagradzania OZI autor poddał krytyce – cytowane selektywnie – rozważania K. Horosiewicza na temat użytego w ustawie o Policji określenia „wynagrodzić”, nie podejmując przy tym próby wyjaśnienia znaczenia tego pojęcia.

Uwagi Autora dotyczące udziału osobowych źródeł informacji w „finałnych czynnościach zakupu kontrolowanego” oraz kontrolowanym przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej rodzą natomiast wątpliwości, czy jego wiedza dotycząca tego rodzaju czynności operacyjno-rozpoznawczych obejmuje w odpowiednim zakresie prawne i praktyczne aspekty ich stosowania. Sceptycyzm w tej kwestii rodzi również postulat wyposażania OZI w dokumenty legalizacyjne oraz pogląd, że przeprowadzenie kolejnych etapów operacji specjalnej bez udziału POZI jest w praktyce operacyjnej niemożliwe.

Ponadto P. Herbowski wydaje się nie dostrzegać różnicy pomiędzy operacją specjalną, prowadzoną (na etapie końcowym) w trybie art. 19a (lub 19b) ustawy o Policji, a np. kontrolowanym wręceniem korzyści majątkowej przez osobę, która powiadomiła organy ścigania o propozycji korupcyjnej i zgodziła się wziąć udział w kontrolowanym wręczeniu korzyści majątkowej. W praktyce policjanci, którzy prowadziliby operację specjalną, wykorzystując OZI w sposób zgodny z poglądami Autora, podlegaliby odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień (art. 231 k.k.).

Autor rzeczonyj monografii stoi na stanowisku, że obsługa źródła w pojedynkę jest najistotniejszym elementem utrzymującym współpracę w konspiracji. Poddając krytyce prowadzenie współpracy przez dwuosobowy zespół policjantów, odwołuje się do bliżej niesprecyzowanego „dობorku pracy operacyjnej”, cytując przy tym „opracowanie resortowe”



dotyczące pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa w latach 1970–1989<sup>279</sup>. W tym przypadku P. Herbowski, wyrażając przeniesiony z poprzedniej epoki pogląd, nie dostrzegł, że zadania ówczesnej SB polegały na ochronie ówczesnego systemu politycznego w realiach drugiej połowy minionego stulecia, a nie na zwalczaniu przestępczości w całkowicie odmiennych, współczesnych realiach. Jako kolejnego argumentu, który miałby przemawiać przeciwko stosowaniu tej zasady, używa błędnie rozumianego pojęcia tzw. wiedzy niezbędnej (need-to-know). Stwierdzając, że: „Wśród zasad pracy operacyjnej [...] nie sposób też znaleźć tej zasady współpracy”<sup>280</sup>. Autor w ten sposób ponownie wykazuje – omówioną w części 1 artykułu – niewystarczającą znajomość obowiązujących przepisów. Argumentując własne stanowisko, Autor abstrahuje od (cytowanych wielokrotnie) badań K. Horosiewicza, dotyczących najczęstszych źródeł zagrożeń bezpieczeństwa prawnego policjantów. Pomimo tego w jednym z wniosków końcowych zupełnie niespodziewanie przyznaje jednak, że: „Pomówienia funkcjonariuszy przez takie źródła mogą być elementem najgroźniejszych dla organów ścigania ofensywnych działań dezintegrujących, podejmowanych przez zorganizowane grupy przestępcze [...]”<sup>281</sup>.

W dalszych rozważaniach dotyczących pojęcia współpracy Autor uznał, że K. Horosiewicz wyszedł z błędnego założenia, iż jako współpracę można określić tylko stały kontakt pomiędzy funkcjonariuszem operacyjnym, a jego źródłem. Taki sposób pojmowania przez P. Herbowskiego pojęcia współpracy oraz selektywny wybór treści monografii K. Horosiewicza zdeterminował kierunek dalszych rozważań Autora. W efekcie nie uwzględnił w nich sytuacji, w których policjanci – realizując obowiązek przyjmowania informacji – przyjmą po raz pierwszy informację od osoby (tzw. osoby informującej), której tożsamość nie jest im znana. Jeżeli taka osoba byłaby jednak przywódcą grupy przestępczej, to – zdaniem Autora – informacji nie należałoby przyjmować. Tyle tylko, że takie rozumowanie prowadzi do irracjonalnego i niezgodnego z obowiązującymi przepisami wniosku, iż nie należy przyjmować informacji od osób, których tożsamość nie jest znana.

Odnosząc się do omawianego przez P. Herbowskiego werbunku „pod obcą banderą”, należy uznać, że jego pogląd, iż osoba werbowana musi wiedzieć, z jaką służbą ma do czynienia, jest całkowicie błędny i sprzeczny z istotą tzw. werbunku pod obcą banderą. Autor – cytując K. Horosiewicza – niezgodnie z prawdą stwierdził, że nie przedstawił on szerszych argumentów przemawiających za możliwością przyjęcia takiego rozwiązania w działaniach werbunkowych służb policyjnych. Wynikający natomiast

<sup>279</sup> F. Musiał, *Podręcznik безпеki. Teoria pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa...*, op. cit.

<sup>280</sup> Zob. M. Chrabkowski, *Metody pracy...*, op. cit., s. 501.

<sup>281</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła...*, op. cit., s. 357, wniosek 15.

z rozważań Autora wniosek, że „[...] teoretycznie pozyskanie POZI «pod obcą banderą» byłoby możliwe przede wszystkim w trakcie prowadzonych przez służby policyjne przedsięwzięć werbunkowych”, po raz kolejny dowodzi niewystarczającej znajomości przepisów oraz praktyki realizowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jak wspomniano wcześniej, policjanci komórek ds. werbunków, które utworzono w 2004 r., w myśl obowiązujących przepisów, od lat prowadzą przedsięwzięcia werbunkowe, wykorzystując w szczególności werbunek „pod obcą banderą”. Błędne jest stwierdzenie Autora, że metoda ta: „[...] jest elementem gry operacyjnej, która nie znajduje się wśród form pracy operacyjnej wykorzystywanych przez funkcjonariuszy formacji policyjnych”. Po pierwsze: w rzeczywistości gra operacyjna ujęta była w nieobowiązującym obecnie zarządzeniu 16/pf KGP z 4 września 2002 r. Po wtóre tzw. werbunek pod obcą banderą nie jest elementem gry operacyjnej, a stwierdzenia Autora w tej kwestii wskazują na niewystarczające rozumienie istoty tych pojęć.

Sprzeciw budzi wniosek Autora, iż: „[...] brak podstaw, by podzielić poglądy o bezwzględny braku prawnej dopuszczalności wykorzystania w trakcie werbunku poufnych osobowych źródeł informacji ich obaw przed ujawnieniem kompromitujących, jak i obciążających materiałów”. Wniosek ten rodzi potencjalne zagrożenie odpowiedzialnością karną policjantów, którzy po przeczytaniu monografii P. Herbowskiego uznaliby, że werbunek w oparciu o materiały kompromitujące lub obciążające jest dozwolony prawem. Podobne zagrożenie stwarza prezentowany przez P. Herbowskiego, opisany w cz. 1 artykułu, pogląd dotyczący braku konieczności wykorzystania każdej wiarygodnej informacji o przestępstwie uzyskanej od osobowych źródeł informacji, szczególnie wtedy, gdy istnieje niebezpieczeństwo ich ewentualnej dekonspiracji<sup>282</sup>.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że monografia P. Herbowskiego pt. „Poufne osobowe źródła informacji. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe”, wśród licznych, bardzo interesujących przemyśleń i wniosków, zawiera również szereg kwestii co najmniej dyskusyjnych. Zaliczyć do nich należy w szczególności sposób argumentowania prezentowanych poglądów związany częściowo z selektywnym sposobem cytowania, niewystarczającą znajomością lub ignorowaniem obowiązujących przepisów, a także niedostateczną znajomością praktyki realizowania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

<sup>282</sup> P. Herbowski, *Poufne osobowe źródła informacji*, Warszawa 2018, s. 355, wniosek nr 3.



## A B S T R A C T

In 2018, a monograph of Piotr Herbowski “Covert Human Intelligence Source. Forensic and law-making aspects” was published. The publication created an opportunity to exchange views with other practitioners and representatives of penal sciences. This article refers to the content in which Piotr Herbowski questioned the wording and conclusions presented in the monograph of K. Horosiewicz, “Cooperation between police officers with Covert Human Intelligence Source and other studies.”

The discussion also indicated that P. Herbowski, as a result of his deliberations, came to conclusions already known and previously described, as well as controversial proposals regarding the application of the principle of legalism, and in particular the lack of need to use every reliable information about a crime obtained from Covert Human Intelligence Source and the admissibility of using compromising and aggravating material during recruitment.

*Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 760/18<sup>1</sup> (podstawa prawna do wypłaty funkcjonariuszowi należności z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby)*

*Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 14 November 2019., I OSK 760/18 (The legal basis for the payment of receivables officer directions to the place of service)*

#### STRESZCZENIE

Wyrok z dnia 14 listopada 2019 r. I OSK 760/18 Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy interpretacji pojęcia „miejsce popelnienia służby”, od którego zależy przyznanie funkcjonariuszom służb mundurowych zwrotu kosztów dojazdu. Sąd orzekł w sprawie strażnika granicznego, że miejscem pełnienia służby jest miejscowość, w której funkcjonariusz faktycznie wykonuje czynności służbowe.

#### **TEZA**

Wykładnia art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>2</sup> i § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2005 r. w sprawie warunków, trybu oraz terminów zwrotu funkcjonariuszowi Straży Granicznej kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby<sup>3</sup> w sytuacji, gdy brak w owych aktach prawnych definicji pojęć: „miejsce pełnienia służby”, „miejscowość pełnienia służby”, a skoro tak, to pojęciom tym należało nadać znaczenie bazujące na ich potocznym rozumieniu. Trafnie zatem

<sup>1</sup> LEX nr 2778419

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 147, ze zm. Dalej: u. S.G.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 197, poz. 1541, dalej: rozporządzenie

wskazał Sąd I instancji, iż chodzi tutaj o miejsce faktycznego pełnienia służby, a więc miejsce, w którym funkcjonariusz faktycznie wykonuje czynności służbowe i do którego – w tym właśnie celu – udaje się z miejsca swego zamieszkania.

## GŁOSA

Komentowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy kwestii związanej z rozliczeniem należności za zwrot kosztów dojazdu do miejsca, w którym funkcjonariusz Straży Granicznej pełni służbę. Wyrok zapadał na tle stosowania przepisów jednej służby mundurowej, ale powyższe zagadnienie dotyczy zasadniczo wszystkich formacji zmilitaryzowanych<sup>4</sup>.

W sprawie Komendant Główny SG, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> w związku z art. 97 pkt 1 u.S.G. w związku z § 1 ust. 2 rozporządzenia, utrzymał w mocy decyzję Komendanta Oddziału Straży Granicznej o odmowie przyznania zwrotu kosztów dojazdu funkcjonariuszowi z miejscowości zamieszkania do miejscowości pełnienia służby za miesiąc luty 2016 r.

W uzasadnieniu organ o drugiej instancji podniósł, że rozkaz personalny Komendanta Oddziału Straży Granicznej z dnia 28 sierpnia 2013 r. jednoznacznie wskazuje daną placówkę Straży Granicznej kat. II jako miejsce pełnienia służby strażnika. Drogowe Przejście Graniczne położone w innej miejscowości niż siedziba Placówki jest jednak jej częścią i nie stanowi innego miejsca pełnienia służby niż to, które wskazuje powyższy rozkaz. Polecenie wykonywania czynności służbowych przez określony czas w innej miejscowości niż miejscowość wskazana jako miejsce pełnienia służby, ale w obrębie właściwości terytorialnej jednostki, jest uprawnieniem przełożonego funkcjonariusza, mającym na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednostki. Nie powinno przy tym być utożsamiane ze zmianą miejsca

<sup>4</sup> Por. art. 93 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 poz. 360), ze zm.; art. 107 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27, ze zm.); art. 97a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.); art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 860); art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.); art. 67 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie Funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2121); art. 172 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 384, ze zm.); art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1940, ze zm.).

<sup>5</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

pełnienia służby. W ocenie Komendanta Głównego SG, biorąc pod uwagę charakter służby, funkcjonariusz może być wyznaczony do jej pełnienia w zasięgu terytorialnej właściwości danej Placówki Straży Granicznej, co oznacza, że wykonywanie obowiązków służbowych w Drogowym Przejściu Granicznym będącym częścią jednostki, w której funkcjonariusz pełni służbę – nie powoduje powstania po jego stronie uprawnienia do otrzymania zwrotu kosztów dojazdu w rozumieniu art. 97 ust. 1 u.S.G.

W skardze na decyzję Komendanta Głównego Straży Granicznej skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie strażnik graniczny wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, ewentualnie o jej uchylenie. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił nieprawidłowe przyjęcie, że jego miejscem pełnienia służby jest miejscowość określona rozkazem personalnym, w sytuacji gdy faktycznym miejscem pełnienia służby jest Drogowe Przejście Graniczne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, orzekając o uchyleniu decyzji organów obu instancji, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup>, stwierdził, że zostały one wydane z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Sąd pierwszej instancji wskazał, że odmawiając skarżącemu zwrotu kosztów dojazdu za miesiąc luty 2016 r., organy argumentowały, że skoro funkcjonariusz Straży Granicznej pełni służbę na obszarze wyznaczonym właściwością i terytorialnym zasięgiem działania placówki, to przyjąć należy, iż miejscem pełnienia służby skarżącego jest jednostka wskazana w rozkazie personalnym Komendanta Oddziału Straży Granicznej z dnia 28 sierpnia 2013 r. Natomiast polecenie wykonywania czynności służbowych w innej miejscowości, ale w obrębie właściwości terytorialnej jednostki, jest uprawnieniem przełożonego funkcjonariusza, mającym na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednostki Straży Granicznej. Odnosząc się do powyższej argumentacji, WSA w Warszawie przywołał brzmienie art. 97 ust. 1 u.S.G., § 1 ust. 1 rozporządzenia oraz art. 92 ust. 3 u.S.G. zawierający definicję legalną „miejscowości pobliskiej”, a następnie stwierdził, że zarówno przepisy u.S.G., jak i rozporządzenia nie definiują pojęcia „miejsce pełnienia służby”. Istota tej sprawy sprowadza się więc do odpowiedzi na pytanie, gdzie faktycznie skarżący funkcjonariusz pełni służbę.

W ocenie Sądu pierwszej instancji uznał, że organy administracji publicznej obu instancji niezasadnie przyjęły, powołując się na rozkaz personalny Komendanta Oddziału Straży Granicznej z dnia 28 sierpnia 2013 r., iż miejscem pełnienia służby skarżącego funkcjonariusza jest miejscowość

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2335, ze zm.

będąca siedzibą Placówki SG. Wspomniany rozkaz personalny nie rozstrzyga bowiem o miejscu pełnienia służby, a jedynie o stanowisku, na jakie zostaje mianowany funkcjonariusz w określonej jednostce organizacyjnej Służby Granicznej. Błędne jest zatem uznanie, że funkcjonariusz mógł być wyznaczony do pełnienia służby na obszarze terytorialnej właściwości Placówki SG i nie miało to wpływu na zmianę miejsca pełnienia służby, a w konsekwencji wykonywanie obowiązków służbowych w Drogowym Przejściu Granicznym położonym w innej miejscowości niż siedziba placówki – nie powoduje powstania po jego stronie uprawnienia do otrzymania zwrotu kosztów dojazdu. W ocenie Sądu, mając na względzie polecenie służbowe Komendanta Placówki Granicznej, w którym wyraźnie określono miejsce pełnienia służby – Drogowe Przejście Graniczne, wyjaśnienia skarżącego, a także brak legalnej definicji „miejsca pełnienia służby”, należało uznać, że organy administracji publicznej obu instancji błędnie ustaliły stan faktyczny, co doprowadziło do nieprawidłowego zastosowania art. 97 pkt 1 u.S.G. w związku z § 1 ust. 2 rozporządzenia. Zatem decyzje organów obu instancji dotknięte są wadami uzasadniającymi ich uchylenie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł organ, zarzucając WSA w Warszawie m.in. naruszenie art. 97 ust. 1 u.S.G. w związku z § 1 ust. 1 rozporządzenia przez niewłaściwą wykładnię, polegającą na przyjęciu, że miejscem pełnienia służby funkcjonariusza jest każdorazowe miejsce wykonywania obowiązków służbowych, nie zaś miejsce określone rozkazem personalnym oraz art. 40 ust. 1 u.S.G. przez jego niezastosowanie, skutkiem czego przyjęto, że zmiana miejsca pełnienia służby może odbyć się w inny sposób niż poprzez formalny akt delegowania lub przeniesienia.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej, uznając, że wykładnia art. 97 ust. 1 u.S.G. i § 1 rozporządzenia dokonana przez Sąd pierwszej instancji uwzględniła brak w owych aktach prawnych definicji pojęć: „miejsce pełnienia służby”, „miejscowość pełnienia służby”, a skoro tak, to pojęciom tym należało nadać znaczenie bazujące na ich potocznym rozumieniu. Trafnie zatem wskazano w zaskarżonym orzeczeniu, że chodzi tutaj o miejsce faktycznego pełnienia służby, a więc miejsce, w którym funkcjonariusz faktycznie wykonuje czynności służbowe i do którego – w tym właśnie celu – udaje się z miejsca swego zamieszkania.

NSA podniósł, że co prawda skarżący kasacyjnie nie podważa powyższego rozumienia ww. przepisów, lecz wskazuje, że rozumienie to zostało wyprowadzone z pominięciem art. 40 ust. 1 u.S.G. Zarzut ten należy jednak uznać za chybiony z dwóch powodów. Po pierwsze przepis ten stanowi, że funkcjonariusz może być przeniesiony do pełnienia służby albo delegowany do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej

Straży Granicznej lub innej miejscowości. Przepis ten może zatem stanowić podstawę do przeniesienia albo delegowania funkcjonariusza do pełnienia służby w innej miejscowości, ale położonej w tej samej jednostce organizacyjnej Straży Granicznej. Trafnie wskazał skarżący kasacyjnie, że powyższa regulacja nie była podstawą przeniesienia skarżącego do pełnienia służby w innej miejscowości i powyższe stanowisko nie było kwestionowane w toku badanej sprawy. Skoro zaś tak, to niezrozumiałą jest zarzut kasacyjny naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 40 ust. 1 u.S.G. przez jego pominięcie. Po drugie zaś należy dostrzec, że przepisy art. 97 ust. 2 u.S.G. i § 1 rozporządzenia dla przyznania funkcjonariuszowi prawa do zwrotu kosztów dojazdu nie wymagają formalnego przeniesienia albo delegowania funkcjonariusza do pełnienia służby w innej miejscowości, stosownie do treści art. 40 ust. 1 u.S.G. Wystarczające jest, że funkcjonariusz zajmuje lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej miejsca pełnienia służby i ponosi koszty dojazdu z tego miejsca do miejsca pełnienia służby. Powyższe wskazuje, że brak jest przesłanek do tego, aby wykładni art. 97 ust. 2 u.S.G. i § 1 rozporządzenia dokonywać z uwzględnieniem treści art. 40 ust. 1 u.S.G.

W omawianym wyroku rozstrzygnięte zostało zagadnienie zwrotu kosztów dojazdu funkcjonariusza z miejscowości pobliskiej do miejsca pełnienia służby w sytuacji, gdy jednostka, w której pełni służbę, posiada oddziały (placówki) w różnych miejscowościach. Sąd pierwszej instancji, jak i NSA nie podzieliły stanowiska organów orzekających w sprawie, uznających, że w takiej sytuacji nie może mówić o tym, że funkcjonariusz dojeżdża do miejsca pełnienia służby, ponieważ przejazdy mają charakter niejako „wewnętrzny”, dotyczący tej samej jednostki, w której strażnik graniczny pełni służbę. Zdaniem sądów obu instancji w tym zakresie podstawowe znaczenie ma nie tyle rozkaz personalny wskazujący miejsce pełnienia służby, ale sam fakt dojazdu do miejsca jej pełnienia. W sytuacji, kiedy funkcjonariusz, w związku z pełnieniem obowiązków służbowych jest zobowiązany do przejazdu z miejsca zamieszkania do innej miejscowości – powinien mieć zwrócone koszty dojazdu.

Pogląd przyjęty przez NSA, a wcześniej przez WSA w Warszawie należy w pełni zaaprobować. Przypomnieć w tym miejscu należy, że w orzecznictwie, jak i doktrynie nie budzi wątpliwości, że sprawa zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby nie podlega rozstrzygnięciu w formie decyzji administracyjnej, lecz następuje w formie czynności i materialno-technicznej<sup>7</sup>. Z kolei odmowa przyznania świadczenia powinna nastąpić

<sup>7</sup> Por. A. Świerczewska-Gąsiorowska [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Warszawa 2015, s. 550, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 748/19. LEX nr 2752250 dot. policjanta.



w formie decyzji administracyjnej<sup>8</sup>. Świadczenie związane ze zwrotem kosztów dojazdu z miejscowości pobliskiej do miejsca pełnienia służby wynika z istoty stosunku służbowego jako szczególnego, administracyjnoprawnego stosunku prawnego łączącego osobę pełniącą służbę w formacji zmilitaryzowanej z tą formacją. Stosunek służbowy „stanowi szczególny typ pracy ludzkiej, wykonywanej z poświęceniem, na rzecz dobra wspólnego”<sup>9</sup>, cechą stosunku służbowego jest zatem zawarty w rocie ślubowania, którą każda osoba wstępująca do służby jest zobowiązana złożyć, obowiązek poświęcenia zdrowia i życia w wykonywaniu obowiązków służbowych. W zamian posiada ona chronioną stabilność służby<sup>10</sup> oraz uposażenie stanowiące ekwiwalent za pełnioną służbę. Cechą stosunku służbowego jest również dyspozycyjność rozumiana jako obowiązek wykonywania służby zarówno w czasie, jak i miejscu, w którym istnieje potrzeba wykorzystania umiejętności i kompetencji funkcjonariusza lub żołnierza. W zamian jednak, co również jest cechą stosunku służbowego, otrzymują oni rekompensatę w postaci lokalu mieszkalnego lub zwrotu kosztów dojazdu. Konstrukcja zatem stosunku służbowego nie przewiduje, aby osoba pełniąca służbę w formacji zmilitaryzowanej pełniła ją niejako „na swój koszt”. Dyspozycyjność jest wymagana i oczywistym jest, że uchybienia w tym zakresie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>11</sup>, ale w zamian funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy są uprawnieni do otrzymania rekompensaty pieniężnej, do której zalicza się zwrot kosztów przejazdu do miejsca pełnienia służby.

W rozpoznawanej przez NSA sprawie organy uważały, że w sytuacji, gdy jednostka, w której pełni służbę funkcjonariusz, jest zbudowana z wielu innych podmiotów organizacyjnych mających siedziby w innych miejscowościach – skierowanie do wykonywania służby w takim podmiocie ma charakter niejako „wewnętrzny”, a więc nie wymaga zwrotu kosztów dojazdu. Funkcjonariusz bowiem nadal pełni służbę w jednostce, do której został

<sup>8</sup> Por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 1518/00, LEX nr 54548 dot. strażnika granicznego.

<sup>9</sup> M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 27.

<sup>10</sup> Por. W. Witoszko, *Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Białystok 2019, s. 20 i n.

<sup>11</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 października 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 481/19 (CBO-SA), w którym podkreślono, że „jedną z podstawowych cech stosunku służbowego, w jakim pozostaje obywatel pełniący służbę w Policji, jest dyspozycyjność i posłuszeństwo poleceniom służbowym oraz podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Funkcjonariusz Policji jest związany rozkazem i poleceniem przełożonego, a ich wykonywanie jest zasadniczą powinnością każdego policjanta i to niezależnie od tego, jak ocenia rozkazy i polecenia przełożonego, oraz czy się z nimi zgadza, czy też nie” – w sprawie uznano, że policjant nie może kwestionować poza wyjątkowymi określonym w przepisach pragmatycznych poleceń przełożonego i ze względu na dobro służby zawsze jest zobowiązany się nim podporządkować.

wyznaczony w rozkazy personalnym o mianowaniu na określone stanowisko służbowe. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że funkcjonariusz powinien mieć zwrócone koszty zawsze wtedy, gdy faktycznie dojeżdża do miejsca wykonywania czynności służbowych – niezależnie od struktury jednostki organizacyjnej, do której został wyznaczony w rozkazy personalnym o mianowaniu. W tym zakresie nie można wymagać, aby takie koszty były pokrywane przez samego funkcjonariusza. Nadto takie rozwiązanie byłoby niesprawiedliwe i mogłoby prowadzić do nadużyć, bowiem funkcjonariusze lub żołnierze zawodowi otrzymywaliby zwrot kosztów dojazdu nie w zależności od tego, czy rzeczywiście dojeżdżają do miejsca pełnienia służby, ale od tego, w jakiej jednostce pełnią służbę. W sytuacji, gdy pełnią służbę w jednostce o jednolitej strukturze – otrzymywaliby świadczenie, ale w jednostkach wielowydziałowych (podzielnych) – już nie. Nadto stanowisko, które zostało zaprezentowane w skardze kasacyjnej organu interpretacja mogłaby powodować, że przełożeni, chcąc uniknąć kosztów związanych ze zwrotem należności za dojazd do miejsca pełnienia służby, sztucznie tworzyliby jednostki podzielone na wiele podmiotów – tylko po to, aby „zaoszczędzić” na funkcjonariuszach. Takie rozwiązanie nie byłoby uczciwe, ponieważ przerzuciłoby koszty dyspozycyjności na osoby pełniące służbę. Uznać zatem należy, że niezależnie od struktury jednostki, do której został mianowany funkcjonariusz lub żołnierz, zwrot kosztów dojazdu z miejscowości pobliskiej do miejsca pełnienia służby należy się zawsze, gdy takie koszty rzeczywiście występują.



#### A B S T R A C T

The judgment of 14 November 2019, I OSK 760/18 of the Supreme Administrative Court concerns the interpretation of the concept of “place where services were committed”, depending on the allocation of travel costs to uniformed services’ holders. The court ruled in the case of the border guard that the place of service is the city where the place of service is.

## *Komunikaty dla Autorów i Czytelników*

.....

### **I. Informacje dla autorów i recenzentów**

#### **Warunki publikacji i wskazówki edytorskie**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Zasady recenzowania**

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

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

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

W recenzji należy przedstawić główne tezy recenzowanego materiału.

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

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

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

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

### **Zapobieganie przypadkom ghostwriting i guest authorship**

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

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

### **Informacje dla czytelników**

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

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

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

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

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

**W latach 2019-2020 za publikację artykułów w „Wojskowym Przeglądzie Prawniczym” przysługuje 5 punktów.**

Czasopismo „Wojskowy Przegląd Prawniczy” pozytywnie przeszło proces ewaluacji ICI Journals Master List 2018, której wynikiem jest przyznanie wskaźnika ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 46.54 pkt.

**NAKLAD 200 EGZ.**