

3 / 2025 WPP

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 ■ W A R S Z A W A 2025

3
[315]

ROK XCVIII

Indeks 381543 ■ ISSN 0137-7272 ■ Egz. bezpłatny



WOJSKOWY PRZEGŁĄD PRAWNICZY

LIPIEC-WRZESIEŃ ■ WARSZAWA 2025

3
[315]

R A D A P R O G R A M O W A

Przewodniczący
Członkowie

Dariusz Korneluk
prof. dr hab. Sorin Alamoreanu
gen. bryg. SG dr Piotr Boćko
prof. dr hab. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz
Alexandre Ferreira Baptista Coelho
gen. bryg. dr Dariusz Czekaj
prof. dr hab. Katarzyna Dudka
Veronika Hušťová
ppłk dr Wińczysław Jastrzębski
płk Tomasz Kajzer
dr Krzysztof Karsznicki
dr Mykola Khavroniuk
płk dr Bartosz Klepczyński
płk Tomasz Mackiewicz
dr hab. Piotr Milik
dr hab. Eugeniusz Moczuk
prof. dr hab. Marek Mozgawa
dr Krzysztof Mucha
prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz
płk Anatol Sawa
prof. dr hab. Maciej Szostak
Bohdan Telefanko
dr hab. Marzena Małgorzata Toumi
płk dr n. med. Radosław Tworus

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

Redaktor Naczelny
Członkowie

dr Krzysztof Wójcik
Zbigniew Badelski
Małgorzata Duszyńska
Agnieszka Goździk
Ireneusz Szelaąg
Grzegorz Artymiak

WYDAJE
PROKURATURA KRAJOWA

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

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

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

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



WOJSKOWY PRZEGLĄD PRAWNICZY KWARTALNIK

LIPIEC-WRZESIEŃ ■ WARSZAWA 2025

WYDAJE PROKURATURA KRAJOWA

SPIS TREŚCI

DR BARTŁOMIEJ

SZYPROWSKI

Prokuratura Okręgowa
Warszawa-Praga w
Warszawie

*Instytucja zwierzchnika sądowo-karnego
w polskim prawie wojskowym (1919-1945)*

5

DR KRZYSZTOF MUCHA

Wydział Prawa
i Administracji,
Uniwersytet Opolski

*Proceder prania pieniędzy i finansowania terroryzmu
na tle rozwoju rynku kryptoaktywów*

39

**DR MONIKA
NOWIKOWSKA**

Katedra Prawa
Informatycznego, Akademia
Sztuki Wojennej

*Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prywatność
jednostki – uwagi na tle wybranego orzecznictwa
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*

67

MARCIN JACHIMOWICZ

Prokuratura Rejonowa w
Świebodzinie, Krajowa Szkoła
Sądownictwa i Prokuratury

*Środek karny zakazu prowadzenia pojazdów ze
szczególnym uwzględnieniem zmian jakie weszły
w życie 1 października 2023 r.*

88

DR JAROSŁAW DOLNY

Wyższa Szkoła Kształcenia
Zawodowego we Wrocławiu

*Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji
granatowej a weryfikacja byłych funkcjonariuszy
Służby Bezpieczeństwa – podobieństwa i różnice*

114

BARTŁOMIEJ SZYPROWSKI¹

*Instytucja zwierzchnika sądowo-karnego
w polskim prawie wojskowym (1919-1945)*

*The institution of the Judicial-criminal
Superior in Polish Military Law (1919-1945)*

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

Autor omawia instytucję zwierzchnika sądowo-karnego, która występowała w karnym postępowaniu wojskowym w Polsce w latach 1919-1945. W publikacji wskazano podstawy prawne wprowadzenia tej instytucji, zmiany nomenklaturowe oraz przysługujące zwierzchnikowi uprawnienia, które w tym okresie ulegały modyfikacjom. Autor przedstawił również stanowiska czynników wojskowych oraz doktryny ówczesnego prawa w zakresie celów wprowadzenia tej instytucji. Podsumowaniem rozważań jest krytyczne stanowisko autora co do konieczności wprowadzenia instytucji zwierzchnika sądowo-karnego, przede wszystkim w kontekście nadanych mu szerokich uprawnień, co w rzeczywistości powodowało istotny wpływ czynnika pozasądowego na inicjowanie i prowadzenie wojskowego postępowania karnego i prowadziło do ingerencji w niezależność sądu i prokuratora.

Słowa kluczowe: dowódca właściwy, Wojsko Polskie, wojskowe postępowanie karne, zwierzchnik sądowo-karny.

I. Wstęp

W polskim wojskowym postępowaniu karnym od 1918 r., stosowanym na bazie ustaw procesowych wydanych przez zaborców, występowała specyficzna instytucja, nieznana w powszechnym procesie karnym. Był to zwierzchnik sądowy, który do 1936 r. rozumiany był również jako dowódca właściwy². Instytucja ta do tej pory była opisywana

¹ Dr Bartłomiej Szyprowski – prokurator Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie, ORCID: 0000-0003-4077-8709.

² Podnoszono, że instytucja ta wywodzi się już od czasów wojska kwarcianego w XVI w., którego żołnierze podlegali sądownictwu swoich zwierzchników sądowych. Dowodzący wojskiem hetman skupiał w swoim ręku władzę wykonawczą i sądowniczą nad siłami zbrojnymi. Więcej na temat instytucji dowódcy właściwego, zob.

w różnych publikacjach, jednak nie doczekała się osobnego opracowania przekrojowego. Nadmienić należy, że w okresie 1919-1939 opisaniu tej instytucji również nie poświęcono należytej uwagi, a liczba publikacji dedykowana tej tematyce jest nad wyraz skromna. Ogólnie rzecz ujmując, zwierzchnikowi sądowemu przysługiwały określone uprawnienia w postępowaniu karnym wobec podległych mu organów sądowych i żołnierzy. Charakter tych uprawnień również ulegał zmianom, o czym poniżej. W 1945 r. powyższa instytucja przestała funkcjonować.

Tytułem wstępu należy poczynić kilka uwag dotyczących państwa i prawa w tym okresie. Rada Regencyjna sprawująca władzę na oswobodzonych terenach byłego państwa polskiego w dniu 11 listopada 1918 r. przekazała brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich³. Pełnił on rolę Ministra Spraw Wojskowych (MSWojsk). Pod koniec listopada 1918 r. Rada Regencyjna rozwiązała się i przekazała pełnię swojej władzy J. Piłsudskiemu⁴. Dekretem z 22 listopada 1919 r. Józef Piłsudski objął funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa i miał ją sprawować do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Józef Piłsudski uzyskał prawo do wydawania dekretów⁵.

Już od chwili oswobodzenia kraju spod zaborów konieczne było uregulowanie spraw armii i sądownictwa wojskowego. W latach 1918-1922 miało to na celu przede wszystkim zagwarantowanie suwerenności i niepodległości odradzającego się państwa polskiego, czuwanie na straży praworządności, a także wdrożenie szybkiej i skutecznej represji karnej wobec podmiotów, które sprzeniewierzyły się idei wolności Rzeczypospolitej i przyczyniały się do osłabiania polskiej racji stanu⁶. Istnienie sądownictwa

L. Kania, *Służba sprawiedliwości w Wojsku Polskim 1795-1945. Organizacja-Prawo-Ludzie*, Siedlce 2015, s. 66; J. Polan-Haraschin, *Organizacja sądownictwa i prokuratury w Wojsku Polskim*, Kraków 1961, s. 29; J. Raczek, *Instytucja właściwego dowódcy*, WPP 1928, nr 2, s. 13-17.

³ Odezwa Rady Regencyjnej z 11 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 17, poz. 38).

⁴ Orędzie Rady Regencyjnej do Naczelnego Dowódcy Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 17, poz. 39).

⁵ Dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 17, poz. 41).

⁶ Wiceminister MSWojsk. gen. Kazimierz Sosnkowski wprost wskazywał, że wojskowemu wymiarowi sprawiedliwości zależy na szybkim ukaraniu winnego sprawcy w zgodzie z obowiązującym prawodawstwem. Był jednak przeciwny skrupulatnemu analizowaniu spraw „z lupą w rękę” pod kątem wymogów formalnych. Sędziom miał przyświecać cel w postaci interesu armii i służby wojskowej, zob. Centralne Archiwum Wojskowe, Wojskowe Biuro Historyczne, dalej CAW, WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Pismo Sztabu MSWojsk. nr 4721/20/Tajne K.P. 1911/20 do Naczelnego Dowództwa WP z 19 lipca 1920 r.; T. Szczygiel, *Wojskowe postępowanie polowe i doraźne w II Rzeczypospolitej*, „Z dziejów prawa” 2016, t. 9, s. 73-74. W czasie wojny polsko-bolszewickiej w 1920 r. podnoszono, że szybka reakcja karna sądu polowego, bez zbędnych formalności stosującego karę śmierci, była nawet w przypadku osób mniej winnych konieczna dla opanowania paniki i osłony kraju oraz ratowania setki i tysięcy innych ludzi, działała

wojskowego, jako odrębnej władzy, uzasadniano koniecznością właściwego zorganizowania dowodzenia, dla którego najważniejsze było utrzymanie karności i porządku prawnego w dowodzonym oddziale. Stąd sądownictwo miało stanowić aparat dowódcy pomocny w tym zakresie, bowiem oparcie się jedynie na represji dyscyplinarnej było niewystarczające dla czynów zagrażających porządkowi prawnemu i karności wojskowej⁷. Dużą rolę odgrywało tu również wojskowe sądownictwo polowe, orzekające w czasie walk o zachodnie i wschodnie granice Rzeczypospolitej, trwających do połowy 1922 r., bowiem jego zadaniem było przeciwdziałanie przestępstwom, które zagrażały celom walczących oddziałów. Stan taki trwał więc dość długo⁸.

II. Okres 1918-1936

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. spowodowało, że na obszarze państwa polskiego obowiązywały różne regulacje prawne, w tym również w przedmiocie wojskowego prawa materialnego i procesowego. Istniało 5 Okręgów Generalnych Wojska Polskiego (OGen. WP) – kielecki, krakowski, lubelski, łódzki i warszawski. Na terenie krakowskiego OGen. WP obowiązywała ustawa o postępowaniu karnym wojskowym dla wspólnej siły zbrojnej z 5 lipca 1912 r.⁹ Z kolei na terenach okręgów generalnych – kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego – stosowano niemiecką ustawę postępowania karnego z 1 grudnia 1898 r.¹⁰ To spowodowało

bowiem odstraszało. Uprawniona więc wydaje się teza Leszka Kani, iż sądy wojenne w latach 1919-1921 nie stanowiły wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu trójpodziału władzy, lecz pełniły rolę służebną w systemie dowodzenia WP i utrzymania wewnętrznej spójności wojska, zob. L. Kania, *Institucja zwierzchnika sądowo-karnego jako dysponenta sądu polowego w Wojsku Polskim w latach wojen o granice Rzeczypospolitej 1918-1921*, „Z dziejów prawa” 2019, t. 12, s. 441, 449.

⁷ M. Buszyński, B. Matzner, *Kodeks wojskowego postępowania karnego i prawo o ustroju sądów wojskowych z komentarzem*, Warszawa 1937, s. 11.

⁸ R. Ostafiński-Bodler, *Sądy wojskowe w Polskich Siłach Zbrojnych i ich kompetencje w sprawach karnych w latach 1914-2002*, Toruń 2002, s. 79; T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie polowe...*, s. 63, 73.

⁹ Ustawa o postępowaniu karnem dla wspólnej siły zbrojnej z 5 lipca 1912 r., Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w Radzie Państwa reprezentowanych z 8 lipca 1912 r., poz. 130, dalej u.p.k.w.s.z., <https://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/docmetadata?id=229085&from=publication> (dostęp: 17 stycznia 2025 r.).

¹⁰ Niemiecka ustawa wojskowego postępowania karnego z dnia 1 grudnia 1898 r., dalej n.u.w.p.k., Warszawa 1919 r., Sekcja Organizacyjno-Sądowa Departamentu Prawno-Wojskowego MSWojsk.; J. M. Skelnik, *Tworzenie i organizacja Królewsko-Polskiego sądownictwa wojskowego w latach 1917-1918*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2010, tom IX, s. 59; W. Skrzypek, *Prawo karne wojskowe od odzyskania niepodległości do wybuchu II wojny światowej- w kontekście rozwiązań legislacyjnych wybranych państw europejskich i ich wpływu na kształtowanie się prawa rodzimego*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2012, nr 1, vol 3, s. 313, <https://sbn.wat.edu.pl/pdf/129784-56655?filename=PRAWO%20KARNE%20WOJSKOWE%20OD.pdf> (dostęp: 17 stycznia 2025 r.); T. Szczygieł, *Unifikacja i kodyfikacja wojskowej procedury karnej w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, z. 1, s. 151.

konieczność podjęcia działań w celu ujednolicenia systemu prawa karnego wojskowego materialnego, jak i procesowego¹¹. Dekretem z 5 grudnia 1918 r., a więc jeszcze w okresie obowiązywania przepisów u.p.k.w.s.z. oraz n.u.w.p.k., Józef Piłsudski przekazał dowódcom OGen. WP przysługujące mu jako Naczelnemu Wodzowi prawa zwierzchnika sądowego¹², zastrzegając dla siebie jedynie zatwierdzanie wyroków sądów wojennych na oficerach WP wszystkich stopni oraz wyroków tych sądów orzekających karę śmierci. Dowódcom OGen. przekazano szerokie kompetencje: inicjowanie śledztw i dochodzeń, wyrażenie zgody na pociągnięcie żołnierza do odpowiedzialności karnej, zatwierdzanie składu kompletu sądującego oraz prawo zatwierdzania wyroków, poza sprawami oficerskimi i wyrokami śmierci¹³.

W dniu 19 stycznia 1919 r. wydano dekret Naczelnego Wodza zawierający ustawę o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego¹⁴. Zgodnie z art. 4 w skład sądownictwa wchodziły sądy pułkowe (art. 16-27), sądy okręgów generalnych (art. 28-87) i Naczelny Sąd Wojskowy (art. 88-42, 71)¹⁵. Wprowadzono w niej (w art. 3 i art. 5) instytucję „dowódcy właściwego”, któremu przysługiwały uprawnienia określone ustawą karnoprosesową. Dowódcami właściwymi byli: a) dla sądów pułkowych – dowódca pułku, równorzędni mu dowódcy oddziałów i zakładów wojskowych; b) dla sądów okręgów generalnych – dowódcy okręgów generalnych i c) dla Naczelnego

¹¹ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 5 grudnia 1918 r. o uregulowaniu spraw sądownictwa, Dziennik Rozkazów Wojskowych Ministerstwa Spraw Wojskowych, dalej DRW, MSWojsk, z 11 grudnia 1918 r. Nr 10, poz. 234.

¹² Tomasz Szczygiel podnosił, że tym dekretem Józef Piłsudski przekazał swoje kompetencje zwierzchnika sądowo-karnego. Należy zaznaczyć, że przepisy austriackiej u.p.k.w.s.z. nie znalazły instytucji zwierzchnika sądowo-karnego. Taki termin występował jedynie w niemieckiej n.u.w.p.k., zob. T. Szczygiel, *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej (1918-1939)*, Katowice 2017, s. 88. Pogląd ten wydaje się błędny, bowiem: a) instytucja zwierzchnika sądowo-karnego nie istniała na gruncie obowiązujących wówczas wskazanych wyżej austriackiej i niemieckiej ustawy wojskowego postępowania karnego. Posługiwały się one nazwami „dowódcy właściwego” – jako zwierzchnika sądowego oraz „zwierzchnika sądowego”; b) w treści cytowanego dekretu z 5 grudnia 1918 r. wprost posłużono się nazwą „zwierzchnika sądowego”. Podobnie w piśmie Naczelnego Wodza J. Piłsudskiego z 31 lipca 1920 r., zob. CAW, WBH, I.301.21.15, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego. Dekret Naczelnego Wodza J. Piłsudskiego z 31 lipca 1920 r. o nadaniu uprawnień zwierzchnika sądowego wobec 8. Dywizji Piechoty gen. Janowi Wroczyńskiemu. Powyższe wskazuje, że w tym czasie w obowiązujących przepisach wojskowego postępowania karnego instytucja o nazwie „zwierzchnik sądowo-karny” nie istniała.

¹³ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 5 grudnia 1918 r. o uregulowaniu spraw sądownictwa, DRW MSWojsk. z 11 grudnia 1918 r. Nr 10, poz. 234, s. 133; L. Kania, *Instytucja zwierzchnika...*, s. 438.

¹⁴ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z dnia 19 stycznia 1919 r. – ustawa o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego, dalej u.t.o.s.WP, DRW MSWojsk. z 1 lutego 1919 r. Nr 11, poz. 393, s. 272.

¹⁵ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z dnia 19 stycznia 1919 r. – ustawa o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego, DRW MSWojsk. z 1 lutego 1919 r. Nr 11, poz. 393, s. 272.

Sądu Wojskowego – MSWojsk. Organizacja sądownictwa na bazie powyższego dekretu budziła kontrowersje zarówno co do nazwy aktu prawnego (ustawa, która nie została wydana przez Sejm RP), jego mocy obowiązującej, jak i zawartości merytorycznej¹⁶. Sądy pułkowe i sądy okręgów generalnych przetrwały w niezmienionym stanie do 10 maja 1920 r.¹⁷, kiedy wydano rozporządzenie Rady Ministrów. Na podstawie tego rozporządzenia zniesiono sądy pułkowe i wprowadzono sądy załogowe¹⁸.

Należy podkreślić, że u.p.k.w.s.z. posługiwała się sformułowaniem „właściwy komendant”, który był zwierzchnikiem sądowym. Jak podnosił Józef Daniec, słowo „właściwy” oznaczało tyle co kompetentny. Był nim dowódca wyższej jednostki wojskowej, przy której utworzono dany sąd wojskowy. Podnoszono, że istnienie instytucji dowódcy właściwego było konieczne dla „zespoleń sądownictwa wojskowego z wojskiem z uwagi na jego specyficzne cele, jakimi były między innymi pomoc w utrzymaniu dyscypliny wojskowej czy możliwość oddziaływania przez sądy na morale żołnierzy”. Z właściwym dowódcą powiązane były przede wszystkim sądy polowe, działające bezzwłocznie i jednoinstancyjnie. Zespolenie sądownictwa z wojskiem pozwalało władzom wojskowym na zapoznawanie się z tokiem spraw sądowych, statystyką przestępczości, moralnością wojska i możliwością oddziaływania na nią¹⁹. Do zadań komendanta właściwego należało: wydanie prokuratorowi polecenia wdrożenia postępowania karnego (§ 3) i prawo zarządzenia ścigania karnego (§ 27). Funkcję właściwego komendanta, stosownie do §§ 27-29, pełnił: a) dla sądów brygady – komendant brygady (w marynarce wojennej – komendant korpusu majtków); b) dla sądów dywizji w I instancji – dowódca dywizji (w marynarce wojennej – komendant marynarki). Właściwość poszczególnych sądów była zależna od właściwości komendanta, któremu przysługiwało prawo zarządzenia ścigania karnego w odniesieniu do danego rodzaju sądu (§ 23). W jego gestii leżały decyzje o: zarządzeniu ścigania (§ 137), odłożeniu ścigania z powodu braku podstaw (§ 138, § 239), przekazaniu postępowania badawczego sądowi (§ 143) czy kwestii aktu oskarżenia (§ 138,

¹⁶ L. Kania, *Od Orląt Lwowskich do Ostrej Bramy. Szkice z dziejów wojskowego wymiaru sprawiedliwości i posłuszeństwa rozkazowi w dawnym Wojsku Polskim*, Sulechów 2008, s. 122-123; T. Szczygieł, *Wojskowe...*, s. 97.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 1920 r. w przedmiocie wprowadzenia w życie na obszarze Rzeczypospolitej ustawy wojskowego postępowania karnego dla wspólnej siły zbrojnej z 5 lipca 1912 r. (Dz.U. RP z 1920 r. Nr 59, poz. 368), dalej r.u.w.pk.k.w.s.z.

¹⁸ Wprowadzanie sądów załogowych trwało sukcesywnie do grudnia 1920 r., zob. L. Kania, *Organizacja sądownictwa wojskowego u progu niepodległości Drugiej Rzeczypospolitej (październik 1919 – marzec 1920)* [w:] *Administracja. Samorząd. Prawo. Księga jubileuszowa z okazji dziesięciolecia funkcjonowania Instytutu Administracji, Samorządu i Prawa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, D. Strus, A. Duk-Majewska (red.), Warszawa-Siedlce 2014, s. 260.

¹⁹ J. Daniec, *Historia sądownictwa wojskowego*, WPP 1928, nr 7-8, s. 13, 15.

§ 239). Co więcej, przepisy nakazywały, aby do aktu oskarżenia dołączano rozkaz tego komendanta co do skierowania oskarżenia (§ 243). Stąd o wszystkim decydował rozkaz komendanta, zaś prokurator był tylko „jego ramieniem” i występował w jego imieniu. Ustawa karna austriacka nie przewidywała zorganizowania odrębnych urzędów prokuratorskich, bowiem interes właściwego komendanta i prokuratora stanowił jedność, a prokurator był jedynie referentem swojego komendanta i przedstawiał jego stanowisko²⁰.

Z kolei n.u.w.p.k. posługiwała się terminem zwierzchnika sądowego, np. w § 12²¹, § 13²² i rozdziale II o zwierzchniku sądowym (§§ 19-37). Zwierzchnik sądowy sprawował sądownictwo nad osobami podlegającymi jego dowództwu (§ 25). Posiadał szerokie uprawnienia w zakresie zarówno ścigania przestępstw, jak i postępowania sądowego²³. Zwierzchnik sądowy, jak i dowódca właściwy, sprawowali także zwierzchność nad administracją sądową i ogólny nadzór nad wymiarem sprawiedliwości²⁴.

Z powyższego wynika, że w n.u.w.p.k. i u.p.k.w.s.z. dowódca właściwy jako zwierzchnik sądowy dzierżył pełnię władzy decyzyjnej w zakresie postępowania o przestępstwa od momentu otrzymania zawiadomienia o przestępstwie. Jego uprawnienia obejmowały nie tylko kwestię nadania biegu sprawie, wykonywania czynności procesowych czy kwestię sposobu zakończenia postępowania (umorzenie sprawy, oskarżenie). Decydował on również o ewentualnych działaniach sądu podległego jego właściwości. Należy podnieść, że dowódca miał charakter władzy administracyjnej (wykonawczej) nad wojskiem, a jego zadaniem było kierowanie wojskami i działalność nastawiona na osiągnięcie określonego celu, jakim było przygotowanie i prowadzenie działań bojowych, szkolenia, wychowania i zarządzania oddziałami wojskowymi²⁵. Jego więc zadaniem było rozkazodawstwo mające na celu zarządzanie wojskiem. Trudno w tym wypadku twierdzić, że zadania sądownictwa wchodziły w zakres wychowania żołnierskiego. Były one natomiast reakcją na czyny wykraczające poza dyscyplinę i za-

²⁰ W. Skrzypek, *Prawo karne wojskowe...*, s. 310-311.

²¹ § 12. Wojskowe sądownictwo karne sprawują zwierzchnicy sądowi i sądy orzekające.

²² § 13. Zwierzchnikami sądowymi w pojęciu niniejszej ustawy są dowódcy, którym przysługuje w ramach niniejszej ustawy niższe lub wyższe sądownictwo. Zwierzchnikom sądowym w sądownictwie niższym dodani są pomocnicy – oficerowie sądowi.

²³ Przykładowo można wskazać, że zwierzchnik sądowy miał uprawnienia w zakresie: wszczęcia, przebiegu postępowania karnego, sposobu jego zakończenia; czynności w toku postępowania (powoływania biegłych, wykonanie oględzin, itp.); działalności sądów (wyznaczania i zaprzysięgania sędziów, ustalania składów sądów, zarządzanie doręczenia korespondencji sądowej, wyznaczania rozprawy głównej); wnoszenia apelacji i rewizji od wyroków; zatwierdzania wyroków sądowych (§ 41-42, 51, 53, 63, 68, 138, 156-158, 209, 223, 244-245, 261-262, 265, 365-367, 416, 429).

²⁴ R. Ostafiński-Bodler, *Sądy...*, s. 32.

²⁵ S. Kochanowski, *Problematyka definiowania dowodzenia*, „Security Review” 2018, nr 1(6), s. 16.

dania wojska. Dowódca nie był przedstawicielem czynnika sądowego, stąd w klasycznym ujęciu trójpodziału władzy Monteskiusza nie stanowił władzy sądowej, a więc odrębnej od wykonawczej i ustawodawczej. Nie można więc w tym wypadku twierdzić, że takie uregulowanie prawne kładło nacisk na niezależne i niezawisłe sprawowanie wojskowego wymiaru sprawiedliwości, skoro wszelkie decyzje zależały od czynnika wykonawczego. Instytucja zwierzchnika sądowego podkreślała imperium władzy dowódcy nad wojskiem jako instytucji publicznej. Zmiany ww. ustaw wprowadzone przez polskie czynniki wojskowe doprowadziły do uniezależnienia się organów prokuratorsko-sądowych w powyższym zakresie.

W dniu 19 lutego 1919 r. wydano dekret o wprowadzeniu w życie ustawy o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego²⁶. Wskazano w nim, że w zakresie wojskowego postępowania karnego nadal obowiązują przepisy n.u.w.p.k. i u.p.k.w.s.z. Jednak dekret wprowadził do nich zmiany, m.in. w postaci uchylecia instytucji dowódców w charakterze komendantów (dowódców) właściwych (zwierzchników sądowych), a ich prawa i obowiązki przeszły odpowiednio na prokuraturę i sądy wojskowe. Uzupełnieniem tego dekretu był rozkaz kierownika MSWojsk. z 20 lutego 1919 r. o wprowadzeniu przepisów przechodnich do u.p.k.w.s.z.²⁷, w którym podniesiono, że będzie ona nadal obowiązywała na terenie krakowskiego i lubelskiego OGen. WP. Uchylono § 27 i § 28 tej ustawy, odnoszące się do instytucji dowódców właściwych jako zwierzchników sądowych. Zamiast nich wprowadzono instytucję dowódcy właściwego z art. 5 u.t.o.s.WP, zaś do wszczęcia postępowania karnego, oprócz dowódcy właściwego, uprawniony był prokurator wojskowy. Dowódcom właściwym przysługiwały prawa określone w § 130 i § 133 (przyjęcie zawiadomienia karnego oraz zabezpieczenie dowodów), § 131-132 (wykonanie rewizji, oględzin itp. i przesłanie ich sądowi), § 134 (dochodzenie w sprawie czynów popełnionych w budynkach wojskowych przez osoby nieznane), § 135 (zawiadomienie sądu o ujawnieniu zwłok żołnierza, który nie umarł z przyczyn naturalnych) u.p.k.w.s.z. Z powyższego wynika, że w ten sposób rozszerzono kompetencje prokuratora wojskowego.

Tego samego dnia wydano rozkaz w sprawie przepisów przechodnich do niemieckiej wojskowej ustawy karnoprocesowej²⁸. Ustawa ta miała

²⁶ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 19 lutego 1919 r. o wprowadzeniu w życie ustawy o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego, DRW MSWojsk. z 25 lutego 1919 r. Nr 21, poz. 686.

²⁷ Rozkaz Kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych płk. Jana Wroczyńskiego z 20 lutego 1919 r. – Przepisy przechodnie do austro-węgierskiej ustawy wojskowego postępowania karnego, DRW MSWojsk. z 25 lutego 1919 r. Nr 21, poz. 703, s. 518-519.

²⁸ Rozkaz Kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych płk. Jana Wroczyńskiego z 20 lutego 1919 r. – Przepisy przechodnie do niemieckiej ustawy wojskowego postępowania karnego, DRW

nadal obowiązywać na terenie kieleckiego, łódzkiego i warszawskiego OGen. WP. Zniesiono instytucję dowódcy właściwego jako zwierzchnika sądowego (pkt V)²⁹, a sądy stały się niezależne od niego. Dowódcy właściwemu przysługiwało jedynie prawo wszczęcia sprawy i zatwierdzenie wyroku. Zarządzenie o wszczęciu dochodzenia mógł, oprócz właściwego dowódcy, wydać także prokurator. Dowódcy właściwemu odebrano prawo zarządzenia śledztwa, które stało się wyłączną kompetencją prokuratora, oraz prawo wyznaczania rozprawy, które uzyskał szef sądu. W miejsce § 19 i § 20 n.u.w.p.k. wprowadzono regulację art. 5 u.t.o.s.WP.

W dniu 29 lipca 1919 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę o tymczasowym sądownictwie wojskowym³⁰, która stanowiła podwaliny do utworzenia jednolitego sądownictwa wojskowego. Na jej podstawie Rada Ministrów w dniu 10 maja 1920 r. wydała rozporządzenie o wprowadzeniu w życie na obszarze Rzeczypospolitej przepisów austriackiej u.p.k.w.s.z., w których już nie istniała instytucja zwierzchnika sądowo-karnego, lecz dowódcy właściwego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 maja 1920 r.³¹, na bazie którego w polskim sądownictwie wojskowym wprowadzono do stosowania jedynie przepisy u.p.k.w.s.z. z 1912 r., nie posługiwało się wyrażeniem „zwierzchnik sądowo-karny”, lecz „właściwy dowódca” (art. 57³², art. 61³³, art. 62³⁴, art. 65³⁵, a także cały rozdział V – Prawa i zakres działania właściwego dowódcy – art. 78-96). Nadto na podstawie art. 123 ww. rozporządzenia występującą w tej ustawie instytucję „komendanta właściwego” zastąpiono terminem „dowódcy właściwego”. W rzeczywistości przepisy tego rozporządzenia ograniczyły kompetencje

MSWojsk. z 25.02.1919 r. Nr 21, poz. 704, s. 519-520.

²⁹ Należy wskazać, że w n.u.w.p.k. nie występowała instytucja „dowódcy właściwego”, lecz instytucja „zwierzchnika sądowego”. Stąd taka regulacja z pkt V rozkazu kierownika MSWojsk. wydaje się dość niezrozumiała. Prawdopodobnie wynikała ona z faktu, iż przepis ten został skopiowany z polskich przepisów dotyczących wprowadzenia u.p.k.w.s.z. W pkt V wystarczyło bowiem wskazać, że znosi się instytucję zwierzchnika sądowego.

³⁰ Dz.U. RP z 1919 r. Nr 65, poz. 389.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 1920 r. w przedmiocie wprowadzenia w życie na obszarze Rzeczypospolitej ustawy wojskowego postępowania karnego dla wspólnej siły zbrojnej z 5 lipca 1912 r. (Dz.U. RP z 1920 r. Nr 59, poz. 368), dalej rozp.u.p.k.w.s.z.

³² Art. 57. Najwyższy Sąd Wojskowy ma prawo wyjątkowo na wniosek właściwego dowódcy albo obwinionego, albo z urzędu ze względu na interes służby wojskowej, bezpieczeństwa publicznego albo z innych ważnych powodów sprawę karną przenieść z kompetencji właściwego dowódcy do kompetencji innego właściwego dowódcy posiadającego ten sam zakres działania.

³³ Art. 61. Prawa właściwego dowódcy wynikające z ustawy wojskowego postępowania karnego służą dowódcy właściwemu w postępowaniu doraźnym w całej pełni.

³⁴ Art. 62. Właściwy dowódca zarządza sądy doraźne i ogłasza o tem w rozkazie.

³⁵ Art. 65. Sąd doraźny może według uznania właściwego dowódcy obrać siedzibę swoją w każdym miejscu okręgu, dla którego są ogłoszone sądy doraźne.

dowódcy właściwego – zwierzchnika sądowego w postępowaniu karnym. Pomimo że w jego gestii leżało wdrażanie działań, celem zarządzenia ściągania karnego (art. 80), nie był on już jedynym czynnikiem decydującym o wszczęciu postępowania w sprawie. Co prawda prokurator miał obowiązek przedłożenia mu swojego stanowiska, jakie zamierzał złożyć w sądzie³⁶, lecz w sytuacji braku akceptacji jego wniosków przez dowódcę właściwego miał on obowiązek przedłożyć sprawę MSWojsk. Dopiero decyzja ministra w tym zakresie miała charakter ostateczny. Nadto wnioski prokuratora składane sądowi, w wyniku okoliczności, jakie wyłoniły się podczas rozprawy sądowej, nie podlegały kontroli właściwego dowódcy (art. 101). Stąd właściwy dowódca nie decydował już imperatywnie i samodzielnie o przebiegu postępowania, sposobie jego zakończenia, ani toku sprawy sądowej. Te bowiem kompetencje przekazano gestii prokuratora, sądu i nadzorowi ministra. Powyższe skutkowało więc zwiększeniem niezależności prokuratora wojskowego.

Należy również wskazać, że instytucja zwierzchnika sądowego istniała również w sądownictwie polowym. Miało ono charakter jednoinstancyjny (zarówno w trybie zwykłym, jak i doraźnym). Wprowadzenie postępowania doraźnego było uzasadnione przede wszystkim koniecznością szybkiej reakcji na rozprzestrzeniającą się w czasie działań wojennych przestępczość szczególnie niebezpieczną dla ładu i porządku oraz interesów służby wojskowej. Karność bowiem i porządek prawny w wojsku stanowiły fundamentalne podstawy organizacyjne armii, a ich naruszanie, groźne dla całości wojska, musiało się spotkać z najbardziej radykalnym sposobem reakcji, jakim jest sądownictwo doraźne. Nadto następowało to w sytuacji, gdy zwyczajne środki opieki prawnej okazały się niewystarczające, a zachodziła potrzeba bardzo szybkiego i bardzo rygorystycznego wymiaru sprawiedliwości. Cel ten osiągnęto przez skrócenie i uproszczenie przepisów proceduralnych oraz wprowadzenie wyjątkowych sankcji karnych³⁷. Zwierzchnikiem sądowym był tu z reguły dowódca dywizji, względnie dowódca okręgu etapowego, a do momentu utworzenia dywizji dowódca grupy operacyjnej. Jego uprawnienia rozciągały się na wszystkich żołnierzy podległych mu służbowo oraz osoby zatrzymane na podległym mu terenie. W praktyce zwierzchnik ten upoważniał szefa sądu polowego do realizacji uprawnień zwierzchnika wobec sądu, z wyłączeniem prawa zatwierdzania wyroków. Zwierzchnik sądowy polecał przeprowadzenie postępowania przygotowawczego i sądowego.

³⁶ Nakaz obejmował przedstawienie do akceptacji stanowisk prokuratora w przedmiocie: wszczęcia, umorzenia lub zawieszenia postępowania karnego, wniesienia oskarżenia, odroczenia lub przerwy w karze i wniesienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

³⁷ K. Müller, *Wojskowe sądownictwo doraźne w świetle obowiązujących ustaw*, WPP 1932, nr 2, s. 29.

Sąd polowy powoływany był na rozkaz zwierzchnika sądowego, w którym wyznaczano skład sądzący. Rozkaz zwierzchnika wyznaczał osobę prowadzącą rozprawę, oskarżyciela i obrońcę, którzy musieli posiadać wykształcenie prawnicze. Prowadzący rozprawę nie był przewodniczącym składu, lecz oficerem Korpusu Sądowego, a więc osobą z wykształceniem prawniczym. Jego zadaniem było czuwanie, aby procedowanie było zgodne z prawem, a także wyjaśnianie aspektów prawnych członkom sądu. Od wyroków sądu nie przysługiwały środki zaskarżenia. Po wydaniu wyroku następowała jedynie faza jego zatwierdzenia przez zwierzchnika sądowego. W razie niezatwierdzenia wyroku zwierzchnik przekazywał akta sprawy do zatwierdzenia Naczelnemu Dowództwu, które mogło wyrok zatwierdzić lub znieść (uchylić) i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Jeśli sąd polowy nie rozpoznawał sprawy w postępowaniu doraźnym, lecz zwykłym, wyroki zatwierdzał Naczelny Wódz³⁸. Nadmienić należy, że to dowódca armii odpowiadał przed Naczelnym Wodzem za karność i bitność oraz zdolność operacyjną armii. Dowódca armii posiadał w stosunku do zwierzchników sądowych prawo rozkazodawstwa w zakresie wdrażania dochodzeń sądowo-karnych. W ten sposób dowódcy armii i frontów byli zwierzchnikami sądowymi wyższego szczebla wobec podległych im dowódców będących zwierzchnikami sądowymi (wielkich jednostek, okręgów etapów, grup operacyjnych, garnizonów) dla podległych im sądów. Wszyscy ww. dowódcy byli dysponentami podległych im sądów polowych³⁹. Uprawnienia do bycia zwierzchnikem sądowym przysługiwało co najmniej dowódcy dywizji i osobom równorzędnym im, a więc wyższym dowódcom w stopniu generała. Według przepisów ich zastępcy musieli posiadać również ten stopień lub musieli być to wyżsi oficerowie sztabowi. Jednak zdarzały się wypadki, że funkcje zwierzchników zatwierdzających wyroki, wbrew obowiązującym regulacjom, powierzano oficerom z niższymi stopniami⁴⁰. To spowodowało reakcję władz wojskowych wskazującą, że funkcję zwierzchnika sądowego musi sprawować dowódca o wysokiej randze wojskowej i takie kwalifikacje powinien posiadać również zastępujący go w tej funkcji zastępca wojskowy. Jednak w praktyce, z uwagi na braki kadrowe, wymogi te nie zawsze były możliwe do spełnienia i funkcje zwierzchników sądowych pełnili oficerowie w stopniach majorów czy

³⁸ T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie polowe...*, s. 66-67.

³⁹ CAW, WBH, sygn. I.301.21.3, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Załącznik do rozkazu szefa Oddziału I Naczelnego Dowództwa WP, nr 1940/I z 7 marca 1920 r.; L. Kania, Organizacja i rys działalności sądów polowych Naczelnego Dowództwa WP w przełomowym okresie wojny z Rosją Sowiecką latem 1920 r. (część 1), „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2018, nr 3-4, s. 72.

⁴⁰ L. Kania, *Organizacja i rys...*, s. 73.

kapitanów⁴¹. Do 10 maja 1920 r. obowiązywała również tymczasowa instrukcja dla dowódców pułków jako zwierzchników sądowych⁴². Zadaniem dowódcy pułku jako zwierzchnika sądowego było zarządzanie ścigania, zezwalał na wszczęcie postępowania sądowego (pisemne oddanie pod sąd) i popieranie oskarżenia o przestępstwa podlegające właściwości sądu pułkowego (art. 1, art. 13). Wyznaczał on oficera sądowego i sędziego pułkowego, którzy byli jego organami pomocniczymi, zaś oficer sądowy pełnił funkcję doradcy prawnego dowódcy pułku w sprawach karnych (art. 8, art. 11). Dowódca miał czuwać, aby postępowanie karne wyjaśniło wszelkie okoliczności sprawy zgodnie ze stanem faktycznym, zaś rozstrzygnięcie miało charakter bezstronny po rozważeniu wszelkich okoliczności przemawiających na korzyść i niekorzyść oskarżonego (art. 2, art. 3). Zatwierdzał wydane wyroki poprzez naniesienie na wyroku ręcznego zapisu, a także nakazywał jego wykonanie (art. 27). Prawo zniesienia wyroku sądu pułkowego winien stosować również na korzyść oskarżonego, w tym w sytuacji gdy dowiedział się od oficera sądowego, iż wydany wyrok był sprzeczny z ustawą lub brak było dowodów winy oskarżonego (art. 6). Miał prawo zarządzenia ścigania karnego za czyn, który uprzednio był ukarany dyscyplinarnie (art. 15), a także pisemnego wdrożenia śledztwa (art. 25).

Polowe postępowanie doraźne wprowadzono rozkazem kierownika MSWojsk. płk. Jana Wroczyńskiego z dnia 7 lutego 1919 r.⁴³ Sądy doraźne mogły zostać powołane na terenach objętych stanem wojny (na rozkaz głównodowodzącego WP) oraz na terenach objętych stanem wyjątkowym (na podstawie dwóch dekretów Naczelnika Państwa z 1919 r.⁴⁴). Swoją kognicją obejmowały

⁴¹ CAW, WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Pismo Szefostwa Sądownictwa Polowego Naczelnego Dowództwa WP nr 3915/20/Sąd z 4 czerwca 1920 r. do Ekspozytury Sądu Polowego O.E. Płoskirów we Lwowie; L. Kania, *Organizacja i rys...*, s. 73-74.

⁴² CAW, WBH, sygn. I.315.1.15, Najwyższy Sąd Wojskowy, Tymczasowa instrukcja dla dowódców pułków jako zwierzchników sądowych, b.d., b.p.

⁴³ CAW, WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Odpis instrukcji Dowództwa 7 Armii L. 59/20/Tj. z czerwca 1920 r. określającej stosunek sądów polowych do zwierzchników sądowych i dowódców dywizji, względnie okręgów etapowych; Rozkaz kierownika MSWojsk. płk. J. Wroczyńskiego – Ustawa o Wojennych Sądach Doraźnych z 7 lutego 1919 r., DRW z 19 lutego 1919 r. Nr 19, poz. 618, s. 462-464. O wątpliwościach dotyczących co do legalności ww. rozkazu – zob. T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie polowe...*, s. 69.

⁴⁴ O powołaniu tych sądów traktowały: dekret Naczelnika Państwa z 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (*Dziennik Praw Państwa Polskiego* z 1919 r. Nr 1, poz. 79) i dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. o częściowej zmianie dekretu z 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (*Dz. Pr. P.P.* z 1919 r. Nr 14, poz. 159). Zgodnie z art. 5 pkt a-b dekretu z 2 stycznia 1919 r. sądownictwu doraźnemu podlegały wymienione tam przestępstwa z kodeksu karnego rosyjskiego z 1903 r. oraz zamachy na bezpieczeństwo wojska polskiego, urządzenia komunikacyjne, materiały wojskowe, amunicję i prowiant wojskowy. W dekrety nie wskazano, jaka kategoria osób podlegała tym sądom, należy więc uznać, że byli to zarówno cywile, jak i żołnierze. Art. 2 dekretu z 7 lutego 1919 r. dekretu z 7 lutego 1919 r. zmienił brzmienie art. 5 i 6 poprzedniej regulacji, podda-

osoby cywilne i żołnierzy za czyny przestępne, literalnie wskazane w art. 2 rozkazu, jeśli sprawcę, który ukończył 17 lat, ujęto na gorącym uczynku lub czyn przestępny był na tyle oczywisty, że nie wymagał przeprowadzenia śledztwa wstępnego. Oprócz sprawców odpowiedzialności podlegali pomocnicy i podżegacze, a w razie ich skazania wymierzano karę śmierci przez rozstrzelanie. Sformowanie sądu doraźnego następowało na rozkaz właściwego dowódcy w terminie 24 godzin od ujęcia sprawcy. Wyroki sądu doraźnego w stanie wojny stawały się prawomocne po ich ogłoszeniu. Wyroki skazujące na karę śmierci wydane w stanie wyjątkowym stawały się prawomocne po zatwierdzeniu przez dowódcę właściwego OGen. WP. Wykonanie prawomocnego wyroku następowało na rozkaz dowództwa. W zakresie tego aktu prawnego należy poczynić uwagę podstawową. Co prawda nie operował on terminem zwierzchnika sądowego, jednak nie ulega wątpliwości, na podstawie wcześniej ustanowionych przepisów o sądownictwie wojskowym, że dowódcę właściwego należało traktować jako zwierzchnika sądowego. Z drugiej strony niezbyt czytelne jest, że termin „dowódca właściwy” pojawia się jedynie w art. 9 ww. rozkazu (dotyczącym sformowania sądu), zaś w pozostałych artykułach operowano terminami „dowództwo” (art. 26) czy „dowódca właściwego okręgu generalnego” (art. 24). Literalne brzmienie ww. rozkazu wskazuje, że pojęcia te są tożsame. Pomimo tego należałoby również te sformułowania odnosić do zwierzchnika sądowego. Wskazywać na to może treść art. 28, że w razie wątpliwości prawnych, w braku odmiennych regulacji ww. rozkazu, dowódcy i sądy winni stosować się do przepisów ogólnych o sądownictwie WP.

W art. 60 rozp.u.p.k.w.s.z. określono, że warunkiem ścigania w trybie doraźnym było: a) uprzednie ogłoszenie o wprowadzeniu postępowania doraźnego, b) podległość osoby względem kognicji sądownictwa wojskowego, c) popełnienie przestępstwa literalnie wskazanego w art. 59 i art. 60 pkt a-c rozp.u.p.k.w.s.z.⁴⁵ popełnionego po dacie wprowadzenia sądownictwa doraźnego (a także ich usiłowanie, współsprawstwo, podżeganie i pomocnictwo do nich⁴⁶). Prawo wprowadzenia sądownictwa doraźnego przysługiwało MSWojsk., który upoważnienie to mógł przekazać dowódcom OGen. WP (art. 60). Z kolei zgodnie z art. 76 rozp.u.p.k.w.s.z. prawo wprowadzenia postępowania doraźnego w sądach polowych przysługiwało dowódcy właściwemu

jąc sądownictwu doraźnemu zarówno żołnierzy, jak i osoby cywilne, którym zarzucano, wskazane literalnie w treści art. 2, czyny z kk. z 1903 r. i niemieckiego kodeksu karnego wojskowego z 1872 r. Rodzaje przestępstw podlegających osądzeniu wskazywał art. 2 ustawy o wojennych sądach doraźnych z 7 lutego 1919 r. Stanowił on powtórzenie regulacji art. 2 dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r.

⁴⁵ Były to m.in. morderstwo (zabójstwo), podpalenie, rabunek, rozbój, szpiegostwo, tchórzostwo w obliczu nieprzyjaciela, nieuprawniony werbunek.

⁴⁶ K. Müller, *Wojskowe sądownictwo...*, s. 39.

(zwierzchnikowi sądowemu) w stosunku do przestępstw literalnie wskazanych w art. 59 ww. rozporządzenia. Jedynie do niego należała inicjatywa i prawo ścigania karnego w postępowaniu doraźnym; postępowanie sądowe rozpoczynano po wręczeniu sądowi pisemnego rozkazu oskarżenia, który musiał określać osobę obwinionego i zarzucany mu czyn. Zwierzchnikowi sądowemu przysługiwało również prawo zatwierdzenia wyroku sądu⁴⁷. Dowódcami właściwymi w tym zakresie byli Naczelný Wódz i dowódcy: okręgu etapowego, frontu, armii, twierdzy i dywizji, a w zakresie marynarki wojennej: dowódca floty, wybrzeża i okrętu w samodzielnej misji (art. 76). Naczelný Wódz mógł jednak przyznać prawa właściwego dowódcy (zwierzchnika sądowego) w postępowaniu doraźnym innemu podmiotowi niż wskazani powyżej (art. 76 w zw. z art. art. 92). Dowódca właściwy zachowywał w postępowaniu doraźnym pełnię swoich praw przysługujących mu ustawą o postępowaniu karnym wojskowym (art. 61), w tym zarządzał sądownictwem doraźne, o czym informował w wydanym rozkazie (art. 62).

Kolejnym aktem prawnym dotyczącym postępowania doraźnego było rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 30 lipca 1920 r.⁴⁸ Rozporządzenie ROP w zakresie wprowadzania sądownictwa doraźnego w art. 1 rozszerzyło katalog czynów podlegających temu trybowi oraz odwoływało się m.in. do art. 76 rozp.u.p.k.w.s.z. Stąd prawo wprowadzenia i zniesienia postępowania doraźnego przysługiwało każdemu właściwemu dowódcy oraz Naczelnemu Wódzowi.

Zadaniem zwierzchnika sądowego w sądach polowych było sprawowanie nadzoru nad ich działalnością, a wyposażenie go w kompetencje inicjowania postępowań oraz zatwierdzania wyroków czyniło go wraz z sądem istotnym podmiotem w zakresie skuteczności dowodzenia oraz likwidowania negatywnych zjawisk w wojsku, a także podejmowania działań mających na celu ochronę bezpieczeństwa porządku publicznego na podległym tu terenie⁴⁹.

⁴⁷ K. Müller, *Wojskowe sądownictwo...*, s. 41.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 30 lipca 1920 r. w przedmiocie wojskowego sądownictwa doraźnego (Dz.U. RP z 1920 r. Nr 71, poz. 479).

⁴⁹ Podobnie zob. L. Kania, *Instytucja zwierzchnika...*, s. 455. Podnoszono, że zadaniem sądów doraźnych było „powstrzymywanie uciekinierstwa i działań na tyłach przeciwko sile zbrojnej frontu”, zob. CAW, WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Odpis pisma nr 5986/20/Sąd gen. ppor. Stanisława. Hallera z Szefostwa Sądownictwa Polowego i Referatu Wojskowo-Prawnego Sztabu Generalnego Naczelnego Dowództwa WP, 15 lipca 1920 r., b.p. Z kolei w depeszy do dowództwa 2 Armii podnoszono, że na odzyskanych obszarach RP należy bezzwłocznie zorganizować sądownictwo doraźne sądów polowych za działania przeciwko państwu polskiemu i jego sile zbrojnej w czasie inwazji nieprzyjacielskiej, zob. CAW, WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Depesza kpt. Tomasza Rybickiego z Szefostwa Sądownictwa Polowego do Dowództwa 2 Armii, b.d., b.p.

III. Okres 1936-1945

Od 1 stycznia 1937 r. zaczął w Polsce obowiązywać dekret Prezydenta RP o ustroju sądów wojskowych⁵⁰. Z chwilą wejścia w życie tego aktu prawnego moc utraciły m.in. przepisy ustawy o tymczasowym sądownictwie wojskowym z 1919 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z maja 1920 r. w przedmiocie wprowadzenia na terenie Rzeczypospolitej austriackiej ustawy z 1912 r.⁵¹ Dekret o ustroju sądów wojskowych uregulował instytucję zwierzchnika sądowo-karnego w art. 9 i dziale V (art. 79-91 p.u.s.w.). Zwierzchnik współdziałał w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przed sądami wojskowymi i wojennymi w sposób prawem przypisany (art. 9 p.u.s.w.). Współdziałanie to dzielono na dwie grupy. Pierwsza obejmowała prawa, które stanowiły decyzje zwierzchnika sądowo-karnego wywierające wpływ na decyzje prokuratora wojskowego, tj. wyrażenie zgody lub odmowa zgody na zarządzenia lub wnioski prokuratora (art. 109 p.u.s.w.)⁵². Druga grupa obejmowała prawa zwierzchnika jako samodzielnego organu władzy państwowej w zakresie wymiaru sprawiedliwości w wojsku. Obejmowały one: a) prawa specyficzne jedynie dla sądownictwa wojskowego, tj. zatwierdzanie wyroków, stosowanie prawa łaski, o ile taka kompetencja została mu przekazana⁵³, itp.; b) prawa, które w sądownictwie powszechnym należały do domeny sądu lub

⁵⁰ Dekret Prezydenta RP z 29 września 1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 76, poz. 536), dalej p.u.s.w. Obowiązywał on do 30 września 1944 r., kiedy uchylił go dekret PKWN z 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej (Dz.U. z 1944 r. Nr 6, poz. 29).

⁵¹ Dekret Prezydenta RP z 29 września 1936 r. – Przepisy wprowadzające prawo o ustroju sądów wojskowych oraz kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 76, poz. 538).

⁵² Zgoda zwierzchnika obejmowała wszczęcie lub odmowę wszczęcia postępowania, przekazanie ścigania, wniesienia aktu oskarżenia, wznowienia postępowania lub podjęcia na nowo umorzono-go dochodzenia, zarządzenie lub odwołanie warunkowego zwolnienia (art. 109 § 1 p.u.s.w.). W sytuacji gdy prokurator wojskowy przy WSO nie zgadzał się z decyzją zwierzchnika sądowo-karnego, powyższa kwestia była rozpoznawana przez MSWojsk., a jego decyzja była wiążąca dla prokuratora i zwierzchnika sądowo-karnego. Z kolei decyzja zwierzchnika sądowo-karnego wiązała prokuratora przy WSR (art. 110 p.u.s.w.).

⁵³ Jednak stosownie do art. 491 § 2 dekretu Prezydenta RP z 29 IX 1936 r. – Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 76, poz. 537), wykonanie kary śmierci orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu wojskowego mogło nastąpić dopiero po decyzji Prezydenta RP o nieskorzystaniu z prawa łaski. W postępowaniu wojennym nie stosowano art. 491 § 2 k.w.p.k. Wyrok śmierci wykonywano po uprawomocnieniu się wyroku sądu, a prośba o ulaskawienie nie wstrzymywała jej wykonania (art. 495 § 1 k.w.p.k.). Niemniej jednak nadal nie zmienił się podmiot, do którego kierowano prośbę o łaskę, tj. Prezydent RP. W wojskowym postępowaniu doraźnym (art. 401 § 3 k.w.p.k.) Prezydent RP mógł skorzystać z prawa łaski, jeśli wyrok orzekał karę śmierci. Zgodnie z art. 553 § 1 i 2 k.w.p.k. Prezydent RP mógł w czasie wojny upoważnić Naczelnego Wodza do darowania lub złagodzenia w drodze łaski kar wymierzonych w postępowaniu wojennym i doraźnym, a Naczelnny Wódz mógł takie upoważnienie przekazać w całości zwierzchnikom sądowo-karnym. Nie pozbawiało to jednak Prezydenta RP uprawnienia do udzielenia prawa łaski, jeśli chciał z niego skorzystać, zob. M. Buszyński, B. Matzner, *Kodeks wojskowego...*, s. 471.

prokuratora, a które zgodnie z p.u.s.w. wykonywał zwierzchnik sądowy, np. odroczenie lub przerwa w karze, łączenie spraw lub wyłączanie ze spraw karnych.

Funkcję zwierzchnika sądowo-karnego pełnił wyższy dowódca (przełożony) wojskowy. Przepis prawa wskazywał, że był on przedstawicielem interesu wojska w zakresie utrzymania w siłach zbrojnych karność i porządku prawnego (art. 79 p.u.s.w.). Do jego zadań należało zarządzenie, w formie pisemnego polecenia, ścigania wszystkich przestępstw leżących w granicach jego właściwości oraz współdziałania w postępowaniu karnym w sposób określony przepisami prawa. W swoich działaniach miał się kierować zasadą bezstronności. W sytuacji gdy zwierzchnik sądowo-karny z tytułu jakiegokolwiek przeszkody nie mógł wykonywać swoich czynności, jego uprawnienia przechodziły na jego zastępcę w dowodzeniu.

Regulacje prawne wskazywały, że funkcje zwierzchnika sądowo-karnego pełnili:

- 1) w stosunku do Naczelnego Wodza, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Ministra Spraw Wojskowych – Prezydenta Rzeczypospolitej, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych;
- 2) w sprawach należących do Wojskowych Sądów Okręgowych (WSO) – dowódca korpusu w stosunku do:
 - wszystkich żołnierzy podporządkowanych mu służbowo lub,
 - żołnierzy mających przynależność służbową do jednostki, załogującej na obszarze danego okręgu korpusu,
 - innych osób podlegających lub poddanych sądownictwu wojskowemu, które popełniły przestępstwo na obszarze danego okręgu korpusu lub zostały ujęte, o ile zwierzchnik sądowo-karny, któremu sprawca podlegał służbowo nie skorzysta ze swoich uprawnień;
- 3) w sprawach należących do Wojskowych Sądów Rejonowych, dalej WSR, – dowódca dywizji piechoty, mający swą siedzibę na obszarze działania danego wojskowego sądu rejonowego, w stosunku do:
 - żołnierzy podporządkowanych mu służbowo lub mających przynależność służbową do jednostki, załogującej na obszarze działania danego sądu, oraz
 - w stosunku do innych osób, podlegających lub poddanych sądownictwu wojskowemu, które na obszarze działania danego sądu przestępstwo popełniły lub zostały ujęte o ile zwierzchnik sądowo-karny, któremu sprawca podlegał służbowo nie skorzysta ze swoich uprawnień;
- 4) w sprawach należących do właściwości sądów admirałskich lub WSO jako sądów admirałskich – szef Kierownictwa Marynarki Wojennej

lub inny dowódca (przełożony) wyznaczony przez Ministra Spraw Wojskowych spośród dowódców (przełożonych) w marynarce wojennej;

- 5) w sprawach należących do właściwości wojskowych sądów marynarskich lub wojskowych sądów rejonowych jako marynarskich – osoba wyznaczona przez Ministra Spraw Wojskowych spośród dowódców (przełożonych) w marynarce wojennej;
- 6) w stosunku do żołnierzy mających czasową przynależność służbową do jednostki wojskowej (formacji, zakładu, urzędu) – zwierzchnik sądowo-karny właściwy dla tej jednostki (formacji, zakładu, urzędu);
- 7) w stosunku do osób podlegających lub poddanych sądownictwu wojskowemu, które nie mieściły się w powyżej wskazanych kategoriach – zwierzchnik sądowo-karny mający swą siedzibę najbliżej miejsca popełnienia przestępstwa lub ujęcia sprawcy⁵⁴.

Z kolei w sprawach należących do właściwości sądów wojennych zwierzchnikiem sądowo-karnym był:

- a) dowódca jednostki (formacji) wojskowej, przy której sąd wojenny został utworzony. Podlegali mu: wszyscy żołnierze podporządkowani mu służbowo; inne osoby podlegające lub poddane sądownictwu wojskowemu, które na obszarze działania danej jednostki (formacji) popełniły przestępstwo lub zostały ujęte;
- b) komendant obszaru, dla którego sąd wojenny został utworzony. Podlegali mu: wszyscy żołnierze, podporządkowani mu służbowo lub mający przynależność służbową do jednostki wojskowej (formacji) załogującej na tym obszarze, a niepodporządkowani dowódcy, wymienionemu pod lit. a), oraz inne osoby, podlegające lub poddane sądownictwu wojskowemu, które na tym obszarze przestępstwo popełniły lub zostały ujęte.

Wobec faktu, że większość zwierzchników sądowo-karnych nie miała władzy terytorialnej kwestia terytorialnego obszaru działania została uregulowana w odniesieniu do sądu. Obszarem działania WSO był obszar okręgu korpusu, zaś obszarem działania WSR teren obejmujący część obszaru okręgu korpusu wskazaną przez MSWojsk⁵⁵.

⁵⁴ Przepis ten mógł mieć zastosowanie np. w razie popełnienia przestępstwa przez sprawcę podlegającego kognicji sądów wojskowych, które zaistniało poza obszarem działania któregośkolwiek z sądów wojskowych, lub sprawcę, który zbiegł z jednostki rozwiązanej po jego ucieczce. Bez wprowadzenia takiej regulacji niemożliwe byłoby zarządzenie ścigania takiego sprawcy zanim nie zostałby on ujęty. Taka sytuacja zdarzałaby się w praktyce jedynie wyjątkowo, zob. W. Pilecki, *Właściwość sądów wojskowych i zwierzchników sądowo-karnych*, WPP 1938, nr 4, s. 55.

⁵⁵ W. Pilecki, *Właściwość sądów...*, s. 52.

W sytuacji gdy sprawa podlegała właściwości kilku zwierzchników sądowo-karnych, pierwszeństwo miał zwierzchnik, który najpierw zarządził ściganie karne sprawcy. Od tej reguły należało odstąpić i przekazać sprawę innemu zwierzchnikowi właściwemu, jeżeli przyspieszyłoby to przeprowadzenie sprawy ze względu na okoliczności sprawy, w szczególności z uwagi na przynależność służbową oskarżonego, albo ze względu na miejsce pobytu oskarżonego lub świadków. W sytuacji wystąpienia sporu pomiędzy właściwymi zwierzchnikami sądowo-karnymi rozstrzygał go ich wspólny przełożony.

Dekret regulował również właściwość zwierzchników sądowo-karnych w przypadku łączenia kilku spraw karnych. Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że gdy jedną osobę oskarżono o kilka przestępstw albo było kilku sprawców, podlegaczy, pomocników albo innych osób, których działanie przestępne pozostawało w ścisłym związku z działaniem sprawcy, wówczas obejmowano ich jednym postępowaniem karnym. W takiej sytuacji zwierzchnikiem sądowym uprawnionym do zarządzenia ścigania był zwierzchnik właściwy dla danego WSO. Jeśli czyny sprawców należały do właściwości zarówno WSO, jak i podległego mu terytorialnie WSR, zaś sprawę w całości rozpoznawał WSO (art. 92 p.u.s.w.). Gdy czyny należały do właściwości różnych zwierzchników sądowo-karnych, niepozostających względem siebie w stosunku podporządkowania, mogło nastąpić łączne rozpoznanie spraw, o ile przyczyniłoby się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. Następowало to na podstawie postanowienia sądu wojskowego wydanego na wniosek prokuratora. W tym zakresie orzekały:

- a) WSO – w sprawach należących do właściwości wojskowych sądów rejonowych w okręgu WSO,
- b) Najwyższy Sąd Wojskowy – w innych przypadkach. Sąd ten, zarządzając połączenie spraw karnych, określał również, który ze zwierzchników sądowo-karnych będzie właściwy dla spraw połączonych.

W sprawach należących do zakresu działania sądów wojennych połączenie spraw, o ile przyczyniłoby się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania, przeciw osobom, do których ścigania karnego są powołani różni zwierzchnicy sądowo-karni, na wniosek jednego z nich lub z urzędu zarządzał:

- a) przełożony podporządkowanego – jeżeli pozostawali między sobą w stosunku podporządkowania;
- b) wspólny przełożony – w innych przypadkach. Podobnie jak w przypadku sądów przełożony był zobowiązany wskazać, który ze zwierzchników sądowo-karnych będzie właściwy dla połączonych spraw.

W sytuacji wyłączenia danego oskarżonego lub danego czynu od łącznego rozpoznania, celem przyspieszenia, uproszczenia postępowania lub ze względu na dyscyplinę wojskową decyzję taką podejmował:

- a) w toku dochodzenia – właściwy dla spraw połączonych zwierzchnik sądowo-karny,
- b) w toku śledztwa – wojskowy sędzia śledczy, na wniosek prokuratora wojskowego,
- c) po skierowaniu do sądu aktu oskarżenia i w toku rozprawy – sąd wojskowy rozpoznający sprawę.

Jednak sprawa wyłączona nadal należała do właściwości zwierzchnika sądowo-karnego, właściwego dla spraw połączonych.

Jeżeli ze względu na uproszczenie lub przyspieszenie postępowania albo z innych ważnych powodów potrzebne okazywało się przeniesienie wyłączonej sprawy do właściwości tego zwierzchnika sądowo-karnego, który byłby właściwy dla tej sprawy, gdyby nie zarządzono połączenia spraw – przeniesienie sprawy wyłączonej do jego właściwości zarządzał na wniosek oskarżyciela publicznego:

- a) gdy sprawa należała do właściwości WSO, jak i podporządkowanego mu WSR – zwierzchnik sądowo-karny lub sąd wojskowy, który zarządził wyłączenie sprawy;
- b) w innych przypadkach – ten sąd wojskowy, który zarządził połączenie spraw, a w sprawach należących do zakresu działania sądów wojennych – wspólny przełożony zwierzchników sądowo-karnych.

Przepisy przewidywały również możliwość zmiany zwierzchnika sądowo-karnego i przeniesienie sprawy do właściwości innego zwierzchnika. Decyzję taką podejmował Najwyższy Sąd Wojskowy, a w sprawach podlegających kognicji sądów wojennych Naczelny Wódz:

- w razie konieczności zapewnienia prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, ze względu na interes służby wojskowej lub z innych ważnych powodów – na wniosek zwierzchnika sądowo-karnego, oskarżonego lub z urzędu;
- gdy w stosunku do zwierzchnika sądowo-karnego zachodziły okoliczności, które w myśl prawa wyłączały sędziego wojskowego od udziału w prowadzeniu sprawy.

Zwierzchnicy sądowo-karni współdziałali z sądami wojskowymi w sprawach należących do właściwości WSO (i admirałskich) i WSR (i marynarskich) przez oskarżyciela publicznego, ustanowionego przy sądzie właściwym miejscowo dla danej sprawy. W sprawach sądowych dotyczących Naczelnego Wodza, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Ministra Spraw Wojskowych zwierzchnik sądowo-karny współdziałał z WSO w Warszawie przez Naczelnego Prokuratora Wojskowego. Terytorialna

kognicja sądu obejmowała skoszarowane lub przebywające na jego terenie jednostki wojskowe podporządkowane służbowo dowódcy (przełożonemu) wojskowemu, będącemu zwierzchnikiem sądowo-karnym w danej sprawie. W sytuacji gdy jednostki wojskowe przebywały na obszarze działania kilku sądów stosownie do art. 98 i art. 99 p.u.s.w. właściwość miejscowa sądu była uzależniona od decyzji zwierzchnika sądowo-karnego. I tak:

- a) w sprawach przeciw osobom podporządkowanym służbowo zwierzchnikowi sądowo-karnemu w danej sprawie – sąd, na którego obszarze działania przebywa jednostka wojskowa (formacja, zakład, urząd), w której osoby te pełnią służbę;
- b) w sprawach przeciw innym osobom – sąd, na którego obszarze działania znajduje się siedziba dowódcy (przełożonego) wojskowego, będącego zwierzchnikiem sądowo-karnym w danej sprawie;
- c) w sprawie obejmującej kilku oskarżonych, podlegających właściwości tego samego zwierzchnika sądowo-karnego, co do których była by uzasadniona właściwość miejscowa kilku sądów – sąd właściwy do rozpoznania sprawy wyznaczał zwierzchnik sądowo-karny;
- d) decyzję o konieczności wyznaczenia spośród kilku sądów właściwych ze względu na teren skoszarowania jednostek podległych jednemu zwierzchnikowi sądowo-karnemu sądu właściwego do rozpoznania sprawy podejmował zwierzchnik sądowo-karny, gdy rozpoznanie sprawy przez sąd inny uważał za potrzebne celem przyspieszenia postępowania karnego lub zmniejszenia jego kosztów albo z innych ważnych powodów. W razie ustania ww. okoliczności zwierzchnik mógł ponownie przekazać sprawę sądowi właściwemu, jeśli uznał to za potrzebne, celem przyspieszenia postępowania karnego lub zmniejszenia jego kosztów albo z innych ważnych powodów. W sprawach należących do właściwości sądów wojennych zwierzchnik sądowo-karny współdziałał z sądem wojennym przez sędziego wojskowego, stojącego na czele sądu, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Uprawnienia zwierzchnika sądowo-karnego regulował również kodeks wojskowego postępowania karnego z 1936 r.⁵⁶ Przysługiwały mu m.in. uprawnienia w zakresie wszczęcia i umorzenia postępowania doraźnego i wojennego, zawieszenia w czynnościach służbowych, prawo zatwierdzania wyroków sądów doraźnych i wojennych, wydawania postanowień i rozpoznawania zażaleń, kierowania do sądu aktu oskarżenia, wyznaczenia sędziego kierującego

⁵⁶ Dekret Prezydenta RP z 29 marca 1936 r. Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. R. P. z 1936 r. Nr 76, poz. 537), dalej k.w.p.k.

rozprawą, decydowania, czy rozprawa ma być jawna, czy niejawna (art. 3, 132, 388, 391, 396, 400, 407-408, 411 § 1, 412, 413-414, 417, 422 § 1, 424, 425, 429-430 k.w.p.k.).

Podnoszono, że zwierzchnik ten, reprezentując interes służby wojskowej, stanowił szczególny sposób współdziałania dowódcy z aparatem sądowym w systemie sprawowania sprawiedliwości, celem zachowania karności wojskowej i poszanowania porządku prawnego, a co za tym idzie usprawienie w dowodzeniu oddziałem wojskowym⁵⁷. Wskazywano, że powyższe współdziałanie w wymiarze sprawiedliwości nie miało wpływu na sam wymiar sprawiedliwości, a polegało jedynie na kierowaniu polityką kryminalną w interesie służby wojskowej⁵⁸.

Takie uzasadnienie roli zwierzchnika sądowo-karnego nie wydaje się jednak właściwe. O ile można zaakceptować działanie zwierzchnika przy powołaniu sądów polowych, to nie znajdują uzasadnienia jego dalsze kompetencje, bowiem pokrywają się one z celami prokuratora wojskowego. Zgodnie z art. 101 p.u.s.w. rolą prokuratora wojskowego było stanie na straży ustaw, oskarżanie oraz współdziałanie w wymiarze sprawiedliwości w sposób określony prawem. W przedwojennej doktrynie prawa współdziałanie prokuratora w wymiarze sprawiedliwości, zgodnie z art. 101 p.u.s.w., rozumiano jako czuwanie, aby wymiar sprawiedliwości był zgodny z prawem, odpowiadał duchowi ustaw oraz wymaganiom represji karnej służącej utrzymaniu karności i porządku prawnego w wojsku⁵⁹. To prokurator, jako podmiot o wykształceniu prawniczym, był w stanie samodzielnie podejmować decyzje co do wszczynania i prowadzenia postępowań karnych. Zwłaszcza że znał on specyfikę i charakter służby wojskowej⁶⁰. Przymiotu znajomości prawa nie posiadał z kolei zwierzchnik sądowo-karny. Poza tym kierowanie polityką kryminalną w wojsku pozostawało również w gestii MSWojsk., który poprzez Naczelnego Prokuratora Wojskowego miał wpływ na działanie wszystkich prokuratorów wojskowych

⁵⁷ Podnoszono, że celem i tendencją przepisów wojskowych było, aby funkcję zwierzchnika sądowego, która łączy w sobie władzę prokuratora i sędziego, a także decyduje o prawomocności wyroków sprawował dowódca o wysokiej randze, doświadczeniu i powadze wojskowej. Takie kwalifikacje powinien posiadać również zastępujący go w tej funkcji zastępca wojskowy. zob. CAW WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Pismo Szefostwa Sądownictwa Polowego Naczelnego Dowództwa WP nr 3915/20/Sąd z 4 czerwca 1920 r. do Ekspozytury Sądu Polowego O.E. Płoskirów we Lwowie.

⁵⁸ M. Buszyński, B. Matzner, *Kodeks wojskowego...*, s. 24-25.

⁵⁹ Takie uzasadnienie zadań prokuratora wskazywano przy art. 101 p.u.s.w. zob. M. Buszyński, B. Matzner, *Kodeks wojskowego...*, s. 82.

⁶⁰ Zgodnie z art. 53 i art. 54 p.u.s.w. prokuratorem mógł być tylko oficer audytor, zaś oficerem audytorem mógł zostać oficer WP, który odbył co najmniej jednoroczną oficerską służbę zawodową oraz miał prawnicze wykształcenie uniwersyteckie, odbył wojskową aplikację sądową i zdał wojskowy egzamin sędziowski.

(art. 102 p.u.s.w.). Należałoby raczej uznać, że zadaniem zwierzchnika sądowo-karnego było przeciwdziałanie czy zapobieganie zbytniemu formalizmowi⁶¹ w zakresie ścigania karnego, które mogło cechować prokuratorów, a co za tym idzie spowodowanie wdrożenia szybkiej reakcji prawno-karnej mającej wpływ na postawy żołnierzy i ich poczucie karność. Wskazywał na to wiceminister Spraw Wojskowych gen. ppor. Kazimierz Sosnkowski, podnosząc, że czas od popełnienia czynu do odbycia kary jest tak odległy, że traci się cel represyjny kary, który równocześnie z momentem odstraszenia winien cechować sądownictwo wojskowe. Tak długi czas rodził poczucie bezkarność. Sugerował, aby formalności prokuratorskie i sądowe, biorąc pod uwagę sytuację wewnątrz kraju i sytuację zewnętrzną w 1920 r., ograniczyć do niezbędnego minimum, zaś „pole-
rowanie” spraw zostawić na czas powojenny. Analiza spraw karnych wskazywała na przykład na: nadmierną ilość zebranej dokumentacji, przesłuchiwanie wielu świadków, a w razie ich niestawiennictwa odraczanie rozpraw, co z punktu widzenia dyscypliny wojskowej i szybkiego wymierzenia sprawiedliwości nie było konieczne. Podnosił, że decydującym czynnikiem w sądownictwie wojskowym winno być szybkie zakończenie sprawy, zaś sędzia wojskowy winien mieć na uwadze interes armii i służby wojskowej⁶².

Po wybuchu II wojny przepisy p.u.s.w. nadal obowiązywały w sądownictwie Polskich Sił Zbrojnych na Obczyźnie, jak i Komendzie Sił Zbrojnych w Kraju, dalej KSZwK (Związek Walki Zbrojnej, Armia Krajowa) działającej w okupowanej Polsce. W dniu 2 września 1939 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów o postępowaniu doraźnym przed sądami powszechnymi⁶³. Ponadto pozostawanie Rzeczypospolitej Polskiej

⁶¹ Przykładami mogą być zaległości w sądach polowych WP w czasie wojny polsko-bolszewickiej w 1920 r. spowodowane zbytnim formalizmem sędziów i prokuratorów. Gen ppor. Aleksander Pik podnosił, że urzędy prokuratorskie zamiast stać na straży przestrzegania karność i porządku oraz segregować sprawy na ważniejsze i mniej ważne, załatwiają je w biurokratycznym porządku, według daty wpływu, „nie oglądając się na dobro Państwa ani dobro armii”, bez nadzoru zwierzchnika sądowego stali się liberalniejsi w wydawaniu wyroków bardziej niż sądy cywilne. Podnosił, że wszystkie jego wytyczne i okólniki pozostały „martwą literą”, zob. CAW, WBH, sygn. I.301.21.4, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Pismo gen. ppor. Aleksandra Pika nr 2027/Tajne z 10 września 1919 r. W innym piśmie podnoszono, że sądy polowe winny być tworzone na froncie – w miejscu, gdzie popełniono zbrodnię. Tam też należy wymierzyć karę, aby była skuteczna wobec ludności wrogiej WP, zob. CAW, WBH, sygn. I.301.21.4, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Pismo gen. ppor. Listowskiego nr 769/V/Sąd. 8 grudnia 1919 r. Zob. również: L. Kania, *Organizacja i rys...*, s. 75-78.

⁶² CAW WBH, sygn. I.301.21.9, Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, Pismo Sztabu MSWojsk. nr 4721/20/Tajne K.P. 1911/20 do Naczelnego Dowództwa WP z 19 lipca 1920 r.

⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 września 1939 r. o wprowadzeniu postępowania doraźnego przed sądami powszechnymi w sprawach o niektóre przestępstwa (Dz.U. R.P z 1939 r. Nr 87, poz. 554).

w stanie wojny powodowało, że powołane Sądy Kapturowe⁶⁴, dalej SK, a później Wojskowe Sądy Specjalne⁶⁵, dalej WSS, ZWZ-AK orzekały w trybie postępowania doraźnego. Brak wydania dekretu w tym zakresie i jego opublikowanie były wynikiem faktu, że ZWZ był organizacją tajną⁶⁶. ZWZ był uznawany za część składową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej podległą Naczelnemu Wodzowi WP, a jej każdy oficer i szeregowy był w dalszym ciągu żołnierzem armii działającej na froncie i podlegał sądownictwu wojskowemu ZWZ⁶⁷. Sądy utworzono przy dowództwach okręgu, obszaru i Komendy Głównej ZWZ oraz bazach ZWZ⁶⁸ (pkt 2, pkt 17 kodeksu SK; art. 1 statutu WSS⁶⁹). Kodeks SK i statut WSS nie posługiwały się nazwą zwierzchnika sądowo-karnego. Wyrok SK zatwierdzał według przepisów właściwy Delegat Rządu (pkt 12). Jednak w praktyce zatwierdzali go właściwi miejscowo komendanci struktur ZWZ, przy których utworzono sądy Z kolei statut WSS używał terminu „właściwy

⁶⁴ Studium Polski Podziemnej w Londynie, dalej SPP, Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Kodeks Sądów Kapturowych, 7 V 1940 r., k. 4-9.

⁶⁵ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, dalej AAN, Armia Krajowa 203/XV-3, Depesza nr 25 – Statut Wojskowych Sądów Specjalnych, 27 listopada 1941 r., k. 20-21.

⁶⁶ Formalnie Naczelnny Wódz gen. Władysław Sikorski przekazał swoje uprawnienia w sądownictwie wojskowym, na podstawie art. 2 dekretu Prezydenta RP z 9 marca 1943 r. o zmianie przepisów o sądownictwie wojskowym (Dz.U. R. P. z 1943 r. Nr 2, poz. 5), wydając 17 maja 1943 r. zarządzenie, którym przekazało Komendantowi Sił Zbrojnych w Kraju, na czas walki jawnej uprawnienia do m.in. powoływania i znoszenia sądów wojskowych przy określonych formacjach, ustalania ich obsad personalnych i siedzib, mianowania zwierzchników karno-sądowych, zob. AAN, Armia Krajowa, sygn. I/14, Depesza nr 2433 gen. Władysława Sikorskiego, 23/25 maja 1943 r., k. 68. Niemniej jednak zarówno kodeks SK, jak i statut WSS zostały zaakceptowane przez Naczelnego Wodza, zob. SPP, sygn. A.307, Meldunek nr 88 gen. Stefana Roweckiego „Kalinę” do gen. Władysława Sikorskiego, 2 listopada 1942 r., k. 12. Powołanie i istnienie WSS-ów, mimo niewydania dekretu w tym zakresie, uzasadniano koniecznością samoobrony AK, zob. SPP, Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Pismo płk. Stanisława Szurleja nr 627/ Szef.Sąd./43/Tjn z 25 maja 1943 r., k. 68.

⁶⁷ *Instrukcja nr 1 do wszystkich mężów zaufania* [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939-1945*, t. I, wrzesień 1939-czerwiec 1941, cz. 1, Warszawa 2015, s. 69; *Instrukcja nr 2 dla „Rakonia”* [w:] *Armia Krajowa w dokumentach...*, t. I..., cz. 1..., s. 176; AAN, Armia Krajowa, sygn. 203/I-16, Rozkaz Nr 51 gen. Stefana Roweckiego „Kalinę” dot. ZWZ, k. 259; AAN, Armia Krajowa, sygn. XV-3, Depesza nr 933 gen. Stefana Roweckiego „Grota” do gen. Kazimierza Sawickiego „Pruta”, 25 października 1941 r., k. 14; B. Szyprowski, *Sąd Kapturowy przy Komendzie Głównej Związku Walki Zbrojnej w Warszawie (sierpień 1940 r. – listopad 1941 r.). Podziemie w walce ze zdrajcami Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016, s. 39.

⁶⁸ Bazy ZWZ funkcjonowały poza granicami Polski jako placówki łączności kraju z Naczelnym Wodzem. Były to: baza nr I „Romek” w Budapeszcie, baza nr II „Bolek” w Bukareszcie, baza nr III „Anna” w Sztokholmie. zob. Instrukcja dla komendanta bazy nr II, 30 listopada 1939 r. [w:] *Armia Krajowa w dokumentach...*, t. I, cz. 1, s. 88; T. Dubicki, *Bazy wojskowej łączności zagranicznej ZWZ-AK w latach 1939-1945*, Częstochowa 2000, s. 3.

⁶⁹ W tym akcie prawnym wskazano tylko WSS-y przy Komendancie Głównym ZWZ i komendantach okręgów ZWZ. Nie wymieniono WSS przy komendantach obszarów ZWZ, co należy uznać za omyłkę, bowiem takie sądy funkcjonowały na bazie poprzedniego kodeksu SK, zaś statut WSS zmieniał tylko zasady orzekania w sądach.

komendant”. Do jego wyłącznej gestii należało: wydanie prokuratorowi pisemnego polecenia wszczęcia postępowania karnego (art. 3)⁷⁰, mianowanie przewodniczącego i członków sądu (art. 4)⁷¹, zatwierdzanie wyroków i postanowień wydanych przez sąd (art. 7, art. 8)⁷², zarządzał wykonanie wyroku skazującego (art. 8)⁷³, a w razie niezatwierdzenia wyroku wyznaczał inny komplet sądu do ponownego rozpoznania sprawy (art. 8)⁷⁴. Porównanie regulacji art. 109 § 1a) i d) p.u.s.w.⁷⁵ i wskazanych wyżej uprawnień komendanta ze statutu WSS wskazuje, że w istocie opierano się na przepisach p.u.s.w. i w statucie WSS ujęto kompetencje zwierzchnika sądowo-karnego. Dodać należy, że zarządzeniem Prezydenta RP z 6 czerwca 1940 r., na podstawie art. 553 § 1 k.w.p.k., upoważniono na czas wojny Naczelnego Wodza

⁷⁰ AAN, Armia Krajowa, sygn. 203/IX-8, Pismo prokuratora WSS do Wydziału Bezpieczeństwa i Kontrwywiadu KG AK „C-9”, 3 czerwca 1943 r., k. 6; CAW, WBH, Akta sprawy Zbigniewa Piaseckiego, sygn. 9.3.30.1, Polecenie gen. Tadeusza Komorowskiego „Znicza” wszczęcia dochodzenia w sprawie Zbigniewa Piaseckiego „Orlika”, 28 października 1943, k. 90; B. Szyprowski, „Awanturnik, ale w dodatnim znaczeniu”. *Wojenne losy por. cc. Zbigniewa Piaseckiego „Orlika”*, „Glaukopis” 2024, nr 41, s. 255.

⁷¹ CAW, WBH, Akta sprawy Zbigniewa Piaseckiego, sygn. 9.3.30.1, Pismo kpt. Wacława Janaszka „Bolka” do ppor. Romana Gronieckiego „Adama” wyznaczające skład WSS, 19 lipca 1943, k. 57; B. Szyprowski, „Awanturnik...”, s. 254.

⁷² Sytuacja w kraju wymagała również, aby kwestia decyzji komendanta KSZwK co do postanowień WSS o zawieszeniu postępowania karnego (zatwierdzenie lub nie) została uregulowana de iure identycznie jak wyroki. Bowiem szef Służby Sprawiedliwości KSZwK płk. Konrad Zieliński „Karola” prezentował stanowisko, iż brak tej regulacji powodował, że zwierzchnikowi sądowo-karnemu nie przysługiwało prawo decyzji co do takich postanowień sądu. Sprawa ta nie została jednak formalnie uregulowana, pomimo iż faktycznie właściwy komendant podejmował decyzje co do postanowień, takie jak co do wyroków, uznając *per analogiam*, że takie prawo mu przysługuje, zob. AAN, Armia Krajowa, sygn. 203/IX-10, Protokół rozprawy WSS z 17 kwietnia 1944 r. przeciwko „Turskiemu” z postanowieniem o zawieszeniu postępowania i adnotacją gen. Tadeusza Komorowskiego „Znicza” o zatwierdzeniu postanowienia z 20 kwietnia 1944 r., k. 154; CAW, WBH, Akta sprawy Zbigniewa Piaseckiego, sygn. 9.3.30.1, Protokół rozprawy WSS z 24 listopada 1943 r. przeciwko Zbigniewowi Piaseckiemu „Orlikowi” z postanowieniem o zawieszeniu postępowania i adnotacją gen. Tadeusza Komorowskiego „Znicza” o niezatwierdzeniu postanowienia i wyznaczeniu innego kompletu sądu z 29 listopada 1943 r., k. 58; CAW, WBH, Akta sprawy Zbigniewa Piaseckiego, sygn. 9.3.30.1, Pismo gen. Tadeusza Komorowskiego „Znicza” do płk. Konrada Zielińskiego „Karoli” w sprawie uprawnienia do zatwierdzenia postanowień WSS o zawieszeniu postępowania karnego z 14 grudnia 1943 r., k. 51; SPP, Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Depesza-szyfr nr 55-A I C. 35 gen. Tadeusza Komorowskiego „Lawiny” z 29 grudnia 1943 r., k. 95; SPP, Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Pismo płk. aud. Słowikowskiego nr 546/Szef. Sąd/44/Tjn do Szefa Oddziału Specjalnego Naczelnego Wodza z 19 kwietnia 1944 r., k. 99; B. Szyprowski, „Awanturnik...”, s. 256-257.

⁷³ AAN, Armia Krajowa, sygn. 203/IX-8, Pismo Komendanta Sił Zbrojnych w Kraju gen. Tadeusza Komorowskiego „Znicza” do komórki likwidacyjnej z poleceniem wykonania wyroku śmierci na Feliksa Hellera, 19 lipca 1943 r., k. 16; AAN, Armia Krajowa, sygn. 203/IX-8, Protokół rozprawy WSS z 13 lipca 1943 r. przeciwko Feliksowi Hellerowi z adnotacją gen. Tadeusza Komorowskiego „Znicza” o zatwierdzeniu wyroku śmierci z 19 lipca 1943 r., k. 17.

⁷⁴ SPP, Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Statut WSS z 21 lipca 1943 r., k. 85-86.

⁷⁵ Stosownie do art. 109 § 1 a i d p.u.s.w. prokurator musiał uzyskać zgodę zwierzchnika sądowo-karnego m.in. na wszczęcie postępowania przygotowawczego, odmówienie ścigania lub umorzenie dochodzenia, złożenie sądowi aktu oskarżenia.

do darowania i łagodzenia kar w drodze prawa łaski orzeczonych w postępowaniu wojennym i doraźnym przez sądy polowe. Z kolei Naczelnny Wódz delegował to prawo na zwierzchników sądowo-karnych na niższych stopniach dowodzenia⁷⁶. Na tej podstawie płk Antoni Chruściel „Monter” przekazał swoje uprawnienia zwierzchnika sądowo-karnego do wszczynania postępowań sądowo-karnych i zatwierdzania wyroków WSS płk. Karolowi Ziemskiemu „Wachnowskiemu”⁷⁷. Na podstawie art. 2 dekretu z 9 marca 1943 r. Naczelnny Wódz został upoważniony do przekazania całości lub części swoich uprawnień w zakresie sądownictwa dowódcom, w sytuacji gdy osobiste wykonywanie uprawnień było szczególnie utrudnione⁷⁸. Nadto zarządzeniem Naczelnego Wodza z 17 maja 1943 r. regulującym kwestie sądownictwa od czasu przejścia AK do walk powstańczych (jawnych) Komendantowi Sił Zbrojnych w Kraju nadano prawo tworzenia i znoszenia sądów wojennych przy jednostkach i ustalania ich obszarów działania; sprawowanie nadzoru nad sądami wojennymi osobiście lub przez szefa Służby Sprawiedliwości AK; nadawanie uprawnień zwierzchnika sądowo-karnego innym osobom, niż dowódca jednostki, przy której utworzono sąd; przenoszenie spraw karnych z właściwości jednego zwierzchnika sądowo-karnego do kompetencji innego zwierzchnika; wyznaczania asesorów do orzekania w sądach w odpowiednich stopniach oficerskich stosownie do przepisów p.u.s.w.; zatwierdzenie lub uchylenie wyroku sądu orzekającego karę śmierci. Podkreślono również, że KSZwK nie mógł być zwierzchnikiem sądowo-karnym, celem uniknięcia kolizji w wykonywaniu jego uprawnień co do zatwierdzania wyroków. Innym zwierzchnikom sądowo-karnym nadano uprawnienia do stosowania prawa łaski⁷⁹. Z powyższego wynikało, że w okresie konspiracji KSZwK pełnił rolę zwierzchnika sądowo-karnego, a w czasie walk po ujawnieniu oddziałów zbrojnych (akcja „Burza”) już nim nie był. Fakt, iż „właściwy dowódca” ZWZ (AK) wskazany w statucie WSS, nienazywany tam zwierzchnikem sądowo-karnym, posiadał jednak uprawnienia takiego zwierzchnika i faktycznie pełnił taką funkcję potwierdzając regulacje statutu WSS (w korelacji z przepisami p.u.s.w.) oraz wskazane

⁷⁶ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 VI 1940 r. o upoważnieniu Naczelnego Wodza do stosowania w czasie wojny prawa łaski (Dz.U. RP z 1940 r. Nr 13, cz. II); Rzeczpospolita Polska czasu wojny. *Dziennik Ustaw i Monitor Polski 1939-1945*, red. nauk. A.K. Kunert, Warszawa 1995, s. 55; L. Kania, *Służba sprawiedliwości...*, s. 326-327.

⁷⁷ Rozkaz Komendanta Okręgu nr 25/Spraw/44, 28 sierpnia 1944 r. [w:] *Rozkazy dowództwa powstania warszawskiego. Część 1. 10 czerwca-2 września 1944*, R. Brodacki, A. Chmielarz, G. Jasiński, K. Utracka (red.), Warszawa 2021, s. 314.

⁷⁸ Dekret Prezydenta RP z 9 marca 1943 r. o zmianie przepisów o sądownictwie wojskowym (Dz.U. RP z 1943 r. Nr 2, poz. 5.)

⁷⁹ SPP, Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Zarządzenie Naczelnego Wodza nr 493/Szef,Sąd/43/Tjn. z 17 maja 1943 r., k. 63-65., dalej d.u.s.w.

wyżej rozkazy i zarządzenia, w których literalnie posługiwano się nazwą zwierzchnika sądowo-karnego w odniesieniu do właściwego dowódcy AK.

Institucja zwierzchnika sądowo-karnego występowała również w prawie karnym wojskowym obowiązującym w (I)WP. Dekret PKWN z 23 września 1944 r. o ustroju sądów wojskowych w art. 82 uchylił przepisy p.u.s.w. z 1936 r.⁸⁰ Uregulował jednak instytucję zwierzchnika sądowo-karnego, sytuując w tej roli Naczelnego Dowódcę (I)WP jako Naczelnego Zwierzchnika Sądowo-Karnego dla sądów i prokuratur. W razie zaistnienia przeszkody w samodzielnym wykonywaniu tej funkcji przechodziła ona na czas trwania przeszkody na jego zastępcę w dowodzeniu (art. 76 d.u.s.w.). Naczelnny Zwierzchnik Sądowo-Karny w czasie wojny mógł przysługujące mu uprawnienia w części lub w całości przekazać dowódcom armii, okręgów lub admiralicji (art. 77 d.u.s.w.). Zgodnie z art. 78 § 1 i 2 d.u.s.w. miał on w czasie wojny prawo łagodzenia i darowania kar wymierzanych przez sądy wojskowe (w drodze prawa łaski). W razie przemijającej przeszkody w jego sprawowaniu prawo przechodziło na jego zastępcę w dowodzeniu. Kolejny przepis art. 78 § 3 d.u.s.w. wskazywał, że w czasie wojny prawo to przysługiwało dowódcom armii i marynarki czynnej, o ile Naczelnny Dowódca nie zarządził inaczej. Powyższe wskazuje na sprzeczność pomiędzy § 1-2 i § 3 ww. przepisu. Wszystkie trzy paragrafy ww. przepisu dotyczą czasu wojny, zaś położenie w § 3 nacisku na zwrot „o ile Naczelnny Dowódca nie zarządził inaczej” wyklucza zawarte w § 1 uregulowanie, iż prawo to przysługuje tylko Naczelnemu Dowódcy⁸¹. Nadto § 3 jest sprzeczny z art. 77 d.u.s.w., gdzie wskazano, że w kręgu podmiotów, którym w czasie wojny Naczelnny Dowódca może przekazać uprawnienia do wykonywania przysługujących mu praw, a więc i prawa łaski, był również dowódca okręgu. Z kolei art. 78 § 3 d.u.s.w. tego dowódcy nie wymienia, a więc jest sprzeczny z art. 77.

Powyższe wydaje się być wynikiem niezbyt wnikliwej oceny ewentualnych skutków regulacji w toku opracowywania ww. aktu prawnego. Analiza ww. przepisów wskazuje, że uprawnienia zwierzchnika sądowo-karnego z d.u.s.w., w stosunku do przepisów p.u.s.w., zostały znacząco ograniczone, bowiem sprowadzały się tylko do stosowania prawa łaski⁸². Jednak i ta kompetencja nie była zbyt przejrzysta, bowiem zgodnie

⁸⁰ Dekret PKWN z 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej (Dz.U. z 1944 r. Nr 6, poz. 29). Wszedł w życie 30 września 1944 r.

⁸¹ Według Marcina Zaborskiego, aby przepis ten nie był wewnętrznie sprzeczny, w art. 78 § 3 należałoby dodać słowo „również”, zob. M. Zaborski, *Nadzór pozamerytoryczny nad sądami wojskowymi w latach 1944-1956. Zarys problematyki*, „Ius et usus. Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości w Polsce i na Ukrainie”, Tarnobrzeg 2010, s. 194.

⁸² Więcej na ten temat zob. M. Zaborski, *Nadzór pozamerytoryczny...*, s. 198-200.

z art. 3 pkt c) ustawy z 11 września 1944 r. prawo stosowania łaski przysługiwało Przewodniczącemu Krajowej Rady Narodowej, gdy zastępował Prezydenta RP⁸³. Z kolei od 31 grudnia 1944 r. na takich samych zasadach prawo łaski przysługiwało Prezydentowi KRN⁸⁴. Z kolei w art. 13 ust. 2 pkt j) i art. 69 ust. 1 Konstytucji z 1935 r. prawo łaski było osobistą prerogatywą prezydenta⁸⁵. Nie była ona ograniczona w żaden sposób, stąd obowiązywała zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, oraz co do sądów powszechnych i wojskowych. Stąd kompetencje Naczelnego Dowódcy i Przewodniczącego (Prezydenta) KRN pokrywały się w tym zakresie, zaś przekazywanie tych kompetencji Naczelnemu Zwierzchnikowi, a nawet w dół dowódcom odpowiednich jednostek, naruszało prerogatywę nie tylko Prezydenta RP, ale również Przewodniczącego (Prezydenta) KRN.

Należy także podkreślić, że instytucja zwierzchnika sądowo-karnego w (I)WP istniała niespełna 1 rok, bowiem Kodeks Wojskowego Postępowania Karnego, który został wprowadzony w życie 25 września 1945 r. w ogóle zrezygnował z instytucji zwierzchnika sądowo-karnego⁸⁶. W chwili obecnej w prawie karnym wojskowym instytucja ta nie istnieje. Wdrożenie postępowania karnego zasadniczo nie jest uzależnione od uprzedniego zezwolenia dowódcy jednostki wojskowej, istnieje jednakże w prawie karnym katalog przestępstw ściganych na wnioski tego dowódcy⁸⁷. Uprawnienie dowódcy w zakresie decyzji (wniosku)

⁸³ Ustawa z 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 23).

⁸⁴ Art. 1 ustawy z 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z 11 grudnia 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej, Dz. U. z 1944 r. Nr 19, poz. 23.

⁸⁵ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 30, poz. 227). Ustawa ta nie została uchylona przez władze RP w latach 1944-1945. Uchwalona 19 lutego 1947 r. ustawa konstytucyjna o ustroju najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71), w której oparto się m.in. na założeniach konstytucji z 1921 r. (art. 1, 13), nie zawierała przepisów o uchyleniu Konstytucji RP z 1935 r., aczkolwiek można w tym zakresie zastosować zasadę *lex posterior derogat legi priori*. Z kolei art. 46 Konstytucji z marca 1921 r. wskazywał, że Prezydent RP był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, jednak prawa tego nie mógł wykonywać w czasie wojny. W czasie wojny Prezydent mianował Naczelnego Wodza sił zbrojnych państwa. Z kolei art. 47 ww. konstytucji Prezydentowi RP wskazywał, że to Prezydentowi RP przysługiwało prawo łaski, zob. Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP z 1921 r. Nr 44, poz. 267). Jednak Konstytucję z 1921 r. wprost uchyliła 24 kwietnia 1935 r. ustawa konstytucyjna z 1935 r.

⁸⁶ Dekret Rady Ministrów z 23 czerwca 1945 r. – Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. z 1945 r. Nr 36, poz. 216). Wszedł w życie 25 września 1945 r.

⁸⁷ Są to określone w części wojskowej kodeksu karnego przestępstwa określone w: art. 338 § 1 i 2 k.k. (samowolne opuszczenie jednostki), art. 341 § 2 k.k. (uporczywe niewykonywanie obowiązku przez żołnierza niebędącego w służbie zasadniczej), art. 341 § 1 i 3 k.k. (odmowa wykonania rozkazu), art. 347 § 1 k.k. (znieważenie przełożonego), art. 350 § 1 k.k. (poniżenie lub znieważenie podwładnego), art. 356 § 1 (naruszenie regulaminu podczas służby), art. 357 § 1 k.k. (stan nietrzeźwości lub odurzenia podczas służby), art. 363 § 1 k.k. (samowolne rozporządzenie wyposażeniem).

o ściganiu lub zaniechaniu ścigania ma charakter publiczny i wiąże się z imperium dowódcy jako instytucji publicznej. W literaturze podkreślano, że jego uprzywilejowana pozycja w zakresie interesu publicznego wiąże się z wyeksponowaniem jego funkcji wychowawczej i szkoleniowej wobec podwładnych żołnierzy. W ten sposób prymat nadano odpowiedzialności dyscyplinarnej, zaś ograniczono penalizację społecznie nagannych zachowań żołnierzy⁸⁸. Uprawnienie dowódcy dotyczy jedynie kilku przestępstw literalnie wskazanych w kodeksie karnym, które penalizują zachowania naruszające służbę i dyscyplinę wojskową. Czyny te charakteryzują się mniejszym ciężarem gatunkowym, bowiem zamiast ścigania karnego można za nie wymierzyć kary dyscyplinarne. Z kolei w orzecznictwie przyjęto, że uprzednie ukaranie dyscyplinarne żołnierza za dany czyn powoduje, że wniosek o ściganie złożony przez dowódcę jednostki jest nieskuteczny i nie powoduje wszczęcia postępowania karnego, chyba że w ramach nadzoru wniosek o ukaranie dyscyplinarne zostanie uchylony⁸⁹. Niemniej jednak w wypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej prokurator może, zgodnie z art. 658 § 1 k.p.k., odmówić ścigania za ww. przestępstwo. Prokuratorowi, stosownie do art. 660 § 1 k.p.k., przysługuje także uprawnienie do wszczęcia z urzędu postępowania karnego o czyn ścigany na wniosek dowódcy, jeśli wymagają tego ważne względy dyscypliny wojskowej, nawet w sytuacji uprzedniego wymierzenia kary dyscyplinarnej za ten czyn⁹⁰. Uprawnienie dowódcy jednostki wojskowej do złożenia wniosku o ściganie karne można uznać za szczytkową formę instytucji „zwierzchnika sądowo-karnego”. Jest ona jednak ograniczona tylko do tego uprawnienia, które jednak może zostać zmienione decyzją prokuratora.

IV. Zakończenie

Zwierzchnik sądowo-karny, jako podmiot współpracujący obok sądu i prokuratora w sprawowaniu wojskowego wymiaru sprawiedliwości, nie miał swojego odpowiednika w zakresie postępowania karnego przed sądami powszechnymi. W latach 1918-1945 jego nazwa przechodziła szereg zmian nomenklaturowych, poczynawszy od właściwego dowódcy-zwierzchnika sądowego do zwierzchnika sądowo-karnego, a w 1945 r. instytucja ta zniknęła z aktów regulujących wojskowe postępowanie karne. Zwierzchnik sądowy w latach 1918-1944, będący organem wykonawczym i administracyjnym wojska, posiadał szerokie uprawnienia w zakresie

⁸⁸ W. Kubala, *Wniosek dowódcy jednostki wojskowej o ściganie*, Pal. 1976, nr 11, s. 40.

⁸⁹ Uchwała siedmiu sędziów SN z 16 maja 1972 r., U 1/72, LEX nr 18452.

⁹⁰ K. Sychta, *Komentarz do art. 660 k.p.k.* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, J. Zagrodnik (red.), Warszawa 2024, s. 1780.

współdziałania w wojskowym wymiarze sprawiedliwości, w tym odnoszących się do prokuratora i sądu wojskowego. Był on do 1937 r. *dominus litis* postępowania karnego, zaś oficer sądowy, prokurator i sędzia wojskowy byli tylko organami współpracującymi ze zwierzchnikiem w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. To powodowało, że zwierzchnik sądowy jako organ wykonawczy uzyskał podstawowy wpływ na każde stadium ww. postępowania. Uzasadniano to koniecznością czuwania nad zabezpieczeniem porządku prawnego, polityką kryminalną oraz spoistością i prężnością dowodzenia wojskiem. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że rola zwierzchnika sądowego w wojennym wymiarze sprawiedliwości (polowym i doraźnym) była znacząca, w szczególności w zakresie powoływania i działalności sądów. Niemniej jednak problematyczna pod kątem celowości była jego rola w sądownictwie wojskowym w czasie pokoju, bowiem podobne cele przyświecały czynnikom wojskowo-prawnym (prokuratorowi, sądowi). Podmioty te oprócz doświadczenia wojskowego posiadały wiedzę i praktykę prawniczą pozwalającą ocenić zawiadomienia o przestępstwie i zebrane materiały dowodowe pod kątem ustalenia i przypisania czynu przestępnego oraz zastosowania właściwej represji karnej. Stąd wydaje się, że podstawowym celem ustanowienia zwierzchników sądowych (sądowo-karnych) i nadania im szerokich uprawnień było podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia do niezbędnego minimum formalizmu prawnego w prowadzeniu i analizowaniu spraw karnych, jaki cechował ówczesne organy stosujące prawo. Podkreślano, że działanie zwierzchnika miało na celu przyspieszenie wojskowego postępowania karnego, w celu szybkiego wdrożenia represji karnej wobec ustalonego sprawcy i ukarania go za przypisany mu czyn, a w ten sposób oddziaływanie na postawy, morale oraz karność i spoistość wojska niezbędne do prawidłowego dowodzenia i wykonywania powierzonych zadań. Takiego uzasadnienia nie sposób uznać. Wprowadzenie tej instytucji, przy braku konieczności wykształcenia prawniczego zwierzchnika, wiązało się również z możliwością zaniechania podjęcia jakichkolwiek działań prawno-karnych i brakiem wdrożenia represji karnej. Decyzja ta nie była poddana jakiejkolwiek kontroli i miała charakter *stricte* uznaniowy. Należy więc podkreślić, że uprawnienia zwierzchnika przede wszystkim związane są z przysługującym mu i powierzonym imperium władzy publicznej nad podległymi żołnierzami, w tym poprzez wyeksponowanie jego roli jako podmiotu odpowiedzialnego za wychowanie i wyszkolenie żołnierzy do podstawowych zadań związanych z obroną kraju. Dopiero po 1937 r. nastąpiła zmiana przepisów w zakresie zwierzchnika sądowo-karnego, wraz z którą prokurator wojskowy i sąd uzyskali większe uprawnienia w zakresie ścigania przestępstw. Jednak pozostawienie zwierzchnikowi równie szerokich uprawnień, wobec dublowania się

wielu z nich z kompetencjami sądu i prokuratora, jawi się jako niezrozumiałe w kontekście sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nabiera jednak innego wymiaru przy przyjęciu kryterium publicznego imperium w zakresie dowodzenia wojskiem. W latach 1940-1944 podziemne sądownictwo, pomimo że nie posługiwało się nomenklaturą „zwierzchnik sądowo-karny”, w istocie stosowało tę instytucję. Prokuratora uzależniała decyzje w zakresie wszczęcia i zakończenia postępowania karnego od właściwego dowódcy rozumianego jako zwierzchnik sądowo-karny. Z kolei zmiana przepisów dotyczących zwierzchnika sądowo-karnego z 1944 r. w rzeczywistości pozbawiła go większości uprawnień sądowych przyznanych mu regulacją p.u.s.w. z 1936 r., pozostawiając szczątkowe uprawnienia. Jednak przepisy te, pozwalające mu na stosowanie prawa łaski, kolidowały z regulacjami prawnymi przypisującymi to uprawnienie innemu podmiotowi, co spowodowało brak przejrzystości obowiązujących przepisów prawa. Słusznie więc w 1945 r. zrezygnowano z tej instytucji. Należy uznać, że obecnie istnieje w szczątkowej formie w polskim systemie prawa karnego wojskowego i ogranicza się jedynie do uprawnienia dowódcy co do zainicjowania ścigania karnego w zakresie literalnie wskazanych w ustawie przestępstw. Abstrahując od prawa zatwierdzania wyroków sądowych, które należy uznać za słuszne, wydaje się, że istnienie tej instytucji o tak szerokim wachlarzu uprawnień stanowiło istotną ingerencję czynnika pozasądowego w niezależność wojskowego wymiaru sprawiedliwości. Instytucja ta, dzięki szerokim uprawnieniom, pozwalała na to, aby względy pozaprawne decydowały o wszczęciu i biegu postępowania karnego. Nadmiernym uprawnieniem była dyskrejonalna władza zwierzchnika sądowo-karnego pozwalająca mu nawet na zaniechanie ścigania, zaś decyzja ta, w szczególności w warunkach wojennych, nie była poddana żadnej kontroli instancji wyższej. Przedwojenna doktryna prawa karnego wojskowego nie poświęciła instytucji zwierzchnika karno-sądowego wielu opracowań, a i w nich nie rozpatrywano kwestii wpływu zwierzchnika karno-sądowego jako czynnika wykonawczego na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Podkreślano jedynie, że istnienie tej instytucji ma zapobiegać nadmiernemu formalizmowi w sprawowaniu wojskowego wymiaru sprawiedliwości i przeciwdziałać liberalnemu wymierzaniu kar oraz przyczyniać się do karności wojska. W ówczesnej doktrynie nie wiązano również kwestii uprawnień zwierzchnika sądowo-karnego z imperium dowódcy jako instytucji publicznej, a więc nastawionej na wychowanie żołnierzy i wdrożenie do akceptowanych przez ogół norm społecznych. Było to prawdopodobnie spowodowane tym, że instytucja ta była uznawana przez prawników wojskowych jako naturalny aparat dowodzenia, którego istnienie nie wymagało szerszych rozważań. Jednak argumentacja jedynie w zakresie kryterium ograniczenia nadmiernego formalizmu

sądownictwa wojskowego wydaje się niewystarczająca dla uzasadnienia istnienia ww. instytucji. Zwłaszcza w sytuacji, co podkreślano w doktrynie przedwojennej, gdy funkcje w prokuraturze i sądownictwie wojskowym pełnili oficerowie audytorzy, a więc podmioty o gruntownym przygotowaniu prawniczym oraz znający specyfikę służby wojskowej. Te z kolei okoliczności pozwalają na przyjęcie, iż zwracali oni należytą uwagę na konieczność szybkiej reakcji prawno-karnej, a w sytuacji wydania wyroku skazującego pilnego wdrożenia represji karnej. To z kolei czyniło niepotrzebnym uprawnienia zwierzchnika sądowo-karnego w zakresie inicjowania, nadzorowania i zakończenia postępowania karnego. Słusznie więc zrezygnowano z tej instytucji, pozostawiając decyzję co do sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyspecjalizowanym podmiotom wojskowym.



A B S T R A C T :

The author describes the institution of the judicial-criminal superior, which appeared in military criminal proceedings in Poland in the years 1919-1945. The publication indicates the legal basis for introducing this institution, changes in nomenclature and the powers of the superior, which were modified during this period. The author also presents the positions of military factors and the doctrines of the law of that time regarding the purposes of introducing this institution. The summary of the considerations is the author's critical position on the necessity of introducing the institution of the judicial-criminal superior, primarily in the context of the broad powers granted to him, which in reality caused a significant influence of the extrajudicial factor on the initiation and conduct of military criminal proceedings and led to interference in the independence of the court and the prosecutor.

Keywords: competent commander, Polish Army, military criminal proceedings, judicial and criminal superior.

Bibliografia:

- Akta sprawy Zbigniewa Piaseckiego, sygn. 9.3.30.1, Centralne Archiwum Wojskowe, Wojskowe Biuro Historyczne.
- Armia Krajowa, sygn. I/14, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.
- Armia Krajowa, sygn. 203/I-16, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.
- Armia Krajowa, sygn. 203/IX-8, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.
- Armia Krajowa, sygn. 203/IX-10, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.
- Armia Krajowa 203/XV-3, Archiwum Akt Nowych w Warszawie.
- Armia Krajowa w dokumentach 1939-1945, t. I, wrzesień 1939-czerwiec 1941*, cz. 1, Warszawa 2015.
- R. Brodacki, A. Chmielarz, G. Jasiński, K. Utracka, *Rozkazy dowództwa powstania warszawskiego. Część 1. 10 czerwca-2 września 1944*, Warszawa 2021.
- M. Buszyński, B. Matzner, *Kodeks wojskowego postępowania karnego i prawo o ustroju sądów wojskowych z komentarzem*, Warszawa 1937.
- J. Daniec, *Historia sądownictwa wojskowego*, WPP 1928, nr 7-8.
- T. Dubicki, *Bazy wojskowej łączności zagranicznej ZWZ-AK w latach 1939-1945*, Częstochowa 2000.
- L. Kania, *Institucja zwierzchnika sądowo-karnego jako dysponenta sądu polowego w Wojsku Polskim w latach wojen o granice Rzeczypospolitej 1918-1921*, „Z dziejów prawa” 2019, t. 12.
- L. Kania, *Od Orląt Lwowskich do Ostrej Bramy. Szkice z dziejów wojskowego wymiaru sprawiedliwości i posłuszeństwa rozkazowi w dawnym Wojsku Polskim*, Sulechów 2008.
- L. Kania, *Organizacja i rys działalności sądów polowych Naczelnego Dowództwa WP w przełomowym okresie wojny z Rosją Sowiecką latem 1920 r. (część 1)*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2018, nr 3-4.
- L. Kania, *Organizacja sądownictwa wojskowego u progu niepodległości Drugiej Rzeczypospolitej (październik 1919 – marzec 1920)* [w:] *Administracja. Samorząd. Prawo. Księga jubileuszowa z okazji dziesięciolecia funkcjonowania Instytutu Administracji, Samorządu i Prawa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, D. Strus, A. Duk-Majewska (red.), Warszawa-Siedlce 2014.
- L. Kania, *Służba sprawiedliwości w Wojsku Polskim 1795-1945. Organizacja. Prawo. Ludzie*, Siedlce 2015.
- S. Kochanowski, *Problematyka definiowania dowodzenia*, „Security Review” 2018, nr 1(6), s. 14-23.
- W. Kubala, *Wniosek dowódcy jednostki wojskowej o ściganie*, Pal. 1976, nr 11(227).
- A.K. Kunert (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw i Monitor Polski 1939-1945*, Warszawa 1995.

- K. Müller, *Wojskowe sądownictwo doraźne w świetle obowiązujących ustaw*, WPP 1932, nr 2.
- Naczelne Dowództwo WP. Szefostwo Sądownictwa Polowego, sygn. I.301.21.9, Centralne Archiwum Wojskowe, Wojskowe Biuro Historyczne.
- Najwyższy Sąd Wojskowy, sygn. I.351.1.15, Centralne Archiwum Wojskowe, Wojskowe Biuro Historyczne.
- R. Ostafiński-Bodler, *Sądy wojskowe w Polskich Siłach Zbrojnych i ich kompetencje w sprawach karnych w latach 1914-2002*, Toruń 2002.
- W. Pilecki, *Właściwość sądów wojskowych i zwierzchników sądowo-karnych*, WPP 1938, nr 4.
- J. Polan-Haraschin, *Organizacja sądownictwa i prokuratury w Wojsku Polskim*, Kraków 1961,
- J. Raczek, *Instytucja właściwego dowódcy*, WPP 1928, nr 2,
- Sądownictwo wojskowe 1940-1944, sygn. A.307, Studium Polski Podziemnej w Londynie.
- J. M. Skelnik, *Tworzenie i organizacja Królewsko-Polskiego sądownictwa wojskowego w latach 1917-1918*, „Miscellenea Historico-Iuridica” 2010, tom IX.
- W. Skrzypek, *Prawo karne wojskowe od odzyskania niepodległości do wybuchu II wojny światowej- w kontekście rozwiązań legislacyjnych wybranych państw europejskich i ich wpływu na kształtowanie się prawa rodzimego*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2012, nr 1, vol 3.
- T. Szczygieł, *Unifikacja i kodyfikacja wojskowej procedury karnej w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, z. 1.
- T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej (1918-1939)*, Katowice 2017.
- T. Szczygieł, *Wojskowe postępowanie polowe i doraźne w II Rzeczypospolitej*, „Z dziejów prawa” 2016, t. 9.
- B. Szyprowski, „Awanturnik, ale w dodatnim znaczeniu”. *Wojenne losy por. cc. Zbigniewa Piaseckiego „Orlika”*, „Glaukopis” 2024, nr 41.
- B. Szyprowski, *Sąd Kapturowy przy Komendzie Głównej Związku Walki Zbrojnej w Warszawie (sierpień 1940 r.-listopad 1941 r.). Podziemie w walce ze zdrajcami Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016.
- M. Zaborski, *Nadzór pozamerytoryczny nad sądami wojskowymi w latach 1944-1956. Zarys problematyki*, „Ius et usus. Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości w Polsce i na Ukrainie”, Tarnobrzeg 2010.

Akty prawne

Niemiecka ustawa wojskowego postępowania karnego z dnia 1.12.1898 r., Warszawa 1919.

- Ustawa o postępowaniu karnem dla wspólnej siły zbrojnej z 5.07.1912 r. (Dz.U. P. z 8.07.1912 r., poz. 130).
- Ustawa z 11.09.1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 23).
- Dekret Naczelnika Państwa: z 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 1, poz. 79).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10.05.1920 r. w przedmiocie wprowadzenia w życie na obszarze Rzeczypospolitej ustawy wojskowego postępowania karnego dla wspólnej siły zbrojnej z 5.07.1912 r. (Dz.U. RP z 1920 r. Nr 59, poz. 368).
- Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 30.07.1920 r. w przedmiocie wojskowego sądownictwa doraźnego (Dz. U. RP z 1920 r. Nr 71, poz. 479).
- Dekret z 22.11.1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 17, poz. 41).
- Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 5.12.1918 r. o uregulowaniu spraw sądownictwa (DRW MSWojsk. z 11.12.1918 r. Nr 10, poz. 234).
- Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z dnia 19 stycznia 1919 r. ustawa o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego (DRW MSWojsk. z 1.02.1919 r. Nr 11, poz. 393).
- Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 19.02.1919 r. o wprowadzeniu w życie ustawy o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego (DRW MSWojsk. z 25.02.1919 r. Nr 21, poz. 686).
- Dekret Naczelnika Państwa z 7.02.1919 r. o częściowej zmianie dekretu z 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 14, poz. 159).
- Dekret Prezydenta RP z 29.03.1936 r. Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 76, poz. 537).
- Dekret Prezydenta RP z 29.09.1936 r. – Przepisy wprowadzające prawo o ustroju sądów wojskowych oraz kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 76, poz. 538).
- Dekret Prezydenta RP z 29.09.1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. RP z 1936 r. Nr 76, poz. 536).
- Dekret Prezydenta RP z 9.03.1943 r. o zmianie przepisów o sądownictwie wojskowym (Dz.U. R P z 1943 r. Nr 2, poz. 5).
- Dekret PKWN z 23.09.1944 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej (Dz.U. z 1944 r. Nr 6, poz. 29).
- Dekret Rady Ministrów z 23.06.1945 r. – Kodeks wojskowego postępowania karnego (Dz.U. z 1945 r. Nr 36, poz. 216).
- Rozkaz Kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych płk. Jana Wroczyńskiego z 20 lutego 1919 r. przepisy przechodnie do austro-wę-

gierskiej ustawy wojskowego postępowania karnego (DRW MSWojsk. z 25.02.1919 r. Nr 21, poz. 703).

Rozkaz Kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych płk. Jana Wroczyńskiego z 20 lutego 1919 r. przepisy przechodnie do niemieckiej ustawy wojskowego postępowania karnego (DRW MSWojsk. z 25.02.1919 r. Nr 21, poz. 704).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 czerwca 1940 r. o upoważnieniu Naczelnego Wodza do stosowania w czasie wojny prawa łaski (Dz.U. RP z 1940 r. Nr 13, cz. II).

Rozkaz kierownika MSWojsk. płk. J. Wroczyńskiego – Ustawa o Wojennych Sądach Doraźnych z 7 lutego 1919 r. (DRW MSWojsk. z 19.02.1919 r. Nr 19, poz. 618).

Odezwa Rady Regencyjnej z 11 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 17, poz. 38).

Orędzie Rady Regencyjnej do Naczelnego Dowódcy Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 17, poz. 39).

Proceder prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na tle rozwoju rynku kryptoaktywów

Money Laundering and Terrorism Financing Against the Backdrop of the Development of the Crypto-asset Market

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

Artykuł koncentruje się na problematyce prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jako zjawiska przestępczego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju rynku kryptoaktywów wraz z jego nowymi technikami i technologiami. Główny wątek dyskusji koncentruje się na samym początku rozwoju kryptoaktywów, ich związku z pieniądzem fiducjarnym, a także analizie aspektów technicznych umożliwiających przestępcom wykorzystanie tej nowej klasy aktywów w nielegalnych procesach prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W artykule szczególnie nacisk położono na badania nad zakresem podmiotowym, technicznym i materialnym kryptoaktywów, w tym na tak bardzo potrzebną unifikację definicji kryptoaktywów. Autor przeprowadza również analizę nowych przepisów UE – w szczególności MiCA – w celu sprawdzenia, czy przepisy europejskie mogą być pomocne w zakresie terminologii i działań organów ścigania. W końcowej części artykułu Autor analizuje materialne, proceduralne i nadzorcze aspekty kompetencji krajowego organu finansowego w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Słowa kluczowe: Pranie pieniędzy, przestępczość migracyjna, kryptoaktywa, rynek finansowy, stabilność finansowa, prawo UE

Uwagi wstępne

Istotą procederu prania pieniędzy, zarówno z punktu widzenia prawnego, w tym prawnego nadzorczo, prawnego karnego (obejmując aspekty kryminalistyczne, jak i kryminalistyczne), jest to, że do wszystkich etapów, form

¹ Dr Krzysztof Mucha, p.o. Kierownika Katedry Praw Człowieka i Nauk Sądowych, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski

i metod prania pieniędzy przestępcy wykorzystują oficjalne transakcje i procedury bankowe, które generalnie i masowo wykonywane są na zlecenie uczciwych klientów. W tym świetle rozpoznanie, że dana operacja związana jest z transakcją podejrzaną, jest niezmiernie trudne, z wyjątkiem przypadków, w których oczywiste są fałszerstwa dokumentów czy korumpowanie urzędników bankowych.

Przestępcy dokonujący prania pieniędzy, chcąc działać skutecznie, zmuszeni są w zasadzie do przeprowadzenia operacji w trzech podstawowych etapach, które są jednocześnie newralgicznymi momentami umożliwiającymi rozpoznanie i wykrycie przestępstwa prania pieniędzy, a mianowicie: wprowadzenie gotówki do systemu finansowego, przepływ gotówki przez granicę państwa oraz przepływ środków przez system finansowy i ich „wyjście” po oczyszczeniu².

Z punktu widzenia działań Komisji Nadzoru Finansowego, służących walce z praniem pieniędzy, trzeba podkreślić, w tym zgadzając się z podobnym poglądem A. Golonki, iż system finansowy, a szczególnie bankowy, jest bardzo wrażliwy na wykorzystywanie go do tego rodzaju przestępstw³. Dzieje się tak dlatego, że system bankowy ma swoje wymagania w postaci stale usprawnianych procedur utrudniających lub uniemożliwiających działania nielegalne, zaś pracownicy banków powszechnie uznawani są za osoby zaufania publicznego i znacznie trudniej jest ich skorumpować, niż osoby działające w innych branżach gospodarki lub w szarej strefie gospodarczej.

Można wytypować najbardziej wrażliwe miejsca w działalności przestępców legalizujących pieniądze, tj. moment zetknięcia się z legalnym, działającym z mocy prawa systemem finansowym, przy czym to właśnie ten pierwszy kontakt przestępców z systemem finansowym uznawany jest za najdelikatniejszy element zetknięcia się pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł przychodów z systemem finansowym⁴. Przestępcze pieniądze bowiem, które „przenikną” do systemu finansowego, niezmiernie trudno następnie zidentyfikować jako pieniądze pochodzące z nielegalnych źródeł przychodów. Tenże kluczowy „moment” określany jest w literaturze jako „pięta Achillesa” systemu bankowo-financeowego, zaś jako taki powinien budzić szczególną czujność instytucji zobowiązanych, służb i organów państwowych, jak też organu nadzoru nad rynkiem finansowym⁵.

Pranie pieniędzy jest nie tylko zagadnieniem kryminalnym, lecz także społecznym oraz ekonomicznym, zaś jednocześnie współczesne warunki

² Zob. szerzej: C.A. Petit, *Anti-money Laundering* [w:] M. Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Cheltenham 2023, s. 248–249.

³ A. Golonka, *Unijny projekt „pakietu AML” – reforma czy rewolucja w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, „Ius Novum” 2024, vol. 18, nr 2, s. 4.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

transnarodowych korporacji, nieznanej dotąd mobilności ludzi, kapitału, usług i towarów powodują powstanie szeregu „okien możliwości” dla prania pieniędzy. Jednocześnie przestępcy stosują coraz bardziej wyrafinowane metody prania pieniędzy, wykorzystując często wielopodmiotowe, transgraniczne struktury tworzone dzięki kompetencji dużych firm prawniczych, konsultingowych i audytorskich⁶.

Trzeba zauważyć, iż walkę z praniem pieniędzy utrudnia znacznie to, że wiele państw, banków, największych instytucji finansowych i korporacji przez długie lata prawie oficjalnie wzbogacało się na praniu pieniędzy pochodzących z działalności zorganizowanej przestępczości, np. z produkcji i handlu narkotykami, z oszustw podatkowych, z unikania embarga gospodarczego nakładanego przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) na niektóre państwa (jak np. Iran), a wreszcie z szarej strefy gospodarczej. Konsekwencją tolerowania szarej strefy musi być przemykanie oka na jej szare lub brudne dochody, które następnie są legalizowane w instytucjach finansowo-bankowych⁷.

Mając na uwadze objęty niniejszą rozprawą problem współpracy i koordynacji działań organów państwowych oraz publicznych (jak np. KNF), zauważmy, iż pośród wielu innych czynników ułatwiających pranie pieniędzy z pewnością wyróżnić należy brak doświadczeń odpowiednich organów w nadzorze oraz kontroli nad krajowymi i zagranicznymi instytucjami finansowo-bankowymi w ujawnianiu czynników sprzyjających, a nawet faktów bezpośrednio związanych z praniem pieniędzy, czyli brakiem umiejętności rozpoznawania symptomów transakcji podejrzanych.

1. Geneza rynku kryptowalut na tle pieniądza fiducyjnego

Jak wskazuje M. Wnęk, charakter kryptowaluty można wytłumaczyć już samą tą nazwą, gdyż termin „kryptowaluta” wywodzi się z dwóch pojęć: „kryptografii”¹ oraz „waluty”, gdzie w swojej najbardziej podstawowej konstrukcji kryptowaluta ma być elektronicznym pieniądzem, który jest zabezpieczony za pomocą szyfrowania, z tego powodu, by zrozumieć w pełni zarówno prawną, jak i technologiczną naturę kryptowaluty, konieczne jest poznanie ewolucji samego pieniądza w toku historii ludzkości, a następnie przyjrzenie się rozwojowi bitcoina – pierwszej kryptowaluty⁸.

⁶ J. D'Souza, *Terrorist Financing, Money Laundering and Tax Evasion. Examining the Performance of Financial Intelligence Units*, Boca Raton 2012, s. 11-20.

⁷ *Ibidem*, s. 21-23.

⁸ M. Wnęk, *Natura prawna kryptowaluty*, Warszawa 2023, s. 23.

Losy pieniądza fiducyjnego objęły szereg momentów w historii, kiedy tego rodzaju środek płatniczy gwałtownie tracił na wartości podczas inflacji czy wręcz – jak w latach Republiki Weimarskiej – hiperinflacji. Stąd też można stwierdzić, iż rozpoczęcie stosowania instrumentów o charakterze kryptowalut ściśle wiąże się z losami pieniądza fiducyjnego. Pieniądz fiducyjny to bowiem prawny środek płatniczy nieposiadający żadnego zabezpieczenia w formie wymienialności na złoto lub roszczenia do wymiany na złoto (dewizy). Warto wskazać, że Bank Rezerw Federalnych USA (dalej: FED) już na początku XX wieku uwolnił kurs wymiany dolara od parytetu w złocie, przy czym stopa pokrycia złotem – nie tylko dolara – wynosi obecnie bardzo często mniej niż 10%, stąd też taki system pieniądza nazywany jest systemem fiducyjnym, od łacińskiego *fides*, oznaczającego wiarę⁹. Pozbawienie złota roli zabezpieczenia pieniądza oznaczało, iż dla zagwarantowania wartości walucie fiducyjnej należało stworzyć nowe rozwiązania, przy czym to niebezpieczeństwo łatwego tworzenia czy wręcz „drukowania” pieniądza sprawia, że współcześnie monopol na kreację i emisję znaków pieniężnych został przekazany na rzecz niezależnych banków centralnych¹⁰.

Niezależne banki centralne, prowadząc autonomiczną wobec polityki fiskalnej rządów politykę pieniężną, mają stanowić gwarancję, iż kontrolę nad emisją sprawuje instytucja o odpowiednim autorytecie, zasobach i dysponująca wykwalifikowanym personelem, której ustawowym lub nawet konstytucyjnym zadaniem jest czuwanie nad wartością pieniądza w obrocie gospodarczym. Jednakże zjawisko drukowania pieniądza, rozumiane jako szybkie zwiększanie bazy monetarnej, nie zwalnia, a wręcz przyspiesza, co uwidacznia fakt, iż jeszcze na początku XX w., gdy nie była zawieszona bezpośrednia wymienialność dolara na złoto, jedna uncja tego kruszcu kosztowała zaledwie 35 dolarów, tymczasem obecnie cena za uncję sięgnęła nawet 3200 dolarów. Tego rodzaju porównanie pokazuje nam zatem skalę zwiększania ilości pieniądza fiducyjnego w krajowym i międzynarodowym obiegu pieniężnym i gospodarczym¹¹.

W konsekwencji można rozpatrywać rozwój kryptowalut jako wyraz najnowszych potrzeb obrotu gospodarczego, w tym jedną z prób odpowiedzi na problemy współczesnego modelu pieniądza fiducyjnego oraz troski o zapewnienie obywatelom środka płatniczego o stabilnej wartości. Istniejący w obecnej dobie system instytucjonalizacji tworzenia oraz realizowania polityki pieniężnej, w którym istnieje możliwość znaczącego zwiększenia emisji pieniądza (np. poprzez programy tzw. luzowania

⁹ P. Schaal, *Pieniądz i polityka pieniężna*, Warszawa 1996, s. 19.

¹⁰ A. Sławiński (red.), *Polityka pieniężna*, Warszawa 2011, s. 18.

¹¹ M. Wnęk, *Natura...*, s. 24.

ilościowego, realizowane po kryzysie finansowym przez FED oraz EBC), jest poddawany krytyce przez jego przeciwników jako w pewien sposób zachęcający do konsumpcjonizmu (należy kupować obecnie, gdyż towary w przyszłości zdrożeją) oraz niejako niewidocznie opodatkowujący społeczeństwo w ukryty sposób poprzez nadmierną inflację¹².

Przywołane problemy pieniądza fiducjarnego starają się niwelować kryptowaluty – w tym bitcoin będący pierwszą z nich – minimalizując, a nawet eliminując rolę trzeciej strony – pośrednika takiego jak bank – w transakcji płatniczej. M. Wnęk podkreśla, że podstawowym założeniem kryptowaluty jest jej decentralizacja, pozwalająca na uwolnienie się od wpływów centralnego emitenta-zarządcy, zaś wśród podmiotów inicjujących tworzenie instrumentów o charakterze kryptowalut panuje powszechne przekonanie, że kryptowalutą jest tylko taki projekt, który jest zdecentralizowany i rozproszony, posiada nieprzekraczalny limit jednostek pieniężnych, gdzie kod źródłowy jest otwarty, a zasady funkcjonowania były jasne oraz przejrzyste dla każdego zainteresowanego¹³.

W zakresie aspektów terminologicznych trzeba zastrzec, iż wobec braku jednej, uniwersalnej i powszechnie akceptowanej definicji kryptowaluty można spotkać różne próby ujęcia natury prawnej oraz technicznej kryptowaluty¹⁴. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)¹⁵ przedstawił definicję, zgodnie z którą kryptowaluty są cyfrową reprezentacją wartości, nieemitowaną przez bank centralny ani organ publiczny, niekoniecznie powiązaną z walutą określonego kraju, lecz uznawaną przez osoby fizyczne i prawne za środek płatniczy. Trzeba podkreślić, że definicja ta w bardzo przystępny sposób przybliży istotę kryptowaluty, jednak nie zawiera – w ocenie M. Wnęka¹⁶ – bezpośrednich odniesień do decentralizacji i rozproszenia, które są fundamentalnymi pojęciami dla kryptowalut.

Zwiększenie zakresu zastosowania kryptowalut sprawia, że pojawia się coraz więcej zagadnień prawnych dotyczących nie tylko aspektów cywilnoprawnych, ale również tych z zakresu prawa finansowego, prawa karnego, a także administracyjnego. Stanowiąc środek do szybkiego przekazywania

¹² A. Sławiński (red.), *Polityka...*, s. 25.

¹³ M. Wnęk, *Natura...*, s. 24.

¹⁴ C.A. Petit, *Anti-money...*, s. 251.

¹⁵ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) jest powstałą w 2011 r. unijną agencją, której zadaniem jest wdrażanie standardowego zestawu przepisów dotyczących regulowania i nadzorowania działalności sektora bankowego we wszystkich krajach UE. Celem agencji jest stworzenie skutecznego, przejrzystego i stabilnego jednolitego rynku produktów bankowych w UE. EUNB działa na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010, p. 12–47).

¹⁶ M. Wnęk, *Natura...*, s. 25.

środków pieniężnych poza systemem bankowym, kryptowaluty bywają wykorzystywane przez przestępców oraz do prania pieniędzy, przy czym to zjawisko stanowi duże wyzwanie dla służb zajmujących się bezpieczeństwem ekonomicznym państwa, ale również dla prawników, którzy muszą ująć nowe zjawiska w ramy prawne¹⁷.

Termin kryptowaluty nie powinien być jednak kojarzony jedynie z nowocześniejszymi start-upami tzw. sektora FinTech¹⁸. Dowodem na wzrastającą rolę kryptowalut i ich wpływ na transakcje finansowe, gospodarkę czy społeczeństwo jest koncepcja tzw. Waluty Cyfrowej Banku Centralnego (ang. *Central Bank Digital Currency*, CBDC), czyli emisji pieniądza banku centralnego przy wykorzystaniu technologii blockchain. Bank centralny państwa – w przypadku Polski NBP – ma wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych, będących prawnym środkiem płatniczym na terenie Polski, zaś znaki pieniężne to pieniądź gotówkowy, obok tzw. pieniądza bankowego i elektronicznego. Różnica między nimi polega na innej konstrukcji prawnej, gdzie ostatnie dwie formy pieniądza są tak naprawdę wierzytelnościami podlegającymi reżimowi prawnio-zobowiązaniowemu, podczas gdy pieniądź gotówkowy oraz pieniądź typu CBDC, ze względu na jego materializację, podlega przede wszystkim pod reżim prawnorzeczowy.

Jeżeli chodzi o ilość kryptowalut, to za A. Błażowską możemy wskazać, że chociaż nie istnieje oficjalny spis, który by w jakikolwiek sposób grupował najbardziej znane kryptowaluty, niemniej strona internetowa coinmarketcap.com, uwzględniająca jedynie projekty, które są notowane przynajmniej na małych, niszowych giełdach, w 2018 r. zanotowała 1565 kryptowalut, w tym 893 z nich to samodzielne kryptowaluty oraz 672 tokeny, na koniec pierwszego kwartału 2019 r. lista ta zawierała 2136 kryptowalut, w 2021 r. liczyła już 8031 kryptowalut, natomiast w styczniu 2023 r. lista zamyka się na 8866 kryptowalutach¹⁹.

2. Aspekty przedmiotowe kryptowalut

Zagadnieniem budzącym szczególne kontrowersje, zwłaszcza w doktrynie prawa, jest natura prawna kryptowaluty, są one bowiem tworem złożonym z wielu elementów tworzących spójną całość, przy czym całość ta jest pewnym *novum*, co tym bardziej utrudnia klasyfikację kryptowaluty, przy czym można zauważyć swego rodzaju dwuaspektowość kryptowaluty,

¹⁷ Zob. J. Konieczny, R. Prabucki, R. Wielki, *Kryptowaluty. Perspektywa kryminologiczna i kryminalistyczna*, Warszawa 2018, s. 103 i n.

¹⁸ Zob. definicje FinTech na prowadzonej pod auspicjami KNF strony internetowej www.fintech.gov.pl.

¹⁹ A. Błażowska, *Kryptowaluty w polskim prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 31.

ujmowaną materialnie i niematerialnie. Pod względem teoretycznym kryptowaluta składa się z uporządkowanych i niezbędnych elementów, takich jak informacja, w tym sposób jej zapisu i przechowywania, tryb i zasady weryfikowania i odczytywania danych, możliwość replikowania lub wprowadzania modyfikacji czy rola algorytmów i podmiotów zaangażowanych w proces tworzenia i obrotu daną kryptowalutą²⁰.

Zawężając rozważania dotyczące kryptowalut opartych o technologię blockchain, należy wskazać, że jest ona pewnym zbiorem informacji, zaś zbiór ten jest usystematyzowany według określonych w kodzie reguł i tworzy spójny rejestr. Próbę zdefiniowania pojęcia blockchain podjął K. Piech, który zaproponował definicję opisową, zgodnie z którą „blockchain to rozproszona baza danych, która zawiera stale rosnącą ilość informacji (rekordów) pogrupowanych w bloki i powiązanych ze sobą w taki sposób, że każdy następny blok zawiera oznaczenie czasu (ang. *timestamp*), kiedy został stworzony link do poprzedniego bloku, będący zaszyfrowanym «streszczeniem» (ang. *hash*) jego zawartości. Ponieważ każdy blok transakcji zawiera odwołanie do bloku poprzedniego, nie ma możliwości zmiany transakcji zawartej wcześniej, w jakimś bloku bez modyfikacji wszystkich następujących po nim bloków. W ten sposób tworzony jest nierozzerwalny łańcuch bloków danych (blockchain) [...] Dzięki niemu dokonanie jakiejkolwiek zmiany w zapisach historycznych (bez zmiany całej historii transakcji) nie jest możliwe. Aby uniemożliwić takie «cofnięcie» czy zmianę, stosuje się rozwiązanie oparte na «dowodzie pracy» (ang. *proof-of work*, PoW), który jest wymagany do zatwierdzenia bloku transakcji. Jest wiele sposobów na potwierdzenie spójności i aktualności danej wersji rejestru, co powszechnie nazywane jest konsensusem (w przypadku bitcoina proces ten jest nazywany kopaniem)»²¹.

3. Konstrukcja podmiotowa kryptowalut

Mając na uwadze dokonanie prawnej oceny relacji zachodzących między podmiotami tworzącymi daną kryptowalutę (np. sieć bitcoina), konieczne jest przedstawienie samych mechanizmów wyznaczających kompetencje i relacje, w jakich te podmioty się znajdują. Należy dobitnie podkreślić, iż realizując zasadę decentralizacji, bitcoin oraz znakomita większość innych kryptowalut nie posiadają centralnego emitenta i jest to fundamentalna cecha każdej kryptowaluty. Cecha ta niewątpliwie odróżnia kryptowaluty od walut fiducjarnych emitowanych przez banki centralne.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2019, s. 37.

Współczesne waluty nie są bowiem zabezpieczone złotem w całości, stąd też, gdy brak jest całkowitego pokrycia waluty metalem szlachetnym uznawanym przez tysiąclecia historii za pieniądź, to jej stosowanie i powszechne uznawanie możliwe jest jedynie w oparciu o autorytet emitenta-gwaranta. Rolę pełni najczęściej bank centralny danego państwa, będący niejako jego emanacją *dominium* państwowego w sferze monetarnej²².

Aspekt zdecentralizowanej kreacji oraz niezależności kryptowaluty wyznacza zatem linię kontrowersji pomiędzy zwolennikami banku centralnego sprawującego funkcję emitenta-gwaranta oraz przeciwnikami takiego systemu emisji. W szczególności pojawienie się waluty bez gwaranta, jako wyjątku na tle współcześnie używanych walut fiducjarnych, budzi wątpliwości, a nawet nieufność części społeczeństwa. System bitcoina stworzony przez S. Nakamoto miał u swego zarania założenie wyeliminowania wpływu centralnego zarządcy na proces kreacji oraz obrotu kryptowalutą, a więc *de facto* banków centralnych. Skutkiem końcowym tych wysiłków jest kryptowaluta, która nie posiada centralnego emitenta-gwaranta, mającego monopol na jej kreację i dystrybucję, zaś rolę tę przejęły kryptografia oraz informatyka, a konkretnie algorytmy i szyfrowanie wykorzystane przez S. Nakamoto²³.

Z powyższych rozważań wynika, że entuzjaści kryptowalut uznają ich niezależność i decentralizację za cechę niezbędną, dającą rękojmię wiarygodności w większym stopniu niż czyni to autorytet banku centralnego. Z tego też powodu znaczna większość kryptowalut powielił schemat wprowadzony po raz pierwszy w bitcoinie. Jednakże brak emitenta jest kwestią wysoce kontrowersyjną i sporną, a zarazem niezwykle brzemiennej w skutki, w tym poszczególne aspekty związane z brakiem centralnej emisji oraz rolą i kompetencjami przyznanymi niektórym podmiotom, co w pewnym stopniu zostało wymuszone przez ten wyjątkowy system kreacji waluty²⁴.

4. Kryptowaluty a przepisy prawa związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Aktem prawnym określającym w Rzeczypospolitej Polskiej zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz warunki wykonywania działalności gospodarczej przez niektóre instytucje

²² M. Wnęk, *Natura...*, s. 29.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

obowiązane jest ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej: UoPPFT)²⁵.

W art. 2 ust. 1 pkt 12 UoPPFT, gdzie zdefiniowane są instytucje obowiązane, które mają obowiązek przestrzegania rygorów i zasad obowiązujących w UoPPFT, wskazane zostały podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie:

- a) wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi,
- b) wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi,
- c) pośrednictwa w wymianie, o której mowa w lit. a lub b,
- d) prowadzenia rachunków, o których mowa w ust. 2 pkt 17 lit. e UoPPFT, tj. rachunków prowadzonych w formie elektronicznego zbioru danych identyfikacyjnych zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany²⁶.

Art. 2 ust. 1 pkt 26) UoPPFT wskazuje również pojęcie waluty wirtualnej, przez którą rozumie się cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest:

- a) prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej;
- b) międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanawianą przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące;
- c) pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych²⁷;
- d) instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁸;
- e) wekslem lub czekiem – oraz jest wymienialne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego.

Z kolei w pkt 27 wskazuje się, iż pod pojęciem wartości majątkowych rozumie się prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, środki płatnicze, instrumenty finansowe w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, inne papiery wartościowe, wartości dewizowe oraz waluty wirtualne.

²⁵ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2025 r., poz. 644).

²⁶ UoPPFT.

²⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 611 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.).

Na podstawie art. 33 ust. 1 UoPPFT wszystkie instytucje obowiązane muszą stosować wobec swoich klientów środki bezpieczeństwa finansowego. Zgodnie z art. 34. 1 UoPPFT środki bezpieczeństwa finansowego obejmują:

1) identyfikację klienta oraz weryfikację jego tożsamości;
identyfikację beneficjenta rzeczywistego oraz podejmowanie uzasadnionych czynności w celu:

- a) weryfikacji jego tożsamości,
- b) ustalenia struktury własności i kontroli – w przypadku klienta będącego osobą prawną, jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej lub trustem;

2) ocenę stosunków gospodarczych i, stosownie do sytuacji, uzyskanie informacji

na temat ich celu i zamierzonego charakteru;

3) bieżące monitorowanie stosunków gospodarczych klienta, w tym:

- a) analizę transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych w celu zapewnienia, że transakcje te są zgodne z wiedzą instytucji obowiązanej o kliencie, rodzaju i zakresie prowadzonej przez niego działalności oraz zgodne z ryzykiem prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanym z tym klientem,
- b) badanie źródła pochodzenia wartości majątkowych będących w dyspozycji klienta – w przypadkach uzasadnionych okolicznościami,
- c) zapewnienie, że posiadane dokumenty, dane lub informacje dotyczące stosunków gospodarczych są na bieżąco aktualizowane.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 UoPPFT instytucje obowiązane, stosując środki bezpieczeństwa finansowego, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, zobligowane są do dokonywania identyfikacji osoby upoważnionej do działania w imieniu klienta oraz weryfikują jej tożsamość i umocowanie do działania w imieniu klienta.

Jak stanowi art. 35 ust. 1 UoPPFT instytucje obowiązane stosują środki bezpieczeństwa finansowego w przypadku:

- 1) nawiązywania stosunków gospodarczych;
- 2) przeprowadzania transakcji okazjonalnej:
 - a) o równowartości 15 000 euro lub większej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane, lub
 - b) która stanowi transfer środków pieniężnych na kwotę przekraczającą równowartość 1000 euro;
 - c) z wykorzystaniem waluty wirtualnej o równowartości 1000 euro lub większej – w przypadku instytucji obowiązanych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12 UoPPFT, czyli podmiotów prowadzących

działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług w zakresie:

- wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi,
- wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi,
- pośrednictwa w wymianie, o której mowa w lit. a lub b.
- prowadzenia rachunków, o których mowa w ust. 2 pkt 17 lit. e UoPPFT.

UoPPFT w art. 50 ust. 1 obliguje instytucje obowiązane do opracowania i wprowadzenia wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zwaną dalej „wewnętrzną procedurą instytucji obowiązanej”. Wewnętrzna procedura instytucji obowiązanej podlega bieżącej weryfikacji oraz w razie potrzeby aktualizacji. Wewnętrzna procedura określa, z uwzględnieniem charakteru, rodzaju i rozmiaru prowadzonej działalności, zasady postępowania stosowane w instytucji obowiązanej i obejmuje w szczególności określenie:

- 1) czynności lub działań podejmowanych w celu ograniczenia ryzyka prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i właściwego zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- 2) zasad rozpoznawania i oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanego z danymi stosunkami gospodarczymi lub transakcją okazjonalną, w tym zasad weryfikacji i aktualizacji uprzednio dokonanej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu;
- 3) środków stosowanych w celu właściwego zarządzania rozpoznanym ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu związanym z danymi stosunkami gospodarczymi lub transakcją okazjonalną;
- 4) zasad stosowania środków bezpieczeństwa finansowego;
- 5) zasad przechowywania dokumentów oraz informacji;
- 6) zasad wykonywania obowiązków obejmujących przekazywanie Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej danych o transakcjach oraz zawiadomienia o okolicznościach, które mogą wskazywać na podejrzenie popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (zgodnie z art. 74 ust. 1 UoPPFT) oraz o przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu (zgodnie z art. 86 ust. 1 UoPPFT);
- 7) zasad upowszechniania wśród pracowników instytucji obowiązanej wiedzy z zakresu przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;

- 8) zasad zgłaszania przez pracowników rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 9) zasad kontroli wewnętrznej lub nadzoru zgodności działalności instytucji obowiązanej z przepisami o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz zasadami postępowania określonymi w wewnętrznej procedurze;
- 10) zasad odnotowywania rozbieżności między informacjami zgromadzonymi w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych a informacjami o beneficjentach rzeczywistych klienta ustalonymi w związku ze stosowaniem ustawy;
- 11) zasad dokumentowania utrudnień stwierdzonych w związku z weryfikacją tożsamości beneficjenta rzeczywistego oraz czynności podejmowanych w związku z identyfikacją jako beneficjenta rzeczywistego osoby fizycznej zajmującej wyższe stanowisko kierownicze²⁹.

Jak stanowi art. 129m UoPPFT, działalność gospodarcza obejmująca świadczenie usług, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12, zwana dalej „działalnością w zakresie walut wirtualnych”, jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych.

Działalność w zakresie walut wirtualnych, zgodnie z art. 129n ust. 1 UoPPFT, może być wykonywana przez:

- 1) osobę fizyczną, która nie została prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym, przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, przestępstwo finansowania terroryzmu, o którym mowa w art. 165a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 2) osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, w której wspólnicy, którym powierzono prowadzenie spraw spółki, lub uprawnieni do reprezentacji spółki, lub członkowie organów zarządzających nie zostali prawomocnie skazani za przestępstwo, o którym mowa w pkt 1, lub umyślne przestępstwo skarbowe.

²⁹ *Ibidem*.

Wymóg niekaralności, o którym mowa powyżej, ma zastosowanie również zgodnie z ust. 2 do osób kierujących wykonywaniem czynności związanych z prowadzeniem działalności w zakresie walut wirtualnych oraz do beneficjenta rzeczywistego podmiotu prowadzącego taką działalność.

Organem właściwym w sprawach rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych jest zgodnie z art. 129p UoPPFT minister właściwy do spraw finansów publicznych³⁰. Rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, które weszło w życie w dniu 31 października 2021 r., Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach do:

- 1) prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, zwanego dalej „rejestrem”, oraz określania organizacyjnych warunków i technicznych sposobów jego prowadzenia;
- 2) przetwarzania informacji o podmiotach wpisanych do rejestru;
- 3) rozpatrywania wniosków o wpis do rejestru, dokonywania aktualizacji wpisów oraz wykreślenia podmiotów z rejestru;
- 4) nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 153b ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, na podmioty prowadzące działalność w zakresie walut wirtualnych, które nie dopełniły obowiązku uzyskania wpisu do rejestru;
- 5) udostępniania w sieci teleinformatycznej, o którym mowa w art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162), zwanej dalej „Prawem przedsiębiorców”, danych z rejestru;
- 6) prowadzenia akt rejestrowych, o którym mowa w art. 43 ust. 5 Prawa przedsiębiorców;
- 7) kontroli, o której mowa w art. 43 ust. 7 Prawa przedsiębiorców, w zakresie spełniania warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie walut wirtualnych³¹.

Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach jest w związku z powyższym administratorem danych przetwarzanych w tym rejestrze zgodnie z ust. 2. Zgodnie z art. 129r ust. 1 i 2 UoPPFT wpisu do rejestru działalności

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych (Dz.U. poz. 1964 z późn. zm.).

w zakresie walut wirtualnych dokonuje się na podstawie wniosku przedsiębiorcy wniesionego w formie elektronicznej.

Jak stanowi ust. 3, Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach dokonuje wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem, o którym mowa w ust. 2³².

Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, na podstawie art. 129s UoPPFT, obligatoryjnie jest zobowiązany odmówić, w drodze decyzji, dokonania wpisu do tego rejestru, jeżeli:

1) wniosek jest niekompletny i nie został uzupełniony w wyznaczonym terminie;

2) dane zawarte we wniosku są niezgodne ze stanem faktycznym.

Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych zawiera:

1) numer i datę wpisu do rejestru;

2) imię, nazwisko albo nazwę (firmę);

3) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile został nadany, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);

4) wskazanie świadczonych usług, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12;

5) informacje o zawieszeniu działalności;

6) informacje o zakończeniu³³ działalności w zakresie walut wirtualnych.

Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach dodatkowo, zgodnie z art. 129u. 1 i 2 UoPPFT, prostuje również z urzędu wpis do tego rejestru zawierający oczywiste błędy lub omyłki, zaś w przypadku zmiany danych wpisanych do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych podmiot, o którym mowa w art. 129n, składa w formie elektronicznej, w terminie 14 dni od dnia zajścia zdarzenia, które spowodowało zmianę tych danych, wniosek o zmianę wpisu w tym rejestrze.

Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach wykreśla na podstawie art. 129w UoPPFT, w drodze decyzji, podmiot wykonujący działalność w zakresie walut wirtualnych z tego rejestru:

1) na wniosek podmiotu wniesiony w formie elektronicznej;

2) po uzyskaniu informacji o wykreśleniu podmiotu z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego.

W przedmiocie sankcji administracyjno-finansowych związanych z wykonywaniem działalności w zakresie walut wirtualnych wskazać należy, iż zgodnie z art. 153b UoPPFT podmiot prowadzący w/w działalność

³² UoPPFT

³³ UoPPFT, art. 129t.

bez uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach podlega karze pieniężnej do wysokości 100 000 zł³⁴.

5. Zakres nadzoru nad rynkiem finansowym sprawowanym przez KNF a kryptowaluty

Projekt ustawy o kryptoaktywach³⁵ jest wynikiem przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę (UE) rozporządzenia 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937³⁶, zwanego dalej „rozporządzeniem MiCA”, które jest stosowane od dnia 30 grudnia 2024 r., z wyjątkiem przepisów tytułów III i IV rozporządzenia 2023/1114, które są stosowane od dnia 30 czerwca 2024 r.

Wprowadzenie nowych przepisów podyktowane jest koniecznością przygotowania ram prawnych dla prawidłowego funkcjonowania rynków kryptoaktywów, niezbędne jest tym samym zapewnienie skutecznego nadzoru i ochrony inwestorów przez wyposażenie Komisji Nadzoru Finansowego, zwanej dalej „KNF”, w odpowiednie do tego środki.

Projekt ustawy, poprzez zmianę ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2025 r. poz. 644), służy również zapewnieniu stosowania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849³⁷.

Rozporządzenie MiCA określa zharmonizowane dla wszystkich państw członkowskich ramy dla rynków kryptoaktywów, wprowadzając szczegółowe przepisy dotyczące kryptoaktywów, związanych z nimi usług i działań, które nie są jeszcze objęte unijnymi aktami ustawodawczymi dotyczącymi usług finansowych. Ramy te mają przede wszystkim służyć wspieraniu innowacji i uczciwej konkurencji, a jednocześnie zapewniać wysoki poziom ochrony posiadaczy detalicznych i integralności rynków kryptoaktywów w UE.

³⁴ UoPPFT.

³⁵ Projekt pierwotny z dnia 23.02.2024 r. nosił nazwę „Projekt ustawy o kryptoaktywach”. Po otrzymaniu dużej ilości uwag i stanowisk Ministerstwo Finansów w dniu 12.08.2024 r. zmieniło nazwę projektu na „Projekt ustawy o rynkach kryptoaktywów”. Niniejsze uwagi odnoszą się do projektu z dnia 12.08.2024 r. Proces legislacyjny przedmiotowego projektu ustawy można śledzić poprzez stronę internetową RCL: www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12382311/katalog/13040393#13040393 [dostęp 13.08.2024 r.].

³⁶ Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, s. 40.

³⁷ Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, s. 1.

Unijne ramy dotyczące rynków kryptoaktywów przewidują proporcjonalne traktowanie emitentów kryptoaktywów i dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, zapewniając tym samym równe szanse wejścia na rynek oraz bieżący, jak i przyszły rozwój rynków kryptoaktywów, przy czym przyjęte w rozporządzeniu MiCA rozwiązania mają na celu wsparcie stabilności finansowej i należytego funkcjonowania systemów płatniczych, a także przeciwdziałanie zagrożeniom dla polityki pieniężnej, jakie mogą stwarzać kryptoaktywa. Ponadto właściwe regulacje mają przyczynić się do utrzymania konkurencyjności państw członkowskich Unii Europejskiej na światowych rynkach finansowych i technologicznych oraz zapewnić klientom znaczne korzyści w postaci dostępu do tańszych, szybszych i bezpieczniejszych usług finansowych.

Rozporządzenie MiCA reguluje między innymi emitowanie, publiczne oferowanie i dopuszczanie do obrotu na platformach obrotu kryptoaktywów tokenów powiązanych z aktywami (ang. *Asset-Referenced Tokens*, ART), tokenów będących pieniądzem elektronicznym (ang. *Electronic Money Token*, EMT) oraz pewnych kategorii tokenów innych niż tokeny ART i EMT. Ponadto na podstawie przepisów rozporządzenia MiCA zostaje wprowadzone zezwolenie na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów (ang. *Crypto Assets Service Provider*, CASP). Dostawcy po uzyskaniu zezwolenia będą uprawnieni do świadczenia na rzecz klientów usług w zakresie kryptoaktywów przewidzianych w przedmiotowym rozporządzeniu. Docelowo rozporządzenie MiCA zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia organu właściwego, odpowiedzialnego wraz z europejskim systemem nadzoru za nadzór nad podmiotami objętymi regulacją rozporządzenia MiCA, w tym przede wszystkim poprzez wydawanie zezwoleń oraz nakładanie sankcji za nieprzestrzeganie rozporządzenia.

Najważniejsze rozwiązania przewidziane w proponowanych przepisach ustawy:

- 1) wyznaczenie KNF jako właściwego organu odpowiedzialnego za wykonywanie funkcji i obowiązków wynikających z rozporządzenia MiCA i wprowadzenie narzędzi służących skutecznemu wykonywaniu przez KNF nadzoru i realizacji postanowień przedmiotowego rozporządzenia;
- 2) określenie obowiązków emitentów tokenów powiązanych z kryptoaktywami i tokenów będących e-pienniędzem oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, w tym zobowiązanie ww. emitentów do przekazywania KNF informacji dotyczących ich działalności, które podlegają ocenie nadzorcy. Przewiduje się również wyposażenie KNF w uprawnienie żądania od podmiotów nadzo-

rowanych dodatkowych, lecz niezbędnych informacji od tych podmiotów, w celu należytego wykonywania nadzoru;

- 3) wprowadzenie środków nadzorczych mających na celu przeciwdziałanie naruszeniom, których mogą dopuścić się podmioty nadzorowane. W przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia MiCA, aktów delegowanych lub wykonawczych, proponuje się przyznanie KNF środków w szczególności nakazujących wstrzymanie oferty publicznej kryptoaktywów, przerwanie jej przebiegu na określony okres czasu, zakazanie rozpoczęcia oferty publicznej lub zakazanie dopuszczenia kryptoaktywów;
- 4) upoważnienie KNF do nakładania sankcji na oferujących, emitentów lub osoby ubiegające się o dopuszczenie kryptoaktywów, a także wprowadzenie kompetencji nadzorczych KNF w zakresie m.in. możliwości nałożenia kary pieniężnej na osoby zawodowo pośredniczące w zawieraniu transakcji związanych z kryptoaktywami lub realizujące takie transakcje. Przewiduje się również wyposażenie KNF w środki sankcyjne adresowane do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów;
- 5) wprowadzenie odpowiedzialności karnej podmiotów nadzorowanych oraz wskazanie środków karnych w postaci grzywny, kary aresztu oraz kary pozbawienia wolności. Surowość środków penalnych uzależniona jest od stopnia przewinienia oraz pozostaje w ścisłym związku z rodzajem czynu poddanego kryminalizacji. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu, w tym przede wszystkim konsumentów, ochronę państwa i inwestorów;
- 6) ustalenie zakresu oraz zasad dochowania tajemnicy zawodowej oraz kręgu podmiotowego w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów. Projektowane rozwiązanie przewiduje stworzenie katalogu sytuacji, w których informacje stanowiące tajemnicę zawodową mogą być na żądanie ujawnione wymienionym organom lub podmiotom. Prócz wspomnianych sytuacji ustawa określa katalog podmiotów, wobec których ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę zawodową nie będzie naruszeniem;
- 7) wprowadzenie możliwości składania oświadczeń woli w postaci elektronicznej w odniesieniu do usług dotyczących kryptoaktywów lub ich oferty publicznej. Przewiduje się nadanie tak złożonemu oświadczeniu woli mocy równej oświadczeniu złożonemu w formie pisemnej zastrzeżonej pod rygorem nieważności.

Projekt ustawy określa organizację i wykonywanie nadzoru nad oferującymi, osobami ubiegającymi się o dopuszczenie kryptoaktywów do

obrotu, emitentami tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących e-pieniędzem oraz dostawcami usług w zakresie kryptoaktywów, zwanego dalej „nadzorem nad rynkiem kryptoaktywów”. Jednocześnie projekt ustawy określa organizację i wykonywanie nadzoru nad oferującymi, osobami ubiegającymi się o dopuszczenie kryptoaktywów do obrotu, emitentami tokenów powiązanych z aktywami, tokenów będących e-pieniędzem, a także innych kryptoaktywów oraz dostawcami usług w zakresie kryptoaktywów, zwanego dalej „nadzorem nad rynkiem kryptoaktywów”.

W art. 2 w pkt 10 projektu ustawy została zawarta definicja kryptoaktywa:

„10) kryptoaktywie – rozumie się przez to kryptoaktywo w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MiCA;”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wyrazić *de lege ferenda* postulat, aby definicja kryptoaktywa zawarta w ustawie odpowiadała faktycznemu zakresowi jej stosowania, a więc uwzględniała tylko te kryptoaktywa, które nie zostały wyłączone z zakresu stosowania do nich przepisów rozporządzenia MiCA, czyli w szczególności przez kryptoaktywo rozumie się kryptoaktywo w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MiCA, do którego stosuje się przepisy tego rozporządzenia.

Jak czytamy w Uzasadnieniu projektu³⁸, postanowienia art. 59-61 projektu przyznają Przewodniczącemu KNF uprawnienie do wystąpienia do dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, w drodze postanowienia, z żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego, prowadzonego przez ten podmiot, na okres nie dłuższy niż 96 godzin od momentu wskazanego w żądaniu, w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia art. 89 ust. 2 lub 3 lub art. 90 ust. 1, lub art. 91 ust. 1 rozporządzenia MiCA. Przedmiotowe żądanie ma mieć na celu zapobieżenie dalszemu ujawnianiu lub wykorzystywaniu informacji poufnej lub dalszej manipulacji lub usiłowaniu manipulacji na rynku kryptoaktywów. Przez blokadę rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego należy rozumieć czasowe uniemożliwienie dysponowania i korzystania z całości lub części kryptoaktywów lub środków pieniężnych objętych blokadą, w tym również przez dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów, z wyłączeniem dokonania rozliczeń w kryptoaktywach wynikających z transakcji zawartych i zobowiązań zaciągniętych przed otrzymaniem ww. żądania.

Dostawca usług w zakresie kryptoaktywów zobowiązany będzie do niezwłocznego dokonania blokady ww. rachunku po otrzymaniu żądania³⁹. Przepisy określają również, że żądanie Przewodniczącego KNF powinno

³⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy z 12.08.2024 r., s. 21.

³⁹ *Ibidem*.

zawierać datę wydania żądania, określać zakres, sposób i okres dokonania blokady, a także uzasadnienie oraz pouczenie o prawie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Żądanie to powinno być opatrzone podpisem własnoręcznym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Istotne jest również wskazanie, że dokonanie blokady wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną, cywilną, karną oraz inną określoną odrębnymi przepisami dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów oraz osób działających w jego imieniu. Wprowadzenie przepisów ma na celu umożliwienie wystąpienia do dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów z żądaniem dokonania blokady rachunków wymienionych w tym przepisie. Należy wskazać, że przepis art. 94 ust. 3 lit. f rozporządzenia MiCA, zgodnie z którym, aby wywiązać się z obowiązków spoczywających na właściwych organach w zakresie tytułu VI (zakaz nadużyć na rynku związanym z kryptoaktywami i zapobieganie takim nadużyciom), właściwe organy powinny mieć co najmniej możliwość zastosowania środków, o których mowa w tym ustępie, w tym żądania zamrożenia lub zajęcia aktywów lub zastosowania obu tych środków.

6. Kryptowaluty w polskim prawie karnym – wyzwanie tzw. cyberlaunderingu

Jak podkreśla A. Błażowska, rozwój technologiczny niesie za sobą nowe pola i metody do prania brudnych pieniędzy, w szczególności raje podatkowe i Internet, ze względu na zdecydowanie trudniejsze możliwości wykrycia i udowodnienia procederu przestępczego, stają się w świecie przestępczym miejscami o szczególnym znaczeniu. Funkcjonujące w rajach podatkowych instytucje bankowe lub spółki handlowe, które na mocy obowiązujących przepisów nie podlegają opodatkowaniu lub opodatkowanie obciąża je w minimalnym stopniu lub też przyznawane są specjalne przywileje fiskalne, z których korzystają określone podatnicy lub które dotyczą określonego typu działalności⁴⁰.

Jako potwierdzenie powyższych stwierdzeń można przytoczyć definicję raju podatkowego zaproponowaną przez Departament Skarbu USA, która określa, że rajem podatkowym jest „Państwo posiadające niską lub zerową stopę podatkową na wszystkie lub wybrane kategorie dochodów, pewien poziom tajemnicy bankowej lub handlowej oraz minimalne lub żadne wymogi rezerw w banku centralnym, lub żadne ograniczenia wymiany walut. Większość rajów podatkowych ma nieskomplikowane wymogi licencyjne i regulacyjne dla banków i innych przedsiębiorstw”. Proceder

⁴⁰ W. Jasiński [w:] W. Jasiński, W. Mądrzejowski, K. Wiciak (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2019, s. 413.

przybiera ogromne rozmiary, a ściganie tego przestępstwa natrafia na bardzo duże przeszkody w tych właśnie miejscach. Pierwotnie raje podatkowe (ang. offshore financial centers – zamorskie centra finansowe) służyły jedynie firmom i zamożniejszym obywatelom do ucieczki przed wysokimi podatkami. W późniejszych latach zmiana przepisów regulujących systemy gospodarcze w tych oazach sprawiła, że stały się one idealnym miejscem do prania pieniędzy, i tak jest do dzisiaj. Przytoczona definicja odpowiada również na pytanie, dlaczego stały się one tak atrakcyjnym miejscem przeprowadzania procederu prania pieniędzy⁴¹.

Zdaniem A. Błażowskiej, cyberlaundering umożliwia wprowadzenie do obiegu pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł, zaś cyfrowy pieniądz, karty płatnicze czy e-zakupy to duże spectrum dla działalności organizacji przestępczych⁴².

Łącząca cały świat sieć Internet stała się synonimem anonimowości dla części użytkowników, braku kontroli organów ścigania czy uregulowań prawnych związanych z jego funkcjonowaniem. Techniki prania pieniędzy w sieci oraz realna zamiana pieniądza fiducjarnego na walutę elektroniczną, aby później dokonać nią płatności w sieci, w tym również nielegalnych płatności, dokonywana jest najczęściej na zasadach anonimowości adresata i nadawcy oraz anonimowości transakcji.

Słusznie zauważa A. Behan, że „podstawową cechą charakterystyczną zdecentralizowanych kryptowalut jest pseudoanonimowość lub anonimowość ich użytkowania”. Kluczowe jest doprecyzowanie pojęć takich jak anonimowość – zasada, z której wynika, że podmiot może wykorzystywać zasób lub usługę bez ujawniania swojej tożsamości, jak też pseudoanonimowość – zasada, zgodnie z którą podmiot może wykorzystywać zasób lub usługę bez ujawniania swojej tożsamości, lecz może nadal być rozliczany za to korzystanie⁴³.

Następnie A. Behan słusznie zauważa, że choć z zastosowaniem anonimowości możemy spotkać się w wielu aktach prawnych, to jednak nie sposób jest odnaleźć jej legalnej definicji. Dobrym przykładem zastosowania anonimowości jest art. 184 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, który w przypadku określonym w ustawie pozwala w „uzasadnionej obawie niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia, wolności albo mienia w znacznych rozmiarach” na zachowanie w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka, w tym jego danych osobowych, pod warunkiem że nie mają one znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie. Również w doktrynie, o której wspomina A. Behan,

⁴¹ A. Stańczak, w: J. Grzywacz (red.), *Pranie brudnych pieniędzy*, Kraków 2016, s. 36.

⁴² A. Błażowska, *Kryptowaluty...*, s. 34.

⁴³ A. Behan, *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Kraków 2022, s. 77.

w powszechnym użyciu jest pojęcie świadka anonimowego (łac. incognito), który nieodzownie połączony jest z procesem anonimizacji, czyli takiego procesu, „w wyniku którego z danych umożliwiających identyfikację – na skutek ich przetworzenia – otrzymujemy dane, które taką identyfikację uniemożliwiają”⁴⁴.

W kwestii zagrożeń prawno-karnych A. Błażowska podkreśla, że kryptowaluty mogą być używane we wszystkich fazach procederu prania pieniędzy:

- a) przykład bitcoina pokazuje, że może zostać wykorzystywany do zapłaty za nielegalne działania, na to wskazuje jego popularność w Sheep Marketplace (wcześniej Silk Road);
- b) względna anonimowość kryptowalut ułatwia przekazywanie ich między użytkownikami, niezależnie od granic państwowych, dlatego stają się dobrym narzędziem maskowania;
- c) część państw zaczyna traktować kryptowaluty jako legalny środek płatniczy, stąd pojawiają się nowe możliwości integracji⁴⁵.

Ponadto pranie pieniędzy z wykorzystaniem kryptowalut bardzo często charakteryzuje się użyciem przez przestępców usług miksujących⁴⁶, co potwierdzają eksperymentalne i empiryczne badania holenderskich naukowców⁴⁷, przy czym należy również pamiętać o wspomnianej kwestii względnej anonimowości oraz o znaczącym obniżeniu kosztów prania pieniędzy. Kolejną kwestią, w przypadku omawiania procederów przestępczych przy użyciu kryptowalut, są sytuacje, w których można przyjąć lub wręczyć korzyść majątkową lub osobistą, w zamian za działanie lub zaniechanie, jednym słowem, mówimy tu o procederze korupcyjnym.

Jeżeli chodzi o skalę prania pieniędzy na rynkach kryptowalut, to najnowsze badania przeprowadzone przez australijsko-lotewski zespół naukowców dostarczyły danych w zakresie wykorzystywania kryptowalut w transakcjach przestępczych, zaś w swoich badaniach doszli do poniższych wniosków:

- 1) około połowa wszystkich transakcji bitcoina i 1/4 użytkowników bitcoina powiązana jest z aktywnością kryminalną;

⁴⁴ A. Błażowska, *Kryptowaluty...*, s. 35-42.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Usługi miksujące (ang. coin mixing) pozwalają użytkownikom mieszać ich transakcje między różnymi adresami kryptowalut, dzięki czemu stają się one niemożliwe do wysledzenia i nie można ich prześledzić z powrotem do początkowego nadawcy lub odbiorcy. Chodzi tu o usługę polegającą na wysłaniu, za określoną opłatą, na jeden adres pochodzących z nielegalnej działalności jednostek kryptowaluty i „wymieszaniu” ich z innymi jednostkami zlokalizowanymi na tym serwerze, w konsekwencji przestępca otrzymuje z powrotem identyczną – minus 1-3% prowizji – liczbę bitcoinów, ale praktycznie każdy z nich posiada inną historię w łańcuchu danych (zob. szerzej: P. Opitek, *Kryptowaluty w aspekcie czynności dochodzeniowo-śledczych policji*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 2(126), s. 149).

⁴⁷ Tamże.

- 2) w czasie badań ujawniono ok. 24 mln uczestników, których łączne dochody z nielegalnej działalności sięgają blisko 72 mld dolarów każdego roku;
- 3) zauważono korelacje pomiędzy wahaniami kursów po głośnych sukcesach organów ścigania, gdzie tłem były kryptowaluty z wysoką wartością bitcoina. Stwierdzono wówczas, że przyczyną może być wykorzystywanie kryptowaluty w celach przestępczych⁴⁸.

Dodatkowo duża liczba użytkowników powiązanych z aktywnością kryminalną wynika bardzo często z tego, że jeden przestępca może mieć wiele wirtualnych tożsamości, analogicznie do przypadku osób, które mają kilka adresów poczty elektronicznej. Specyficzny *modus operandi* sprawców niesie za sobą wysoki odsetek transakcji powiązanych z aktywnością kryminalną, zaś transakcje bardzo często rozbijane są na mniejsze i cykliczne, obniżając tym samym prawdopodobieństwo wykrycia procederu oraz możliwość powiązania transakcji z konkretną osobą.

Ważnym aspektem jest to, że w odróżnieniu od tradycyjnego prania pieniędzy w świecie walut fiducjarnych, przejrzystość łańcucha bloków pozwala na śledzenie podejrzanych transakcji, a dzięki zdobyciu tego rodzaju danych eksperci z Chainalysis zlokalizowali małą grupę kont należących do użytkowników giełd Huobi i Binance. Właśnie na te konta w 2019 r. trafiły miliony dolarów poprzez kryptowalutę bitcoin, w zdecydowanej większości środki te pochodziły od podmiotów przestępczych.

Badania z 2020 r. firmy Chainalysis Incorporation, która zajmuje się blockchain, dowiodły, że najwięcej zbadanych transakcji związanych z działalnością przestępczą przepłynęło właśnie poprzez giełdę Binance⁴⁹. Trzeba dodać, że cyberprzestępcy zajmujący się kryptowalutami mają ten sam cel, co przestępcy piorący pieniądze poza siecią, to znaczy przenieść swoje nieuczciwie zdobyte fundusze w strefę, która może być chroniona przed władzami oraz ostatecznie zamieniona na gotówkę. Zapewne brak możliwości uzyskania dostępu do funduszy przyczyniłby się do spadku liczby popełnianych przestępstw związanych z kryptowalutą. W 2021 r. cyberprzestępcy wyprali kryptowalutę o wartości 8,6 mld dolarów, biorąc pod uwagę tylko ilość kryptowalut wysyłanych z nielegalnych adresów na adresy hostowane w serwisach⁵⁰.

Jak podkreśla A. Błażowska, kryptowaluty nadają się do prania pieniędzy z kilku powodów: nieodwracalności transferów, zapewnienia ano-

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ G. Kubera, *Giełda kryptowalut Binance podejrzana o pranie pieniędzy*, 17.05.2021, Computerworld, <https://www.computerworld.pl/news/Giełda-kryptowalut-Binance-podejrzana-o-pranie-pieniedzy,427632.html> (dostęp: 20.12.2023 r.).

⁵⁰ *Ibidem*.

nimowości oraz braku uregulowań prawnych⁵¹, stąd też ważnym aspektem jest, aby zrozumieć kryptowalutę i analizę blockchain. To analiza blockchain może z pewnością uzupełnić ugruntowane techniki śledcze, szczególnie w zakresie cyfrowej analizy kryminalistycznej. Odkrywanie powiązań pomiędzy kryptowalutami a wszystkimi transakcjami w blockchain może odkryć schemat prania pieniędzy.

Podsumowanie

Sytuacja braku regulacji rynku kryptoaktywów w UE doprowadziła do wypracowania konsensusu politycznego⁵² dla podjęcia odpowiednich działań regulacyjnych na poziomie unijnym. Również na poziomie państw członkowskich UE pojawiła się dyskusja doktrynalna związana z wypracowaniem optymalnego sposobu regulacji kryptowalut czy szerzej – kryptoaktywów⁵³. Wraz z intensywnym rozwojem rynku kryptoaktywów po 2015 r. na poziomie KE zaobserwowano w związku z kryptoaktywami zagrożenia dużej zmienności ich cen, możliwość dokonywania nadużyć finansowych⁵⁴, nieprawidłowości w działaniu giełd kryptoaktywów oraz ich podatność na przywołane zagrożenia,

W 2017 r. KE podkreśliła znaczącą łatwość dokonywania nadużyć finansowych na rynku kryptoaktywów⁵⁵, powtarzając swoje stanowisko w 2020 r.⁵⁶. Odpowiedzią na nie ma być rozporządzenie w sprawie rynku kryptoaktywów (rozporządzenie MiCA⁵⁷), które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE 9 czerwca 2023 roku. MiCA zacznie

⁵¹ A. Błażowska, *Kryptowaluty...*, s. 46.

⁵² Pismo przewodniczącego Rady Stabilności Finansowej do Ministrów Finansów grupy G-20 i Prezesów banków centralnych, 2018 r.; zob. też Grupa robocza G7 ds. stabilnych kryptowalut, Sprawozdanie *Investigating the Impact of Global Stablecoins* [Badanie wpływu globalnych stabilnych kryptowalut], 2019 r.

⁵³ W kwestii uregulowania kryptoaktywów na poziomie krajowym, jak też wpływu przyjęcia na poziomie UE rozporządzenia MiCA na sytuację prawną w Niemczech i Francji zob. szerzej: T. Aschenbeck, K. Lachgar, J. Herrmann, L. Engler, M. Steffan, *MiCAR – The Final Scope of a Long Expected (Future-proof) Framework at Union Level for Crypto*, 15.05.2023, Lexology, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a2e5be1e-fea3-42e4-b28c-c61423c0620c> (dostęp: 20.05.2024 r.).

⁵⁴ Zob. szerzej W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2016, s. 32.

⁵⁵ Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej*, Bruksela, 26.06.2017, COM(2017) 340 final.

⁵⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.*, Bruksela, 10.07.2020, COM(2020) 306 final.

⁵⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 40–205).

obowiązywać, z pewnymi wyjątkami⁵⁸, 30 grudnia 2024 roku. Jednak nawet do 1 lipca 2026 r. może trwać okres przejściowy⁵⁹, w którym dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów (ang. *Crypto-Asset Service Providers, CASPs*) będą mogli kontynuować świadczenie usług w sposób nieregulowany.

Jeżeli chodzi o funkcjonowanie w państwach członkowskich UE rynku kryptoaktywów przed rozpoczęciem stosowania Rozporządzenia MiCA, to emisja, obrót lub pośrednictwo w obrocie kryptoaktywami w UE były nieregulowane. CASPs nie są związani zasadami świadczenia usług, wymogami prawnoorganizacyjnymi lub ostrożnościowymi, z wyjątkiem obowiązku przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Na rynku kryptoaktywów nie ma więc rozwiązań prawnych regulujących szeroko rozumiany obrót czy ochronę inwestorów, a KNF nie licencjonuje ani nie nadzoruje tego rynku, tym samym w przypadku nieprawidłowości inwestorzy (klienci pośredników) nie mogą liczyć na działania ani KNF, ani europejskich organów nadzoru, w tym zwłaszcza ESMA.

Wskazać należy, że rynek kryptoaktywów po rozpoczęciu stosowania Rozporządzenia MiCA będzie się charakteryzował przede wszystkim uporządkowaniem stosowanej na rynku oraz przez regulatorów terminologii. Rozporządzenie MiCA definiuje bowiem kryptoaktywa jako cyfrowe odzwierciedlenie wartości lub prawa, które da się przenosić i przechowywać w formie elektronicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii i reguluje m.in. emisję, sprzedaż oraz usługi pośrednictwa w obrocie, w tym usługi wymiany, doradztwa inwestycyjnego i powiernicze⁶⁰. Na profesjonalnych uczestników rynku, w tym emitentów i pośredników, nałożone zostaną obowiązki licencyjne, prawnoorganizacyjne, ostrożnościowe i informacyjne. Celem przyjęcia rozporządzenia MiCA było objęcie nieuregulowanej części rynków kryptoaktywów regulacją prawną, przy czym zasadniczo nieuregulowane kryptoaktywa powinny zostać objęte nowym, szczególnym reżimem prawnym. Rozporządzenie wyłącza ze swojego zakresu między innymi instrumenty finansowe oraz, do pewnego stopnia, pieniądź elektroniczny (tym samym konieczne będzie uzyskanie odpowiednich zezwoleń na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów).

⁵⁸ Przepisy o emisji tokenów powiązanych z aktywami albo będących pieniądzem elektronicznym zaczną, na podstawie art. 149 ust. 3 MiCA, obowiązywać 30 czerwca 2024 roku.

⁵⁹ Rozporządzenie MiCA pozwala państwom członkowskim niestosować lub skrócić okres przejściowy.

⁶⁰ Rozumiane na podstawie art. 37 MiCA jako bezpieczne przechowywanie kryptoaktywów klientów, w sposób zapewniający możliwość identyfikacji tychże aktywów, ich dostępność dla klienta oraz segregację od innych aktywów czy sprecyzowane normą art. 39 MiCA prawo wykupu tokenów powiązanych z aktywami.

Rozporządzenie, stosowane bezpośrednio w całej Unii Europejskiej, zmierza do poprawy dostępu inwestorów do informacji o produktach, usługach oraz ryzykach rynku kryptoaktywów, rzetelności i uczciwości obrotu, w tym jakości i bezpieczeństwa korzystania z usług, stabilności i odporności profesjonalnych uczestników tego rynku. Jednakże w związku z brzmieniem intertemporalnego przepisu art. 149 MICA nawet do 1 lipca 2026 r. na unijnym rynku mogą występować tzw. CASPs świadczące usługi bez zezwolenia i – potencjalnie – niedostosowane do nowych zasad świadczenia usług. Okres przejściowy może przysługiwać CASPs kontynuującym działalność rozpoczętą przed 30 grudnia 2024 roku.

W zakresie ryzyk związanych z kryptoaktywami zachowują aktualność dotychczasowe ostrzeżenia KNF o ryzykach związanych z obrotem kryptoaktywami⁶¹, przy czym najbardziej charakterystyczne ryzyka to:

- bardzo wysoka zmienność wartości;
- wysoce nierzetelny oraz spekulacyjny charakter określania wartości kryptoaktywów, spowodowany brakiem skutecznych i sprawdzonych metod wyceny;
- brak jednoznacznej i powszechnie akceptowalnej wartości ekonomicznej;
- ryzyko operacyjne utraty dostępu do własnych środków, związane ze wczesną fazą rozwoju i wysokim skomplikowaniem wykorzystywanej technologii⁶²;
- wysokie ryzyko niepowodzenia przedsięwzięć biznesowych finansowanych za pomocą kryptoaktywów;
- bardzo wysokie ryzyko nadużyć, utraty swoich inwestycji wobec braku regulacji (utrudnienie przyszłego dochodzenia roszczeń, osłabienie pozycji inwestora) lub braku nadzoru (oszustwa). Jednocześnie istotnym jest, że zaangażowanie osób powszechnie znanych powoduje niebezpieczne zjawisko kreowania zaufania do informacji podawanych przez CASPs, bez rzetelnego sprawdzenia tych informacji⁶³.

Należy za Komunikatem KNF wskazać, że regulacje MiCA nie wyeliminują charakterystycznych dla kryptoaktywów ryzyk, a standard ochrony inwestora pozostanie istotnie niższy od poziomu ochrony oferowanego inwestorom tradycyjnych aktywów rynku finansowego.

⁶¹ UKNF, Ostrzeżenie KNF o ryzykach związanych z nabywaniem oraz z obrotem kryptoaktywami (w tym walutami wirtualnymi oraz kryptowalutami), 12.01.2021 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Ostrzezenie_UKNF_o_ryzykach_zwiazanych_z_nabywaniem_oraz_z_obrotem_kryptoaktywami_72241.pdf (dostęp 21.03.2023 r.); UKNF, Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami, 10.12.2020 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stnowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf (dostęp 7.08.2024 r.).

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

Należy wyrazić nadzieję, że wejście w życie rozporządzeniu MiCA, w tym ustanawianego jego przepisami jednolitego paszportu europejskiego, z pewnością przyczyni się do bardziej bezpiecznego rozwoju rynku kryptoaktywów, umożliwiając tzw. CASPs rozpoczęcie działalności jedynie po poinformowaniu organu nadzoru w państwie macierzystym o zamierzonej działalności transgranicznej, bez konieczności uzyskania zezwoleń zarówno w państwie macierzystym, jak i goszczącym. Jednym z głównych wyzwań stojących przed polską, europejską oraz światową branżą finansową są sprzeczne wymogi regulacji w poszczególnych jurysdykcjach (USA, UE, Japonia i Azja południowo-wschodnia). Światowy kryzys finansowy z 2008 roku doprowadził do międzynarodowej koordynacji procesu reformy regulacyjnej, ukierunkowanej na ograniczenie podejmowania ryzyka systemowego w sektorze finansowym, w tym zwłaszcza uregulowania kwestii związanych z obrotem kryptoaktywami.



A B S T R A C T

Article is focusing on the issue of money laundering and terrorism financing as a criminal phenomenon with a special attention rendered on the development of the crypto-asset market with its new techniques and technology. Main line of discussion is centered over the very beginning of crypto-assets' development, their relation to the fiduciary money as well as the analysis over technical aspects enabling the criminals to use this new class of assets to the unlawful processes of money laundering and terrorism financing. In this article the special touch is given towards research over the personal, technical, and material scope of the crypto-assets, including the so much needed unification of the crypto-assets' definition. Author performs also a study into the new EU regulations – like notably MiCA – in order to check whether the European rules might be of help in terms of terminological and law enforcement actions. In the final part of the article author analyzes the material,

procedural, and oversight aspects of anti-money laundering competences of a national financial authority.

Keywords: Money laundering, migration crime, crypto-assets, financial market, financial stability, EU law

Bibliografia

- A. Behan, *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Kraków 2022.
- A. Błażowska, *Kryptowaluty w polskim prawie karnym*, Warszawa 2024.
- J. D'Souza, *Terrorist Financing, Money Laundering and Tax Evasion. Examining the Performance of Financial Intelligence Units*, Boca Raton 2012.
- A. Golonka, *Unijny projekt „pakietu AML” – reforma czy rewolucja w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, „Ius Novum”, 2024, vol. 18, nr 2.
- Grupa robocza G7 ds. stabilnych kryptowalut, *Sprawozdanie Investigating the Impact of Global Stablecoins [Badanie wpływu globalnych stabilnych kryptowalut]*, 2019 r.
- J. Grzywacz (red.), *Pranie brudnych pieniędzy*, Kraków 2016.
- W. Jasiński, K. Mądrzejowski, R. Wiciak (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2019.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.*, 10.07.2020, COM(2020) 306 final.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej*, Bruksela, 26.06.2017, COM(2017) 340 final.
- J. Konieczny, R. Prabucki, R. Wielki, *Kryptowaluty. Perspektywa kryminologiczna i kryminalistyczna*, Warszawa 2018.
- P. Opitek, *Kryptowaluty w aspekcie czynności dochodzeniowo-śledczych policji*, Przegląd policyjny, nr 2(126) 2017 r.
- W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, Warszawa 2016.
- C.A. Petit, *Anti-money Laundering* [w:] M. Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Cheltenham 2023.

- P. Schaal, *Pieniądz i polityka pieniężna*, Warszawa 1996.
- M. Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Cheltenham 2023.
- A. Sławiński (red.), *Polityka pieniężna*, Warszawa 2011.
- D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2019.
- UKNF, *Ostrzeżenie Urzędu KNF o ryzykach związanych z nabywaniem oraz z obrotem kryptoaktywami (w tym walutami wirtualnymi oraz kryptowalutami)*, 12.01.2021 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Ostrzezenie_UKNF_o_ryzykach_zwiazanych_z_nabywaniem_oraz_z_obrotem_kryptoaktywami_72241.pdf (dostęp 21.03.2023 r.).
- UKNF, *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami*, 10.12.2020, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf (dostęp 7.08.2024 r.).
- Wnęk M., *Natura prawna kryptowaluty*, Warszawa 2023.

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 40–205).

Strony internetowe

T. Aschenbeck, K. Lachgar, J. Herrmann, L. Engler, M. Steffan, *MiCAR – The Final Scope of a Long Expected (Future-proof) Framework at Union Level for Crypto*, 15.05.2023, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a2e5be1e-fea3-42e4-b28c-c61423c0620c> (dostęp: 20.05.2024 r.).

*Czynności operacyjno-rozpoznawcze
a prywatność jednostki – uwagi na tle
wybranego orzecznictwa Europejskiego
Trybunału Praw Człowieka*

*Operational and Reconnaissance Activities
and Individual Privacy – Comments in the
Context of the Case Law of the European
Court of Human Rights*

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

W artykule przedstawiono problematykę konfliktu prawa do prywatności jednostki a uprawnień służb do ingerencji w tę sferę w ramach prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zagadnienie to nie było dotąd przedmiotem pogłębionych rozważań w literaturze przedmiotu. Autorka stawia sobie za cel ustalenie, kiedy i na ile ingerencja państwa w prawa jednostki jest możliwa, akceptowalna społecznie i co należy zrobić, aby była zgodna z prawem. Należy zauważyć, że poruszona problematyka stanowiła i wciąż stanowi przedmiot rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Z uwagi na powyższe, zasadne było skorzystanie z bogatego dorobku orzeczniczego ETPCz. W tym celu w pracy zastosowano metody analizy prawnoporównawczej, egzegezy tekstu prawnego oraz indukcyjną i dedukcyjną. Przeprowadzone rozważania pozwoliły na sformułowanie katalogu wymaganych zabezpieczeń prawnych w ustawodawstwach krajowych, umożliwiających unikanie nadużyć państwa w obszarze ingerencji w sferę prywatną jednostki w ramach prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione służby.

Słowa kluczowe: czynności operacyjno-rozpoznawcze, inwigilacja, kontrola operacyjna, niejawný nadzór, prywatność, służby specjalne.

¹ Dr Monika Nowikowska – Kierownik Katedry Prawa Informatycznego Akademii Sztuki Wojennej, radca prawny, Kierownik Działu Centrum Kompetencji DNS w Pionie Rejestru Domen Internetowych NASK PIB.

1. Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że rola państwa nie może być sprowadzana jedynie do reagowania na skutki popełnianych przestępstw. Do podstawowych obowiązków państwa należy także ochrona bezpieczeństwa swoich obywateli². Oznacza to, że państwo zobowiązane jest do podejmowania działań zaradczych, aby nie dopuścić do popełniania zdarzeń przestępnych. W przypadku przeciwdziałania przestępczości szczególne znaczenie mają czynności o charakterze proaktywnym. Służby państwowe³, każda odpowiednio do swoich ustawowych uprawnień, zbierają informacje w celu podjęcia odpowiednich działań, zanim jeszcze dojdzie do określonego zdarzenia. O powodzeniu takich działań można mówić wtedy, kiedy jest możliwe zapobieżenie zdarzeniu przestępnemu⁴.

Znaczna część problemów dotyczących pozyskiwania informacji o zdarzeniach przestępnych wiąże się z utajnioną pracą służb specjalnych⁵ i Policji, określaną jako czynności operacyjno-rozpoznawcze. W tym miejscu należy

² Podstawę tego obowiązku stanowi art. 5 Konstytucji RP, stanowiący, że „Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Do służb państwowych, których charakter, misja i sposób funkcjonowania mają na celu skuteczne zapobieganie i reagowanie na zagrożenia zakłócające normalne funkcjonowanie państwa oraz społeczeństwa, zalicza się organy wymienione w tzw. ustawodawstwie policyjnym. Zasadniczy trzon tego ustawodawstwa tworzą następujące ustawy: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2025 poz. 636; z dnia 12 października 1990 r.); o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. 2024 poz. 915; z dnia 24 sierpnia 2001 r.); o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 12; z dnia 24 maja 2002 r.); o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. 2024 poz. 812), dalej: ustawa o ABW; z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 712); z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1405); z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 poz. 615); z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. 2025 poz. 34).

⁴ P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło, Wprowadzenie [w:] P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017, s. 7-8.

⁵ W obowiązujących w Polsce przepisach prawnych nadano normatywne znaczenie pojęciu „służby specjalne”. Kluczowy w tym względzie jest art. 11 ustawy o ABW, w treści którego wskazano, że „przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, zwane dalej „Kolegium”, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej „służbami specjalnymi” [...]”. W świetle przyjętego rozwiązania należy mówić o zamkniętym katalogu polskich służb specjalnych. Tym samym należy uznać, że miano „służby specjalne” przysługuje wyłącznie pięciu służbom: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Kontrwywiadu Wojskowego. Zob. M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich kwalifikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa* [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby Specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 19.

podkreślić, że wiele z tych działań ingeruje w prawa i wolności obywateli, chronione nie tylko przez przepisy rangi ustawowej, ale wręcz określonych w samej Konstytucji RP⁶. Ustawodawca polski przewidział jednak sytuacje, w których stwarza podstawę prawną do podjęcia czynu wypełniającego od strony formalnej znamiona czynu zabronionego. Takie uprawnienia nazywa się kontratypem⁷. Nie ulega wątpliwości, że do tzw. kontratypu działania w ramach szczególnego rodzaju uprawnień lub obowiązków służbowych zalicza się czynności operacyjno-rozpoznawcze związane z pozyskiwaniem informacji. Termin „czynności operacyjno-rozpoznawcze” jest często używanym pojęciem w ustawodawstwie, brak jest jednak legalnej definicji tego pojęcia. W doktrynie⁸ przez czynności operacyjno-rozpoznawcze rozumie się wszystkie jawne i niejawne czynności oraz przedsięwzięcia taktyczne i techniczne, oparte na przepisach prawa, podejmowane w związku z realizacją ustawowych zadań przez uprawnione służby państwowe, w celu rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania czynów zabronionych, a także ścigania ich sprawców.

2. Czynności operacyjno-rozpoznawcze

Realizowane przez uprawnione organy czynności operacyjno-rozpoznawcze stanowią istotne ograniczenie ochrony prawnej życia prywatnego, gwarantowanej w art. 47 Konstytucji RP, oraz wolności i tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP)⁹. W tym sensie istnieje naturalna antynomia pomiędzy bezpieczeństwem państwa a prywatnością

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ Kontratyp jest to okoliczność wyłączająca bezprawność czynu, oznacza, że sprawca, popełniając czyn, który realizuje znamiona jednego z ustawowych typów rodzajowych przestępstwa, nie popełnia przestępstwa. Taki czyn pozostaje więc czynem legalnym. Zob. B. Opaliński, *Ochrona Policji* [w:] B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis; B. Guziński, *Ochrona Policji* [w:] K. Chałubińska-Jentkiwicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 281; P. Józwiak, J. Terlega, *Wybrane zagadnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji za przekroczenie granic kontratypu działania w ramach uprawnień i obowiązków związane z nielegalnym uzyskiwaniem informacji* [w:] P. Herbowski, D. Ślupczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017, s. 105-106.

⁸ Zob. szerzej: M. Chrabkowski, *Wykorzystanie metody pracy operacyjnej w czynnościach sprawdzających* (uwagi do artykułu K. Chałubek), *Prok. i Pr.* 2013, Nr 7-8, s. 187; S. Hoc, *Sytuacja organizacyjno-prawna polskich służb specjalnych*, WPP 2002, Nr 3, s. 40; A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 21; tenże: *Nowe uregulowania dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych zawarte w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* [w:] P. Herbowski, D. Ślupczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017, s. 7-8; D. Pożarowski, *Artykuł 22b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu jako nowy wyjątek od zasady legalizmu procesowego – analiza wybranych problemów*, *Prok. i Pr.* 2019, Nr 6, s. 59.

⁹ T. Gardocka, *Ustawa antyterrorystyczna a wolności konstytucyjne* [w:] P. Herbowski, D. Ślupczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017, s. 85.

jednostki, wolnością jednostki od państwowej ingerencji¹⁰. Jak trafnie uważa D. Szumiło-Kulczycka, są dwie wartości, niezbędne dla godnego i satysfakcjonującego ludzkiego życia. „Jedną z nich jest wolność, drugą bezpieczeństwo. Jedna bez drugiej obejść się nie może: bezpieczeństwo bez wolności równa się niewoli, wolność zaś bez bezpieczeństwa to tyle co chaos, poczucie zagubienia. Im więcej wolności, tym mniej bezpieczeństwa, a im więcej bezpieczeństwa, tym mniej wolności”¹¹.

Spółeczeństwo niewątpliwie skłonne jest zrzec się części swojej wolności w zamian za bezpieczeństwo. Ustępstwa te są tzw. elementem umowy społecznej. Wyzwanie natomiast stanowi ustalenie wzajemnych granic ustępstw pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Ile od jednostki można oczekiwać zrzeczenia się praw do wolności w imię bezpieczeństwa wspólnego i odwrotnie, na ile można odstąpić od realizacji polityki bezpieczeństwa, aby zapewnić konieczny zakres wolności¹².

Celem rozważań podjętych w artykule jest ocena, na ile taka ingerencja państwa jest możliwa, akceptowalna społecznie i co należy zrobić, aby była zgodna z prawem. Poruszona problematyka konfliktu prawa do prywatności a czynności operacyjno-rozpoznawczych stanowi także przedmiot rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz). Z uwagi na powyższe zasadne jest skorzystanie z bogatego dorobku orzeczniczego ETPCz. Analiza przedmiotowego zagadnienia w płaszczyźnie prawnoporównawczej umożliwia w pełniejszy sposób przedstawienie omawianego prawa państwa. Wybór Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹³ (EKPCz) jako płaszczyzny porównawczej podyktowany jest przede wszystkim faktem, że Polska – jako strona EKPCz – obowiązana jest do jej przestrzegania, zaś orzecznictwo ETPCz oddziałuje na wykładnię i interpretację przepisów prawa krajowego. Istotnym argumentem przemawiającym za wykorzystaniem orzecznictwa ETPCz jest także uwzględnienie ukształtowanych w tym zakresie standardów prawnych, wyrażających istniejące współczesne tendencje interpretacyjne, oraz umożliwienie wypracowania tła dla oceny polskich rozwiązań prawnych. Analiza powinna dostarczyć

¹⁰ D. Szumiło-Kulczycka, *Między ochroną prywatności a bezpieczeństwem – uwagi na tle orzecznictwa ETPCz i TSUE* [w:] P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017, s. 68.

¹¹ *Ibidem*, s. 68.

¹² Zob. szerzej: M. Nowikowska, *Prawo do prywatności a bezpieczeństwo państwa – konflikt zasad* [w:] M. Nowikowska (red.), *Prywatność jednostki a bezpieczeństwo państwa. Rozstrzygnięcie konfliktu zasad*, Warszawa 2022, s. 118; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, *Bezpieczeństwo, tożsamość, prywatność – aspekty prawne*, Warszawa 2020, s. 286; M. Nowikowska, *The Right to Privacy Versus State Security – A Conflict of Constitutional Values*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, Nr 3(38), s. 268.

¹³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

impulsów pomocnych do formułowania wniosków na gruncie polskiego porządku prawnego.

3. Standardy prawne umożliwiające unikanie nadużyć władzy w zakresie realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych w orzecznictwie ETPCz

W orzecznictwie ETPCz od wielu lat dominuje pogląd o niewystarczających gwarancjach prawnych w ustawodawstwach krajowych chroniących jednostkę przed arbitralnością i nadużyciami władzy w aspekcie realizowanych przez uprawnione służby czynności operacyjno-rozpoznawczych. Teza ta została sformułowana m.in. w wyrokach *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom* (2016)¹⁴, *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce* (2024)¹⁵, *Klass i inni przeciwko Niemcom* (1978)¹⁶, *Kennedy przeciwko Wielkiej Brytanii* (2010)¹⁷ czy *Zakharow przeciwko Rosji* (2015)¹⁸. Analiza wyroków zapadłych na tle stosowania art. 8 EKPCz pozwala na wskazanie standardów oraz praktyk umożliwiających unikanie nadużyć władzy w zakresie realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Orzeczeniem, w którym Trybunał kompleksowo sformułował zasady i praktyki zezwalające na użycie środków tajnej inwigilacji w stosunku do obywatela, jest sprawa *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*. Na Węgrzech 1 stycznia 2011 r. została powołana Specjalna Jednostka Antyterrorystyczna (TEK), której uprawnienia określono w art. 7/E ustawy Nr XXXIV z 1994 r. o Policji. Na podstawie tego artykułu TEK została uprawniona do zbierania tajnych informacji, tajnego przeszukiwania domów i inwigilacji w drodze rejestrowania rozmów, otwierania listów i paczek, jak również kontroli i rejestrowania treści korespondencji elektronicznej lub połączeń za pośrednictwem komputera – bez zgody osób zainteresowanych. W czerwcu 2012 r. *Máté Szabó i Beatrix Vissy*, pracownicy pozarządowej organizacji krytykującej działania rządu, wnieśli skargę konstytucyjną, twierdząc, że uprawnienia TEK określone w art. 7/E naruszają ich prawo do prywatności. Trybunał Konstytucyjny w listopadzie 2013 r. oddalił większość zarzutów powodów.

¹⁴ Wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14.

¹⁵ Wyrok ETPCz z 28 maja 2024 r. w sprawie *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni p. Polsce*, skarga nr 72038/17 i 25237/18.

¹⁶ Wyrok ETPCz z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71.

¹⁷ Wyrok ETPCz z 18 maja 2010 r. w sprawie *Kennedy p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 26839.

¹⁸ Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06.

Na tej podstawie *Szabó* i *Vissy* wnieśli skargę do ETPCz, powołując się na naruszenie art. 8 Konwencji. Skarżący zarzucili, że potencjalnie mogą być poddani nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym działaniom wkraczającym w prywatność na podstawie węgierskich regulacji prawnych dotyczących inwigilacji. Twierdzili w szczególności, że regulacje umożliwiają nadużycia, zwłaszcza z braku kontroli sądowej.

Podobny stan faktyczny został przedstawiony w sprawie *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*. Skarżący Mikołaj Pietrzak, prawnik, oraz pracownicy organizacji pozarządowych (Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Panoptykon) złożyli skargę do prezesa Rady Ministrów i odpowiednich szefów różnych służb policyjnych i wywiadowczych, w tym ABW, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Krajowej Administracji Skarbowej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej, dotycząc niektórych przepisów krajowych regulujących niejawną nadzór. W skargach tych skarżący krytykowali niektóre przepisy za to, że ich zdaniem umożliwiały one służbom monitorowanie ich połączeń telekomunikacyjnych i gromadzenie, bez ich wiedzy, informacji ich dotyczących. Uznali oni, że biorąc pod uwagę ich działalność zawodową i publiczną, jest wysoce prawdopodobne, że taki nadzór został wobec nich przeprowadzony. Dodali, że funkcjonariusze przedmiotowych służb nie byli zobowiązani do informowania ich o jakimkolwiek zastosowaniu wobec nich takiego środka, nawet po jego zaprzestaniu, i argumentowali, że taki brak udzielenia informacji był sprzeczny z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP i uniemożliwił im kontrolę legalności nadzoru przez sąd.

Trybunał w Strasburgu w obu wyrokach zauważył, że uprawnienia do tajnej inwigilacji obywateli można tolerować na podstawie Konwencji jedynie w zakresie ściśle koniecznym dla ochrony instytucji demokratycznych. Ingerencja służb co do zasady powinna mieć na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego oraz zapobieganie zakłóceniom porządku i przestępstwom. Trybunał zaznaczył, że nadzór niejawną jest prowadzony w celu powstrzymania przestępczości, a wywiad jest prowadzony dla celów bezpieczeństwa narodowego. Z drugiej strony Trybunał podkreślił, że w takim wypadku należy upewnić się, czy przewidziane środki dla jego osiągnięcia pozostają pod każdym względem w granicach tego, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym.

Na podstawie rozstrzygnięć ETPCz generalnie można wyodrębnić następujące minimalne zabezpieczenia prawne umożliwiające unikanie nadużyć władzy:

(1) natura przestępstw, które mogą prowadzić do zarządzania inwigilacji oraz definiowanie kategorii osób, których telefony mogą być podsłuchiwane¹⁹;

(2) zasada dostatecznej określoności prawa²⁰;

(3) zasada „ściślej konieczności dla ochrony instytucji demokratycznych”²¹;

(4) maksymalny okres stosowania podsłuchu telefonicznego²²;

(5) wymagana procedura badania, korzystania i przechowywania uzyskanych danych oraz środki ostrożności przy przekazywaniu ich innym podmiotom oraz procedura nadzoru, w tym okoliczności, w jakich zapisy mogą albo muszą być skasowane albo zniszczone²³;

(6) obowiązek podawania do publicznej wiadomości danych o liczbie i rodzaju stosowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych ingerujących w konstytucyjne wolności i prawa człowieka²⁴.

Ad 1) Po pierwsze, w opinii ETPCz ustawodawca krajowy zobowiązany jest zdefiniować zamknięty i możliwie wąski katalog poważnych przestępstw, uzasadniających ingerencję w status jednostki w drodze realizowanych przez uprawnione organy czynności operacyjno-rozpoznawczych. ETPCz podkreślił, że aby zachować standard europejski, nie wystarcza odwołanie się do ogólnych zagrożeń dóbr prawnie chronionych, jak również używanie zwrotów niedookreślonych. Nie wymaga się w tym zakresie konieczności określenia w ustawie krajowej „typów przestępstw” wyłącznie przez odwołanie się do konkretnych przepisów ustawy karnej. Za dopuszczalne uznaje się zastosowanie innych technik legislacyjnych, jak np. odwołanie się do konkretnych rozdziałów lub ustaw, jednakże w każdym wypadku powinno być możliwe zrekonstruowanie sytuacji, w których pozyskiwanie informacji o jednostce przez organy państwa jest dopuszczalne. Odwołując się do utrwalonego orzecznictwa ETPCz²⁵, należy podkreślić,

¹⁹ Zob. wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14; wyrok ETPCz z 18 maja 2010 r. w sprawie *Kennedy p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 26839;

²⁰ Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06; wyrok ETPCz z 28 maja 2024 r. w sprawie *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni p. Polsce*, skarga nr 72038/17 i 25237/18.

²¹ Zob. wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06.

²² Zob. wyrok ETPCz z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71.

²³ Zob. wyrok ETPCz z 18 listopada 1978 r. w sprawie *Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71; wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14; Wyrok ETPCz z 28 maja 2024 r. w sprawie *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni p. Polsce*, skarga nr 72038/17 i 25237/18.

²⁴ Zob. wyrok ETPCz z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights p. Serbii*, skarga nr 48135/06.

²⁵ Zob. wyrok ETPCz z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71; wyrok ETPCz z 18 maja 2010 r. w sprawie *Kennedy p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 26839; wyrok ETPCz z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights p. Serbii*, skarga nr 48135/06; wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06.

że na podstawie brzmienia przepisu ustawy jednostka powinna wiedzieć, jakie zachowania narażają ją na ewentualną odpowiedzialność karną, jak również umożliwią prowadzenie w stosunku do niej pozyskiwania danych, głęboko ingerujących w jej prywatność.

W sprawie *Szabó i Vissy* skarżący twierdzili, że co prawda ingerencja ma podstawę prawną, niemniej jednak przepisy nie są wystarczająco szczegółowe ani precyzyjne, aby mogły spełnić warunek „przewidywalności” i w rezultacie nie zapewniają wystarczających gwarancji przed nadużyciami i arbitralnością. Trybunał wskazał, że sposób rozumienia przesłanki „przewidywalności” w kontekście przechwytywania połączeń komunikacyjnych nie może być taki, jak w wielu innych dziedzinach. Przewidywalność w specjalnym kontekście tajnych środków inwigilacji, takich jak przechwytywanie połączeń komunikacyjnych, nie może oznaczać obowiązku umożliwienia jednostce przewidzenia, kiedy władze mogą kontrolować jej połączenia, aby mogła odpowiednio dostosować swoje postępowanie. Gdy powołane specjalne organy wykonują swoje uprawnienia w sposób tajny, ryzyko arbitralności jest oczywiste. Istotne jest więc istnienie wyraźnych, szczegółowych uregulowań dotyczących przechwytywania rozmów telefonicznych. Prawo krajowe musi być wystarczająco jasne, aby odpowiednio wskazać obywatelom okoliczności i warunki, w jakich władze publiczne są uprawnione, aby po nie sięgać. Trybunał przyjął, że sformułowania w wielu ustawach nie są precyzyjne, ale wskazał także na potrzebę unikania nadmiernego rygoryzmu i uwzględniania zmieniających się okoliczności. Oznacza to, że wiele ustaw zawiera sformułowania, które są w większym lub mniejszym stopniu nieokreślone. Zdaniem ETPCz, wymaganie „przewidywalności” prawa nie sięga tak daleko, aby zmuszało państwa do przyjęcia przepisów wymieniających szczegółowo wszystkie sytuacje mogące być podstawą decyzji o podjęciu operacji wiążących się z inwigilacją.

Równocześnie jednak Trybunał wskazał, że w kwestiach dotyczących praw podstawowych byłoby sprzeczne z zasadą rządów prawa, jedną z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego zapisanych w Konwencji, gdyby swoboda władzy wykonawczej w sferze bezpieczeństwa narodowego była nieskrępowana. Zdaniem Trybunału, cel wysiłków rządu, aby trzymać działalność przestępną pod kontrolą, poszedłby na marne, gdyby w efekcie wysiłków, aby obywatele ufali w zdolność rządu do utrzymania stanu bezpieczeństwa publicznego, zagrożenie to zostało paradoksalnie zastąpione obawami ogółu z powodu nieograniczonych uprawnień władzy do wkraczania w prywatne życie obywateli w drodze niekontrolowanych, daleko sięgających technik inwigilacji i uprawnień. W tym kontekście Trybunał odwołał się do znaczenia odpowiednich regulacji zabezpieczających jednostkę przed nadużyciami w obliczu zwiększonych możliwości technicznych władz przechwytywania prywatnych informacji.

W wyroku *Pietrzak przeciwko Polsce* Trybunał uznał, że wymóg określenia możliwie precyzyjnego katalogu poważnych przestępstw, uzasadniających ingerencję w status jednostki w drodze realizowanych przez uprawnione organy czynności operacyjno-rozpoznawczych, był spełniony. ETPCz wskazał, że polskie ramy prawne dotyczące niejawnego nadzoru obejmują szereg ustaw, w tym ustawy regulujące odpowiednie działania różnych służb policyjnych i wywiadowczych. Wszystkie odpowiednie przepisy przewidują praktycznie identyczny model nadzoru, przy czym ustawa o Policji posłużyła w analizowanym wyroku jako przykład *mutatis mutandis* dla innych organów. Trybunał podkreślił, że art. 19 ustawy o Policji zawiera przepisy dotyczące kontroli operacyjnej, określając jednocześnie wyczerpującą listę przestępstw, które mogą stanowić podstawę do zastosowania środków kontroli operacyjnej. Przepis ten stanowi również, że kontrola operacyjna może być zarządzona, gdy Policja stosuje czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobieżenia lub wykrycia danych przestępstw, wykrycia sprawców tych przestępstw oraz zebrania i utrwalenia dowodów, gdy inne środki wydają się nieskuteczne lub zbędne.

Ad 2) Z analizy orzecznictwa ETPCz wynika postulat konieczności doprecyzowania sposobu niejawnego wkroczenia w sferę prywatności jednostki²⁶. Rozważając ten wymóg, należy zauważyć, że w dobie rozwoju nowych technologii, wielości form popełniania przestępstw i kanałów komunikowania się przestępców, nie wydaje się realne stworzenie zamkniętego katalogu środków technicznych, które mogą być stosowane w celu uzasadnionego konstytucyjnie niejawnego pozyskiwania informacji, bez uszczerbku dla efektywnej walki z zagrożeniami czy dekonspiracji działalności służb. ETPCz stanął na stanowisku, że z punktu widzenia zasady określoności prawa istotne jest sprecyzowanie w przepisach prawa zamkniętego rodzajowo katalogu środków i metod działania, za pomocą których władze publiczne mogą w sposób niejawny gromadzić informacje o jednostkach²⁷. Nie chodzi przy tym o wskazanie parametrów technicznych, ale rodzajowych nazw poszczególnych środków i informacji możliwych do pozyskania za ich pomocą, np. „podśluch rozmów telefonicznych”, „podśluch i podgląd pomieszczeń i osób²⁸.

²⁶ Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06; wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14.

²⁷ Zob. wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06; wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14; wyrok ETPCz z 28 maja 2024 r. w sprawie *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni p. Polsce*, skarga nr 72038/17 i 25237/18.

²⁸ Wyrok TK z 1 grudnia 2010 r., K 41/07, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 127.

Ad 3) Przy ocenie występowania „interesu państwa” władze korzystają z pewnej swobody wyboru środków osiągnięcia uprawnionego celu ochrony bezpieczeństwa narodowego. Jej zakres pozostaje pod kontrolą europejską, obejmującą zarówno ustawodawstwo, jak i decyzje podejmowane na jego podstawie. Ze względu na ryzyko, że system stworzony dla ochrony bezpieczeństwa narodowego może osłabiać lub nawet niszczyć demokrację pod pozorem jej obrony, ETPCz musi być przekonany, że istnieją odpowiednie i skuteczne gwarancje przeciwko nadużyciom. Ocena uzależniona jest od wszystkich okoliczności, takich jak natura, zakres i okres stosowania możliwych środków, podstawy ich zarządzenia, organy właściwe do wydania zezwolenia, stosowania i nadzoru nad nimi, oraz rodzaju środków odwoławczych przewidzianych w prawie krajowym. Trybunał musi ocenić, czy procedury nadzoru pozwalały utrzymać ingerencję na poziomie tego, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym.

W sprawie *Szabó i Vissy* dyrektor Komendy Głównej Policji w Budapeszcie skierował do Ministra Sprawiedliwości wniosek o zgodę na wszczęcie kontroli operacyjnej. Wniosek zawierał uzasadnienie konieczności zebrania tajnych danych operacyjnych. Trybunał zauważył, że samo tylko wymaganie uzasadnienia wniosku z argumentacją wskazującą na konieczność inwigilacji, nie pozwala ocenić, czy został spełniony warunek ścisłej konieczności. ETPCz w analizowanej sprawie zwrócił uwagę na brak istnienia prawnego obowiązku przedstawienia materiałów wspierających oraz faktów odnoszących się do stosowania środków zbierania tajnych informacji, które umożliwiłyby ocenę konieczności proponowanego środka – i to w związku z podejrzeniem dotyczącym konkretnej osoby, której miałyby dotyczyć. Zdaniem Trybunału, jedynie takie informacje pozwoliłyby organowi wydającemu zezwolenie odpowiednio zbadać, czy byłby on proporcjonalny.

Przepisy Konwencji pozwalają na tajną kontrolę obywateli tylko w takim zakresie, w jakim jest ona „ściśle konieczna dla ochrony instytucji demokratycznych”²⁹. Ze względu na szczególny charakter takiej ingerencji oraz możliwości wkraczania przy pomocy najnowszych technologii inwigilacji w prywatność obywateli, Trybunał podkreślił, że w tym kontekście „konieczność w społeczeństwie demokratycznym” należy interpretować jako „ściśłą konieczność” w dwóch aspektach. Po pierwsze, środek tajnej kontroli może być uznany za zgodny z Konwencją wyłącznie wówczas, gdy jest ogólnie ściśle konieczny dla zabezpieczenia instytucji demokratycznych i po drugie, gdy jest ściśle konieczny, aby móc uzyskać żywotnie ważne

²⁹ Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06; wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14.

informacje wywiadowcze w konkretnej operacji. W ocenie Trybunału każdy środek nieodpowiadający tym kryteriom umożliwia nadużywanie przez władze posiadanych przez nie wysoko zaawansowanych technologii.

Ad 4) Po czwarte, zdaniem Trybunału, ustawodawca krajowy powinien precyzować czas stosowania inwigilacji. Termin ten powinien określić ustawodawca, tak aby umożliwiał osiągnięcie konstytucyjnie uzasadnionego celu. Nie może być to jednak termin ani nadmiernie długi, ani zbyt krótki, który nie pozwala na efektywną pracę służb. W analizowanej sprawie długość okresu stosowania inwigilacji w ustawie o Policji wskazywała termin wygaśnięcia obowiązywania zezwolenia na inwigilację po 90 dniach i warunki jego przedłużenia na kolejnych 90 dni. Każde takie przedłużenie przez właściwego ministra powinno nastąpić na uzasadniony wniosek danej służby. Zgodnie z ustawą o Policji przedłużenie musi być uchylone, jeśli: nie jest już konieczne; dalsza inwigilacja nie daje szans na jakiegokolwiek rezultaty; jej termin upłynął albo okaże się, że z jakiegoś powodu nastąpiło naruszenie prawa. Trybunał podkreślił, że ze sformułowania ustawy jasno nie wynika, czy takie przedłużenie może być tylko jednorazowe, czy w ślad za nim mogą być następne, co stanowi już element umożliwiający nadużycia.

Ad 5) Po piąte, ważne jest istnienie właściwej procedury nadzoru. W sprawie *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom* ETPCz uznał, że kwestią wspólną dla stadium, w którym wydaje się zezwolenie na środki inwigilacji, i stadium ich stosowania, był brak nadzoru sądowego. Zauważył, że na podstawie węgierskiej ustawy zezwolenie na środki inwigilacji wydaje minister sprawiedliwości na wniosek dyrektora służby. Zdaniem Trybunału, nadzór ten wydaje się być polityczny. Trybunał odnotował argument rządu, zgodnie z którym minister jest lepiej przygotowany niż sędzia do wydania zezwolenia lub nadzoru nad środkami tajnej inwigilacji. Może on być zasadny z operacyjnego punktu widzenia, Trybunał nie był jednak przekonany, że może to odnosić się również do analizy celów i środków z punktu widzenia ich ścisłej konieczności. Trybunał sformułował standard, zgodnie z którym „zgoda na podsłuch telefoniczny przez organ nie-sądowy może być zgodna z Konwencją, pod warunkiem że jest on wystarczająco niezależny od władzy wykonawczej. Polityczna natura zgody i nadzoru wzmacnia ryzyko nadużyć”³⁰. Trybunał przypomniał, że rządy prawa oznaczają m.in., że ingerencja przez organy władzy wykonawczej w prawa jednostki powinna być poddana skutecznej kontroli sprawowanej przez sądy. Oferują one bowiem gwarancje niezależności, bezstronności i właściwej procedury. W dziedzinie, w której nadużycia są potencjalnie

³⁰ Wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14.

w indywidualnych przypadkach łatwe i mogą rodzić bardzo szkodliwe konsekwencje dla społeczeństwa demokratycznego jako całości, pożądane jest co do zasady powierzenie nadzoru sędziemu. Kontrola przez organ niezależny, zwykle sędziego posiadającego specjalne przygotowanie, powinna być w tej dziedzinie regułą, a rozwiązania zastępcze pozostać wyjątkiem, wymagającym ścisłej kontroli. Wcześniejsze zezwolenie nie jest jako takie absolutnie wymagane, ponieważ jego brak może równoważyć nadzór sądowy post factum. Zdaniem Trybunału, nadzór przez politycznie odpowiedzialnego członka władzy wykonawczej, takiego jak minister sprawiedliwości, nie zapewnia w tym zakresie koniecznych gwarancji. Trybunał zgodził się, że ze względu na naturę współczesnych zagrożeń przestępnych, mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, w których obowiązkowe stosowanie zezwoleń wydawanych przez sądy może okazać się nierealne, przyniosłoby bowiem efekt przeciwny do zamierzonego ze względu na nieposiadanie przez sędziego specjalnej wiedzy albo oznaczałoby po prostu stratę cennego czasu. Dotyczy to zwłaszcza dzisiejszych wstrząsów powodowanych atakami terrorystycznymi w świecie i w Europie, często wiążącymi się ze znacznymi stratami ludzkimi, powodującymi wielką liczbę ofiar i znaczne straty materialne, które nieuchronnie rodzą wśród obywateli powszechne poczucie braku bezpieczeństwa. W sytuacji wymagającej wyjątkowo pilnej reakcji może być zastosowany przepis, na którego podstawie dyrektor służby może sam zezwolić na stosowanie inwigilacji na maksymalny okres 72 godzin. Zdaniem Trybunału, to wyjątkowe uprawnienie powinno wystarczać do właściwej reakcji na każdą sytuację, w której kontrola zewnętrzna sądowa oznaczałaby ryzyko straty cennego czasu. Środki takie muszą jednak być poddane kontroli następczej sądu, która zasadniczo jest wymagana w sprawach, w których zgoda na inwigilację została wyrażona przez organ niesądowy.

Przykładowo w sprawie *Klass i inni* kombinacja mechanizmów nadzorczych, bez formalnej kontroli sądowej, została przez Trybunał uznana za możliwą do zaakceptowania, w szczególności z powodu „początkowej kontroli dokonywanej przez urzędnika posiadającego kwalifikacje do pełnienia urzędu sędziego”³¹. System kontroli stworzony przez ustawę niemiecką wykluczał nadzór sądowy, zastąpiony przez wstępny nadzór ze strony urzędnika o kwalifikacjach sędziowskich, w połączeniu z nadzorem sprawowanym przez Komisję oraz Komitet. Trybunał wyraził pogląd, iż w sferze, gdzie w konkretnych przypadkach niezwykle łatwo może dojść do nadużyć i gdzie nadużycia takie mogą mieć niezwykle szkodliwe konsekwencje dla

³¹ Wyrok ETPCz z 18 listopada 1978 r. w sprawie *Gerhard Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71.

społeczeństwa demokratycznego jako całości, rozwiązaniem z zasady pożądanym jest powierzenie nadzoru sędziemu. Niemniej jednak, mając na uwadze charakter nadzorczych i innych gwarancji przewidzianych przez niemieckie władze, Trybunał doszedł do wniosku, że wyłączenie nadzoru sądowego nie stanowi przekroczenia granic tego, co można uznać za konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Zauważył, że Komisja Bundestagu i Komitet są niezawisłe od władz stosujących kontrolę komunikowania się, zostały też wyposażone w uprawnienia i kompetencje wystarczające dla sprawowania skutecznego i ciągłego nadzoru. Ponadto ich demokratyczny charakter znajduje odbicie w zrównoważeniu składu Komisji. W organie tym reprezentowana jest opozycja, która może tym samym uczestniczyć w nadzorze nad środkami stosowanymi przez właściwego ministra odpowiadającego przed Bundestagiem. Biorąc pod uwagę okoliczności ustalone w sprawie *Klass i inni*, Trybunał uznał, że oba te podmioty dysponują wystarczającą niezależnością, by móc wydawać obiektywne orzeczenia. Natomiast w sprawie *Szabó i Vissy* Trybunał uznał, że węgierski system zezwoleni nie przewidywał takiego urzędnika.

Ad 6) Wreszcie, Trybunał podkreślił, że bardzo ważne jest istnienie prawnego obowiązku podawania do publicznej wiadomości zagregowanych danych statystycznych o liczbie i rodzaju stosowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych ingerujących w konstytucyjne wolności i prawa człowieka. Wymóg ten stanowi urzeczywistnienie prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Transparentność danych statystycznych obrazujących skalę niejawnego pozyskiwania danych o jednostkach przez organy państwa powinna być w szczególności nieodzownym elementem demokratycznej kontroli nad działalnością organów państwa³². Prawodawca powinien także, w celu efektywnego i rzetelnego wykonywania obowiązku sprawozdawczego, ustalić w miarę możliwości jedną, stosowaną przez wszystkie zobowiązane podmioty, metodologię sporządzania statystyk, gwarantującą jednoznaczność i porównywalność upublicznianych danych, nawet w odniesieniu do ubiegłych lat. Oznacza to, że organy władzy wykonawczej mają obowiązek informowania – w kategoriach ogólnych, a nie o pojedynczych sprawach – o takich operacjach komisji parlamentarnej. W sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom* Trybunał stwierdził, że w ustawodawstwie węgierskim przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym minister miał obowiązek przedstawić przynajmniej dwa razy w roku odpowiedzialnej za te sprawy komisji parlamentarnej raport na temat funkcjonowania służb bezpieczeństwa

³² Wyrok ETPCz z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights p. Serbii*, skarga nr 48135/06.

narodowego. W opinii ETPCz fakt, iż raport ten nie jest publicznie dostępny powoduje, że rozwiązanie takie nie daje odpowiednich zabezpieczeń z punktu widzenia społecznej kontroli. Komisja jest uprawniona również z własnej inicjatywy domagać się informacji od ministra i dyrektorów służb o działalności służb bezpieczeństwa narodowego. Trybunał nie był jednak przekonany, że taka kontrola mogła doprowadzić do naprawy jakiegokolwiek indywidualnej szkody wyrządzonej inwigilacją. Zakres kontroli Komisji był więc znacznie ograniczony.

Trybunał stwierdził, że kwestia zawiadomienia jednostki o stosowaniu inwigilacji po jej fakcie nierozzerwalnie wiąże się ze skutecznością środków prawnych i w rezultacie istnieniem właściwych gwarancji przed nadużywaniem uprawnień przez służby. Zasadniczo osoba zainteresowana nie ma możliwości odwołania się, chyba że dowiedziała się o środkach podjętych wobec niej bez jej wiedzy i w rezultacie mogła zakwestionować ich zasadność. Jeśli po zakończeniu inwigilacji okaże się, że osoba inwigilowana może zostać o tym fakcie powiadomiona bez szkody dla celu tego środka, powinno to nastąpić niezwłocznie. ETPCz zauważył, że w prawie węgierskim nie jest przewidziany żaden rodzaj takiej notyfikacji. Fakt ten, wraz z brakiem formalnych środków odwoławczych w przypadku nadużycia, wskazywał, że ustawodawstwo nie zapewnia odpowiednich zabezpieczeń³³.

Problem informowania jednostki o użyciu wobec niej kontroli operacyjnej po raz pierwszy został poruszony w sprawie *Klass przeciwko Niemcom*³⁴. Zdaniem wnioskodawców, zaskarżona niemiecka ustawa krajowa, nie przewidując poinformowania osoby zainteresowanej o środkach kontroli oraz prawa regresu do sądu, gdy ustanie ich stosowanie, narusza art. 8 Konwencji³⁵. Trybunał podkreślił, że zasadne jest istnienie w ustawodawstwach państw obowiązku informowania przez właściwe organy pu-

³³ Zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., K 32/04, Legalis. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 19 ust. 16 ustawy o Policji wyklucza powiadomienie zainteresowanej osoby o środku nadzoru operacyjnego w trakcie jego trwania, ale nie wyklucza powiadomienia po przeprowadzeniu danego środka nadzoru, jeżeli nie doprowadziło to do wszczęcia postępowania karnego przeciwko zainteresowanej osobie. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że po przeprowadzeniu nadzoru operacyjnego osoby fizyczne powinny mieć możliwość skorzystania z prawa zagwarantowanego w art. 51 ust. 3 Konstytucji do uzyskania informacji o danych zgromadzonych bez ich wiedzy w ramach przedmiotowego nadzoru. Podobnie: wyrok TK z 25 stycznia 2006 r., S 2/06, Legalis.

³⁴ Wyrok ETPCz z 18 listopada 1978 r. w sprawie *Gerhard Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71.

³⁵ „1. Każdy ma prawo do poszanowania swego życia prywatnego i rodzinnego, swego mieszkania i swej korespondencji. 2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności bądź ochronę praw i wolności innych osób”.

bliczne osoby, której dane dotyczą, po przeprowadzeniu kontroli operacyjnej, o środku nadzoru zastosowanym bez jej wiedzy.

Należy zauważyć, że w analizowanych wyrokach ETPCz podstawą skarg były nie tyle podjęte działania przeciwko skarżącym, ile treści ustaw krajowych. Trybunał sformułował kluczowe dla oceny dopuszczalności skargi ustalenie, czy *in concreto* istnieje prawdopodobieństwo do twierdzeń, że tajne środki inwigilacji zawarte w kwestionowanym akcie mogły być zastosowane wobec skarżących. Ustalenie definicji ofiary naruszenia Konwencji uprawnionej do złożenia skargi po raz pierwszy zostało sformułowane w sprawie *Klass*. Trybunał w wyroku tym uznał, że jednostka może, pod pewnymi warunkami, twierdzić, że jest ofiarą pogwałcenia wywołanego jedynie samym istnieniem ustawodawstwa pozwalającego stosowanie tajnych środków – bez konieczności wykazania, że takie środki zostały w rzeczywistości przeciwko niej użyte. Trybunał podkreślił, że gdy państwo zarządza użycie niejawnych środków kontroli i gdy ma to zostać tajemnicą wobec osób kontrolowanych oraz gdy nie przysługuje im środek prawny przeciwko takiemu zarządzeniu, treść art. 8 EKPCz chroniącego prawo do prywatności byłaby w dużej mierze fikcją. W takiej sytuacji jednostka może być traktowana w sposób sprzeczny z art. 8 Konwencji lub nawet być pozbawiona prawa gwarantowanego w tym przepisie bez świadomości zaistnienia tego faktu, a zatem bez zdolności użycia środka prawnego, czy to na szczeblu krajowym, czy przed organami Konwencji. Tak długo, jak decyzja władzy, uprawnionej przez ustawę, o stosowaniu kontroli korespondencji, poczty lub telekomunikacji pozostaje wiążąco tajna wobec osoby, której dotyczy, tak długo decyzja ta jest wyłączona, w ramach ochrony płynącej z art. 6 Konwencji, spod kontroli sądowej podejmowanej na wniosek tej osoby i – w konsekwencji – wymyka się z konieczności spod określonych w tym przepisie wymogów.

Podjęcie ze sprawy *Klass* Trybunał potwierdził w innych sprawach dotyczących ustawodawstwa i praktyki zezwalających na środki tajnej inwigilacji. W sprawie *Pietrzak przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził, że skarżący w sposób uprawniony zarzucili ingerencję w korzystanie z ich prawa chronionego na mocy art. 8 Konwencji, która miała wynikać nie z konkretnych środków nadzoru zastosowanych wobec nich, ale z samego istnienia przepisów zezwalających na niejawną nadzór nad ich komunikacją, i ryzyka, że sami mogą podlegać takim środkom. Podobnie w sprawie *Kennedy przeciwko Wielkiej Brytanii*³⁶ ETPCz orzekł, że aby ustalić w konkretnej sprawie, czy jednostka może twierdzić, iż doszło do ingerencji w rezultacie samego tylko istnienia ustawodawstwa zezwalającego na środki tajnej inwigilacji, Trybunał

³⁶ Wyrok ETPCz z 18 maja 2010 r. w sprawie *Kennedy p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 26839.

musi wziąć pod uwagę dostępność środków prawnych na poziomie krajowym i ryzyko stosowania wobec niej inwigilacji. Także w wyroku z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Roman Zakharov przeciwko Rosji*³⁷ Trybunał uznał, że jeśli nie istnieje możliwość kwestionowania zarzuconego stosowania środków tajnej kontroli na poziomie krajowym, rozpowszechnione podejrzenie i obawy w społeczeństwie, że uprawnienia do tajnej kontroli są nadużywane nie mogą być uznane za nieusprawiedliwione.

4. Wnioski

Prawo do prywatności jednostki jest dobrem prawnie chronionym, które może zostać zagrożone w wyniku realizowania przez uprawnione organy czynności operacyjno-rozpoznawczych. Należy podkreślić, że dopuszczalność ograniczania praw i wolności została określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W wyroku z 29 czerwca 2001 r.³⁸ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, a granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.

Analiza orzecznictwa ETPCz pozwala na sformułowanie katalogu wymaganych zabezpieczeń prawnych w ustawodawstwach krajowych, umożliwiających unikanie nadużyć władzy. Do mechanizmów tych Trybunał zalicza:

- definiowanie przestępstw, które mogą prowadzić do zarządzenia kontroli operacyjnej;
- zasadę dostatecznej określoności prawa, przez którą rozumie precyzowanie w przepisach prawa zamkniętego rodzajowo katalogu środków i metod działania, za pomocą których władze publiczne mogą w sposób niejawni gromadzić informacje o jednostkach;
- zasadę ścisłej konieczności dla ochrony instytucji demokratycznych, co oznacza każdorazowe rozważenie, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym

³⁷ Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Roman Zakharov p. Rosji*, skarga nr 47143/06.

³⁸ Wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU 2001, Nr 5, poz. 124, zob. także wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU 1999, Nr, poz. 2.

- jest połączona, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela;
- procedurę badania, korzystania i przechowywania uzyskanych danych; warunkiem niezbędnym do zapobiegawczego pozyskiwania danych o jednostkach jest bezwzględne wyeliminowanie dostępu osób nieuprawnionych do przechowywanych oraz przetwarzanych danych, które muszą być objęte poufnością, dopóki nie zostaną udostępnione jako materiał dowodowy w procesie karnym, na zasadach stosowanych w postępowaniu karnym; istotny jest tu bowiem skutek w postaci naruszenia prywatności spowodowanego ujawnieniem zgromadzonych danych, niezależnie od tego, czy udostępnianie informacji pozbawia jednostkę konstytucyjnie chronionej prywatności; związek między zagrożeniem godności człowieka, spoczywającej u podstaw wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki, a zapobiegawczym pozyskiwaniem danych, które wkraczają w prywatność jednostki, jest immanentny i niezaprzeczalny;
 - procedurę nadzoru, przyjmując, że kontrola przez organ niezależny, zwykle sędziego, powinna być w tej dziedzinie regułą;
 - obowiązek podawania do publicznej wiadomości danych o liczbie i rodzaju stosowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych ingerujących w konstytucyjne wolności i prawa człowieka.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem ETPCz podstawowym celem zabezpieczeń prawnych ustanawianych w odniesieniu do tajnych czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez uprawnione organy jest zmniejszenie ryzyka nadużycia władzy. Zgodnie ze standardem wprowadzonym przez ETPCz przepisy rangi ustawowej powinny określać co najmniej kategorię przestępstw, z którymi może wiązać się autoryzacja zastosowania środków inwigilacyjnych, jak również ograniczenie maksymalnego czasu ich stosowania.

ETPCz wskazuje, że nadrzędnym wymogiem w obszarze stosowania wobec jednostki czynności operacyjno-rozpoznawczych jest to, że system niejawnego nadzoru musi obejmować skuteczne zabezpieczenia – w szczególności mechanizmy przeglądu i kontroli – które chronią przed ryzykiem nadużyć i które ograniczają ingerencję, jaką taki system pociąga za sobą w prawa chronione w art. 8 Konwencji, do tego, co jest „niezbędnym środkiem w demokratycznym społeczeństwie”. W takim przypadku, nawet jeśli obowiązujące ustawodawstwo zawiera przepisy ograniczające zakres uprawnień służb państwowych prowadzących niejawny nadzór, może to nie wystarczyć do ograniczenia ryzyka niewłaściwego wykorzystania tych metod. Z tego powodu istniejące mechanizmy monitorowania operacji nadzoru powinny zostać uzupełnione odpowiednimi mechanizmami zapewniającymi, że

dane służby państwowe nie przekroczą swoich uprawnień w tym obszarze. Jednocześnie ETPCz zauważył, że do zadań Trybunału nie należy narzucanie Umawiającym się Państwom precyzyjnych rozwiązań w tej dziedzinie ani orzekanie o stosowności wybranych przez nie technik regulowania tych kwestii, to uważa on za właściwe wskazanie, iż mechanizm monitorowania operacji niejawnego nadzoru powinien opierać się na niezależnym organie monitorującym działającym z własnej inicjatywy i posiadającym niezbędne instrumenty prawne do wykrywania i zwalczania nadużyć.



A B S T R A C T

The article discusses the conflict between the right to privacy and the powers of law enforcement agencies to interfere in this sphere during operational and investigative activities. This issue has not yet been the subject of in-depth consideration in the literature on the subject. The author aims to determine when and to what extent state interference in individual rights is possible, socially acceptable, and what should be done to ensure that it is lawful. It should be noted, that the issue raised has been and continues to be the subject of deliberations by the European Court of Human Rights in Strasbourg. In view of the above, it was reasonable to draw on the rich case law of the ECtHR. To this end, the study uses comparative legal analysis, legal text exegesis, and inductive and deductive methods. The considerations made have made it possible to formulate a catalogue of legal safeguards required in national legislation to prevent state abuse in the area of interference with the private sphere of individuals during operational and reconnaissance activities carried out by authorized services.

Keywords: operational and reconnaissance activities, surveillance, operational control, covert surveillance, privacy, special services.

Bibliografia

Literatura

1. M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich kwalifikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa* [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby Specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2014.
2. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, *Bezpieczeństwo, tożsamość, prywatność – aspekty prawne*, Warszawa 2020.
3. M. Chrabkowski., *Wykorzystanie metody pracy operacyjnej w czynnościach sprawdzających (uwagi do artykułu K. Chałubek)*, Prok. i Pr. 2013, Nr 7-8.
4. T. Gardocka T., *Ustawa antyterrorystyczna a wolności konstytucyjne* [w:] P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017.
5. B. Guziński., *Ochrona Policji* [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020.
6. P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło, *Wprowadzenie* [w:] P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017.
7. S. Hoc, *Sytuacja organizacyjno-prawna polskich służb specjalnych*, WPP 2002, Nr 3.
8. P. Józwiak, J. Terlega, *Wybrane zagadnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji za przekroczenie granic kontratypu działania w ramach uprawnień i obowiązków związane z nielegalnym uzyskiwaniem informacji* [w:] P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017.
9. M. Nowikowska, *Prawo do prywatności a bezpieczeństwo państwa – konflikt zasad* [w:] M. Nowikowska (red.), *Prywatność jednostki a bezpieczeństwo państwa. Rozstrzygnięcie konfliktu zasad*, Warszawa 2022.
10. M. Nowikowska, *The Right to Privacy Versus State Security – A Conflict of Constitutional Values*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, Nr 3(38).
11. B. Opaliński, *Ochrona Policji* [w:] B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020.
12. D. Pożaroszczuk, *Artykuł 22b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu jako nowy wyjątek od zasady legalizmu procesowego – analiza wybranych problemów*, Prok. i Pr. 2019, Nr 6.
13. D. Szumiło-Kulczycka, *Między ochroną prywatności a bezpieczeństwem – uwagi na tle orzecznictwa ETPCz i TSUE* [w:] P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017.
14. A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006.

15. A. Taracha, *Nowe uregulowania dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych zawarte w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* [w:] P. Herbowski, D. Słapczyńska, D. Jagiełło (red.), *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, Warszawa 2017.

Akty Prawne

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2025 poz. 636).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. 2024 poz. 915).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 12).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. 2024 poz. 812).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 712).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1405).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 poz. 615).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. 2025 poz. 34).

Orzecznictwo

- Wyrok ETPCz z 28 maja 2024 r. w sprawie *Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni p. Polsce*, skarga nr 72038/17 i 25237/18.
- Wyrok ETPCz z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14.
- Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharow p. Rosji*, skarga nr 47143/06.
- Wyrok ETPCz z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights p. Serbii*, skarga nr 48135/06.
- Wyrok ETPCz z 18 maja 2010 r. w sprawie *Kennedy p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 26839.
- Wyrok ETPCz z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni p. Niemcom*, skarga nr 5029/71.
- Wyrok TK z 1 grudnia 2010 r., K 41/07, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 127.

Wyrok TK z 25 stycznia 2006 r., S 2/06, Legalis.

Wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., K 32/04, Legalis.

Wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU 2001, Nr 5, poz. 124.

Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU 1999, Nr, poz. 2.

Środek karny zakazu prowadzenia pojazdów ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie weszły w życie 1 października 2023 r.

The Penal Measure of a Driving Ban with Particular Regard to the Changes that Came into Force on 1 October 2023.

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

Artykuł 42 k.k. określa zasady orzekania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Zakazem prowadzenia mogą być objęte pojazdy określonego rodzaju (§ 1), wszelkie pojazdy lub pojazdy określonego rodzaju (§ 2) lub wszelkie pojazdy mechaniczne (§ 1a, § 3-4). W razie orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów (lub pojazdów mechanicznych) określonego rodzaju sąd ma obowiązek dokładnego określenia, o jakie pojazdy chodzi. *Ratio legis* środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych polega na tym, by osoby nieprzestrzegające zasad bezpieczeństwa ruchu z braku wyobraźni czy też poczucia odpowiedzialności były z ruchu tego wyłączone, przy czym zachodzi zależność tego rodzaju, że im większe jest zagrożenie, które mogłoby w przyszłości spowodować prowadzenie pojazdu mechanicznego przez taką osobę, tym dłuższy winien być okres obowiązywania środka karnego. Jest to bowiem najskuteczniejszy sposób wzmocnienia bezpieczeństwa na drogach, zmuszenia naruszających zasady bezpieczeństwa do ich przestrzegania w przyszłości, tudzież przekonania wszystkich uczestników ruchu o potrzebie bezwzględnego podporządkowania się ustanowionym w tej mierze regułom.

W niniejszym opracowaniu omówiono regulacje zawarte w k.k. z 1997 r. dotyczące wskazanego środka karnego, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich zmian legislacyjnych w obrębie tego przepisu. Celem badawczym pracy jest szczegółowe zapoznanie Czytelnika z regulacjami dotyczącymi wskazanej tu problematyki z punktu widzenia prawa karnego materialnego. Największy akcent położono na omówienie zmian legislacyjnych, jakie na gruncie art. 42 k.k. weszły w życie 1 października 2023 r. W pracy posłużono się takimi metodami badawczymi jak analiza tekstów prawnych oraz analiza dogmatyczna i analiza jurydyczna.

Słowa kluczowe: środek karny, zakaz prowadzenia pojazdów, pojazd, pojazd mechaniczny

¹ Mgr Marcin Jachimowicz, prokurator Prokuratury Rejonowej w Świebodzinie, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, ORCID 0000-0003-0009-5751.

I. Wstęp

Wobec sprawcy przestępstwa obok kar mogą zostać orzeczone środki karne.

Zasadą jest orzekanie wskazanych tu dolegliwości obok kary jako dodatkowej sankcji związanej z popełnieniem przestępstwa. Środki karne mogą zostać orzeczone również zamiast kary (samoistnie), z czym będziemy mieć do czynienia w przypadku odstąpienia przez sąd od wymierzenia kary wobec sprawcy przestępstwa, o czym mowa m.in. w art. 14 § 2, art. 22 § 2, art. 26 § 3, art. 59, art. 60 § 6 pkt 5, art. 60 § 7, art. 60 § 7a czy art. 61 § 1 k.k.².

Środki karne kreują obecnie niebywale istotną rolę w systemie reakcji prawnokarnej ustawy karnej. Pomiedzy karami a środkami karnymi istnieje szereg podobieństw. Porównywalny może być stopień dolegliwości poszczególnych kar i środków karnych, w zależności od konkretnego przypadku oraz sytuacji majątkowej, rodzinnej, zawodowej czy też osobistej sprawcy konkretnego przestępstwa. Także funkcje przypisywane karom, a w szczególności funkcje represyjna, prewencyjna oraz kompensacyjna, znajdują swoje odzwierciedlenie w środkach karnych³.

Do orzekania środków karnych znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy art. 53, 54 § 1 oraz art. 55 k.k. Cechą wspólną środków karnych jest wzmocnienie oddziaływania kary zasadniczej oraz stworzenie takiej sytuacji, w której wszystkie funkcje i cele kary zostaną spełnione.

W art. 39 k.k. ustawodawca zamieścił katalog środków karnych, które mogą znaleźć zastosowanie wobec sprawców przestępstw. Poczesne miejsce wśród tego rodzaju środków znajduje wymieniony w pkt 3 tego przepisu środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, zasady orzekania którego określone zostały w art. 42 k.k.

Środek karny, o jakim mowa w art. 39 pkt 3 k.k. w zw. z art. 42 k.k., pełni w szczególności funkcję zabezpieczającą (ochronną) w zakresie bezpieczeństwa w komunikacji poprzez wyeliminowanie sprawcy przestępstwa komunikacyjnego z ruchu drogowego, by w ten sposób zapobiec możliwości popełnienia przez niego dalszych przestępstw. Jego celem jest również prewencyjne oddziaływanie na sprawcę oraz pozostałych uczestników ruchu poprzez ukazanie nieopłacalności popełnienia przestępstw komunikacyjnych, a także afirmację postawy polegającej na przestrzeganiu bezpieczeństwa w ruchu⁴. Zakaz prowadzenia pojazdów ma uniemożliwić sprawcy

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383), dalej jako: k.k.

³ N. Kłaczyńska [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 217-218.

⁴ M. Melezini, *Środki karne jako o instrument polityki kryminalnej*, Białystok 2013, s. 110;

ponowne popełnienie przestępstwa tego samego rodzaju, a także wyeliminować go na pewien czas lub na stałe z ruchu. Może też uświadamiać sprawcy konieczność ostrożnej jazdy⁵. Środek karny, o jakim tutaj mowa, jest neutralny z punktu widzenia prawa do przemieszczania się, określonego w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP⁶, albowiem nie ingeruje w istotę tego prawa, do której nie należy uprawnienie do kierowania środkiem transportu. Nie jest natomiast neutralny z punktu widzenia wolności wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy, o jakim mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Orzekając wskazany środek karny, sąd powinien mieć na uwadze dalej idące konsekwencje dla sprawcy, niż jedynie zakaz prowadzenia pojazdów, w tym utratę możliwości zarobkowania⁷. Bez wątpienia tego rodzaju represja stanowi dla kierującego, zwłaszcza zawodowego kierowcy czy osoby, której praca wymaga wykorzystywania samochodu, znaczną dolegliwość i, z reguły, łączy się z utratą pracy. Z drugiej jednak strony eliminuje z ruchu drogowego kierujących niebezpiecznych, stwarzających swoim zachowaniem niebezpieczeństwo. Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Karnej z 28 lutego 1975 r. jednoznacznie stwierdził, że: „Wymierzając kary za przestępstwa drogowe, sądy powinny mieć na uwadze, że porządek i bezpieczeństwo na drogach w poważnym stopniu zależą od stosowania właściwej represji, która – uwzględniając rodzaj i wagę naruszonych zasad bezpieczeństwa ruchu, postać i stopień winy, rozmiar i charakter szkody powstałej dla życia, zdrowia (...), nasilenie tej kategorii przestępstw – powinna stanowić jeden z istotnych elementów zwalczania oraz zapobiegania tej kategorii przestępstw”⁸. Przytoczona uchwała, która mimo upływu lat zachowała aktualność, jako czynniki wpływające na rodzaj i wymiar kary, w tym również środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, wymienia: 1) rodzaj i stopień naruszonej przez sprawcę zasady bezpieczeństwa ruchu oraz stopień tego naruszenia, 2) rodzaj i wielkość wyrządzonej szkody, 3) osobę i charakter sprawcy, jego dotychczasowe życie, warunki osobiste, okres posiadania uprawnień i prowadzenia pojazdu mechanicznego, 4) znany kierującemu zły stan techniczny pojazdu, 5) naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez kierującego pojazdem przewożącym większą liczbę osób albo pojazdem ciężkim czy o nietypowych wymiarach, 6) przemęczenie, 7) przyczynienie się do wypadku innej osoby, ale gdy było ono

K. Łucarz, *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek polityki kryminalnej*, Wrocław 2005, s. 84-102.

⁵ K. Łucarz, *Zakaz...*, s. 84-95.

⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ P. Zakrzewski [w:] J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 336.

⁸ Uchwała SN z 28 lutego 1975 r., V KZP 2/74, OSNKW 1975, nr 3-4, poz. 33.

znaczne, 8) wysoki stan nietrzeźwości, 9) ucieczkę z miejsca wypadku⁹.

Przepis art. 42 k.k. ulegał od momentu wejścia w życie obowiązującej ustawy karnej szeregu przekształceniom (6 zmian ustawodawczych), a obecny kształt prawny zakazu prowadzenia pojazdów jest następstwem prowadzonej od lat represyjnej polityki kryminalnej państwa, która skierowana jest wobec określonej grupy sprawców przestępstw komunikacyjnych. Oczywistym jest, że niektórzy sprawcy przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, w szczególności popełnianych w stanie nietrzeźwości, w stanie pod wpływem środka odurzającego lub sprawców, którzy zbiegli z miejsca określonego zdarzenia, zasługują na surowe traktowanie i powinni zostać na pewien czas bądź też na stałe pozbawieni prawnej możliwości prowadzenia pojazdów. Każda ze zmian nowelizacyjnych dotyczących poruszanej w tekście problematyki miała na celu zwiększenie represyjności tego środka poprzez albo rozszerzenie podstaw orzekania, albo zmianę okresu, na który można go orzekać, w tym również poprzez podwyższenie dolnej granicy okresu jego orzekania, a w końcu poprzez wprowadzanie coraz to nowych przypadków, w których orzeczenie środka w postaci zakazu prowadzenia pojazdów stało się obligatoryjne. Trafny jest pogląd, że wprowadzenie obligatoryjnego trybu orzekania środka karnego znacznie zwiększa represyjność uregulowań, skutkując zaostrzeniem polityki karnej¹⁰. Nie sposób jednak w tym miejscu nie wspomnieć, że obligatoryjność orzekania z jednej strony ogranicza indywidualizację kary, a system środków karnych ma istotną wartość jedynie wówczas, gdy pozwala na dostosowanie jej do indywidualnego wypadku¹¹ i prowadzi do schematyzmu, a z drugiej strony w istotny sposób wpływa na poszerzenie skuteczności oddziaływania ogólnoprewencyjnego. Wśród argumentów, jakie przemawiają za obligatoryjnym stosowaniem środków karnych, w doktrynie wskazuje się na fakt, że o nieuchronności represji można mówić w szczególności w tych wypadkach, gdy ich orzeczenie jest obligatoryjne. Zagrożenie środkami karnymi ma miejsce wówczas, gdy są powiązane z przestępstwami określonymi pod względem przedmiotowym i gdy przepisy stanowią, że orzeczenie konkretnego środka jest obowiązkowe¹². Obligatoryjność orzekania w sposób nadmierny ogranicza jednak dyskrejonalną władzę sędziego, następstwem czego jest automatyzm wymiaru tych elementów represji karnej. Taki zabieg ogranicza elastyczność wymiaru sprawiedliwości, jest interpretowany

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. Melezini, *Środki karne...*, 296.

¹¹ J. Potępa, *W sprawie nowelizacji przepisów k.k. o karach dodatkowych*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 11, s. 35.

¹² T. Leśko, *System środków karnych*, Warszawa 1974, s. 96.

jako wyraz swoistego braku zaufania do sądów¹³. Jest to modelowy przykład kształtowania polityki karnej w drodze ustawodawczej¹⁴.

Pierwotnie środek karnej zakazu prowadzenia pojazdów sformułowany został w dwóch paragrafach, obejmujących swoim zakresem przypadek fakultatywnego oraz obligatoryjnego terminowego orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów. Obecnie art. 42 k.k. zawiera 5 rozbudowanych paragrafów, z czego cztery z nich (§ 1a, 2, 3 i 4) normują problematykę obowiązkowego orzeczenia środka karnej zakazu prowadzenia pojazdów, w tym również dożywotnio (§ 3 i 4), gdzie w § 1a, 3 i 4 mowa jest o zakazie prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych. Ostatnie zmiany w zakresie orzekania środka karnej, jakim jest zakaz prowadzenia pojazdów, wprowadziła ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karnej oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Środek karnej zakazu prowadzenia pojazdów jest bardzo podatny na tzw. populizm penalny¹⁶, co zaobserwować można m.in. przy okazji nagłośnionych przez media tragicznych zdarzeń w ruchu drogowym, nieustannie podlega kolejnym korektom, mając jednak nadal sporny kształt. Zmiany legislacyjne w obrębie tego środka karnej motywowane są koniecznością walki ze społeczną plagą polegającą na prowadzeniu pojazdów mechanicznych przez nietrzeźwych kierujących, co kończy się wypadkami komunikacyjnymi.

Nadmienić należy, że zakaz prowadzenia pojazdów może zostać orzeczony również tytułem środka probacyjnego, w razie warunkowego umorzenia postępowania karnej (art. 67 § 3 k.k.), a także jako środek zabezpieczający o charakterze administracyjnym (art. 93a § 2 k.k. w zw. z art. 99 § 1 k.k.). Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w sytuacji, w której postępowanie karne zostaje warunkowo umorzone, pozostaje fakultatywny. Przepis art. 67 § 3 in fine k.k. jest bowiem w zakresie orzekania tego środka karnej przepisem szczególnym w stosunku do art. 42 § 2 k.k. i wyłącza stosowanie tego ostatniego w zakresie przez siebie objętym, a więc przy warunkowym umorzeniu postępowania¹⁷.

Problematyka orzekania wskazanego tu środka karnej zostanie rozwinięta w dalszej części artykułu.

¹³ T. Kaczmarek, *Nowy polski kodeks karnej i jego aksjologiczne i kryminalnopolityczne założenia*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnej” 1998, nr 3, s. 10-27.

¹⁴ L. Gardocki, *Kształtowanie polityki karnej drogą ustawodawczą*, „Studia Iuridica” 1979, nr 8, s. 62.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 2600 ze zm.

¹⁶ Z. Sienkiewicz, R. Kokot (red.), *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Karnej, Szklarska Poręba, 24-27 września 2008 r.*, Wrocław 2009.

¹⁷ Postanowienie SN z 29 stycznia 2002 r., I KZP 33/01, OSNKW 2002, nr 3-4, poz. 15.

2. Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów

W art. 39 pkt 3 k.k. omawiany środek karny został określony mianem: „zakaz prowadzenia pojazdów”. Z brzmienia przepisu art. 42 k.k. wynika, że zamierzeniem prawodawcy było zobowiązanie sądu do uszczegółowienia *in concreto* zakresu orzeczanego zakazu prowadzenia pojazdów.

W przypadku, o jakim mowa w art. 42 § 1 k.k., sąd może orzec zakaz prowadzenia pojazdów „określonego rodzaju”. W sytuacji, o jakiej mowa w art. 42 § 2 k.k., sąd jest zobligowany do orzeczenia „zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów albo pojazdów określonego rodzaju”. W pozostałych przypadkach przewidzianych przez art. 42 k.k. (§ 1a, § 3 i § 4) sąd orzeka „zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych”.

Ani k.k. ani u.p.r.d.¹⁸ nie zawierają definicji legalnej pojazdu mechanicznego. Ustawa prawo o ruchu drogowym charakteryzuje m.in. pojazd (środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszynę lub urządzenie do tego przystosowane, z wyjątkiem urządzenia wspomagającego ruch – art. 2 pkt 31¹⁹, pojazd silnikowy (pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego, roweru, wózka rowerowego, hulajnogi elektrycznej, urządzenia transportu osobistego i wózka inwalidzkiego – art. 2 pkt 32, pojazd samochodowy (pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego – art. 2 pkt 33, motorower (pojazd dwu- lub trójkołowy zaopatrzony w silnik spalinowy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³ lub w silnik elektryczny o mocy nie większej niż 4 kW, którego konstrukcja ogranicza prędkość jazdy do 45 km/h – art. 2 pkt 46, rower (pojazd o szerokości nieprzekraczającej 0,9 m, poruszany siłą mięśni osoby jadącej tym pojazdem; rower może być wyposażony w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyższym niż 48 V o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h – art. 2 pkt 47, hulajnoga elektryczna (pojazd napędzany elektrycznie, dwuosiowy, z kierownicą, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1251), dalej jako: u.p.r.d.

¹⁹ Pamiętać należy, że redakcja art. 42 k.k. nie uzasadnia ograniczenia zakazu prowadzenia pojazdów wyłącznie do pojazdów w ruchu lądowym. W doktrynie akcentuje się, że k.k. posługuje się pojęciem pojazdu w szerokim znaczeniu, a zatem zakazem tym można objąć także pojazdy przystosowane do poruszania się w ruchu wodnym oraz powietrzne środki transportu – J. Wojciechowska [w:] G. Rejman (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 890.

do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującemu się na tym pojeździe – art. 2 pkt 47b, urządzenie transportu osobistego (pojazd napędzany elektrycznie, z wyłączeniem hulajnogi elektrycznej, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującemu się na tym pojeździe – art. 2 pkt 47c. Definiując pojęcie „pojazd mechaniczny”, można posiłkować się również regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych²⁰. Artykuł 2 ust. 1 pkt 10 lit. a tego aktu normatywnego wskazuje, że pojazdem mechanicznym jest pojazd samochodowy, ciągnik rolniczy, motorower i przyczepa, określone w przepisach u.p.r.d., oraz pojazd wolnobieżny w rozumieniu przepisów tejże ustawy, z wyłączeniem pojazdów wolnobieżnych będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa.

Kluczową cechą charakteryzującą pojazd mechaniczny stanowi bez wątpienia źródło jego siły napędowej. Pojazd mechaniczny jest bowiem wprawiany w ruch przez silnik, który umieszczony jest na pojeździe lub w nim (jego wnętrzu). Bez znaczenia pozostaje rodzaj napędu. Pojazd mechaniczny może być poruszany za pomocą silnika spalinowego, elektrycznego, gazowego lub parowego. Za pojazdy mechaniczne należy uznać pojazdy zaopatrzone w poruszający je silnik (pojazdy samochodowe, maszyny rolnicze, motocykle, motorowery, lokomotywy kolejowe, samoloty, helikoptery, statki wodne i inne), jak również pojazdy szynowe zasilane z trakcji elektrycznej (tramwaje, trolejbusy). Jak wskazał SN: „Pojazdem mechanicznym w ruchu lądowym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego jest każdy pojazd drogowy czy szynowy napędzany umieszczonym w nim silnikiem, jak również maszyna samobieżna i motorower. Nie są pojazdami mechanicznymi rowery zaopatrzone w silnik pomocniczy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³, które zachowują wszystkie normalne cechy charakterystyczne budowy, umożliwiające ich zwykłą eksploatację jako rowerów.”²¹. Jeżeli chodzi o inne – niemechaniczne – pojazdy, to będą nimi pojazdy, których źródło napędu stanowi siła kierującego lub zwierzę, albowiem nie wprowadza ich w ruch silnik, np. zaprzęgi konne, rowery czy wózki inwalidzkie (napędzane siłą mięśni), a także statki żeglowne, kajaki, łodzie wiosłowe, balony, szybowce itp. Nie są natomiast pojazdami, ze względu na brak cech konstytutywnych pojazdu, łyżwy czy rolki²². Należy je zaliczyć do urządzeń wspomagających ruch, o jakich mowa w art. 2 pkt 18a u.p.r.d.,

²⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 367.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2007 r., II KK 98/07, Lex nr 280737.

²² Wyrok SN z 25 października 2007 r., III KK 270/07, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 270.

a zatem urządzeń lub sprzętu sportowo-rekreacyjnego, przeznaczonych do poruszania się osoby w pozycji stojącej, napędzanych siłą mięśni. W orzecznictwie wątpliwości budziła natomiast kwestia charakteru prawnego motoroweru i roweru wyposażonego w silnik, a zatem pojazdów o podwójnym przeznaczeniu, tj. które można użytkować z wykorzystaniem silnika bądź ludzkich mięśni. O tym, czy taki pojazd jest mechaniczny, czy też nie, decyduje to, czy jest wyposażony w silnik, który może wprawiać go w ruch, a nie czy prowadzący taki pojazd faktycznie z niego korzysta²³. Aktualnie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym motorower przeznaczony do poruszania się w ruchu drogowym wyłącznie przy pomocy silnika kwalifikowany jest jako pojazd mechaniczny w rozumieniu prawa karnego i prawa wykroczeń²⁴. Jednakże w świetle orzecznictwa statusu takiego nie posiada rower zaopatrzony w silnik pomocniczy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³, który zachowuje wszystkie normalne cechy charakterystyczne budowy, umożliwiające jego zwykłą eksploatację jako roweru²⁵.

Nie sposób co do zasady zaliczyć do kategorii pojazdów mechanicznych także hulajnogi elektrycznej²⁶. Została ona bowiem przez ustawodawcę zrównana z rowerem (art. 32 pkt 32 u.p.r.d.). Niebezpieczeństwo, jakie stwarza taka hulajnoga elektryczna, zbliżone jest do zagrożenia powodowanego przez rowerzystę czy też biegnącego człowieka. Potwierdził to sam ustawodawca, który od 20 maja 2021 r.²⁷ nakazuje kierującym hulajnogą elektryczną korzystanie z drogi dla rowerów lub pasa ruchu dla rowerów, a od 21 września 2022 r.²⁸ również z drogi dla pieszych i rowerów, a w razie ich braku z jezdni, na której obowiązuje ograniczenie prędkości do 30 km/h, a w ostateczności z chodnika lub drogi dla pieszych (vide art. 33 – 33a u.p.r.d.). Nie można jednak wykluczyć, że w konkretnych sytuacjach, w których moc danej hulajnogi będzie zbliżona do pojazdu z silnikiem o pojemności powyżej 50 cm³, będzie ona mogła stanowić pojazd mechaniczny. Z takim przypadkiem będziemy mieć do czynienia w razie zamontowania w hulajnodze silnika elektrycznego, który pozwalał będzie na

²³ Postanowienie SN z 22 maja 2018 r., V KK 156/18, Lex nr 2553394; wyrok SN z 18 marca 2003 r., III KKN 390/01, OSNKW 2003, nr 5-6, poz. 56.

²⁴ Uchwała SN z 12 maja 1993 r., I KZP 9/93, Lex nr 20582; wyrok SN z 12 stycznia 2011 r., IV KK 341/10, Lex nr 688704; postanowienie SN z 18 czerwca 2014 r., III KK 28/14, Lex nr 1483958.

²⁵ Wyrok SN z 4 lutego 1993 r., III KRN 254/92, Lex nr 21044; wyrok SN z 26 czerwca 2007 r., II KK 97/07, Lex nr 450351; wyrok SN z 25 października 2007 r., III KK 270/07, Lex nr 341827.

²⁶ Odmienne: B.J. Stefańska, *Ustawowe znamiona przestępstwa fałszowania tablic rejestracyjnych*, „Ius Novum” 2024, nr 2, s. 53.

²⁷ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 720).

²⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1768).

rozwijanie znacznych prędkości, które stwarzały będą istotne niebezpieczeństwo dla uczestników ruchu drogowego.

Artykuły 42 § 1 i 2 k.k. stanowią o orzekaniu zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, przy czym przepisy te nie zawierają kryterium podziału rodzajowego. Przyjąć zatem można różne klasyfikacje pojazdów, np. według strefy ruchu (lądowe, wodne, powietrzne), rodzaju napędu (mechaniczne, niemechaniczne), przeznaczenia (samochody osobowe, ciężarowe, motocykle, motorowery, autobusy, lokomotywy, ciągniki rolnicze), a nawet ładowności (np. pojazdy samochodowe mające maksymalną masę całkowitą nieprzekraczającą 3,5 tony, mające maksymalną masę całkowitą przekraczającą 3,5 tony, ale nie przekraczającą 12 ton, mające maksymalną masę całkowitą przekraczającą 12 ton)²⁹. Zakaz prowadzenia pojazdów w ruchu lądowym może nastąpić także poprzez odwołanie się do kategorii dokumentów, które stwierdzają uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym, np. zakaz prowadzenia pojazdów, w stosunku do których uprawnienie do kierowania stwierdza prawo jazdy kategorii A, B lub C.

Na podstawie art. 42 § 1 k.k. możliwe jest orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, w tym takich, kierowanie którymi nie wymaga posiadania uprawnień stwierdzonych dokumentem wydanym przez upoważniony organ³⁰.

Orzeczeniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów nie stoi na przeszkodzie nieposiadanie przez sprawcę uprawnień do prowadzenia określonego pojazdu lub grup pojazdów. Zakaz prowadzenia pojazdów nie jest bowiem równoznaczny z pozbawieniem sprawcy wcześniej posiadanych uprawnień, a zatem może on obejmować także takie uprawnienia, których sprawca w dacie orzekania zakazu nie posiadał. W takiej sytuacji omawiany środek karny polegać będzie na zakazie ich nadania, sprawca będzie zatem pozbawiony możliwości uzyskania zezwolenia uprawniającego do prowadzenia pojazdów przez określony w wyroku czas.

Orzeczenie sądu o zakazie prowadzenia pojazdów stanowi podstawę do cofnięcia przez właściwy organ administracji uprawnień do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie (art. 103 ust. 1 pkt 4 u.k.p.³¹). Organ ten nie może przy tym rozszerzyć ani zawęzić orzeczonego przez sąd zakazu. Jeżeli zatem sąd orzekł o zakazie prowadzenia pojazdów, do kierowania którymi potrzebne jest prawo jazdy kategorii B, to kierowca nie dostanie dokumentu w zakresie innych kategorii, ale też zakaz nie rozciąga się na te uprawnienia,

²⁹ K. Łucarz, *Zakaz...*, s. 285-286.

³⁰ Wyrok SN z 26 września 2022 r., I KZP 20/02, OSNKW 2002, nr 11-12, poz. 92.

³¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1210), dalej jako: u.k.p.

które wcześniej posiadał³². Orzeczenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych oznacza najczęściej, po wykonaniu tego środka karnego, konieczność uruchomienia pełnej procedury uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami. Zgodnie bowiem chociażby z treścią art. 49 ust. 1 pkt 3 lit. a u.k.p. sprawdzeniu kwalifikacji w formie egzaminu państwowego podlega osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem, cofniętego na okres przekraczający rok lub cofniętego w związku z utratą kwalifikacji.

Artykuł 42 § 1 k.k. nie może stanowić podstawy do orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych. W przepisie tym bowiem, na co zwrócono już uwagę, mowa jest o zakazie prowadzenia pojazdów określonego rodzaju. Ograniczenie orzeczenia o środku karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do zakazu dotyczącego jedynie pojazdów określonego rodzaju może być dokonane od strony „pozytywnej”, a zatem poprzez wymienienie rodzaju czy rodzajów, pojazdów objętych orzeczonym środkiem karnym zakazu, jak i od strony „negatywnej”, czyli poprzez wyłączenie spod orzeczonego środka zakazu pojazdów danego rodzaju³³.

Orzekając środek karny zakazu prowadzenia pojazdów, sąd powinien mieć na uwadze związek pomiędzy rodzajem pojazdu, przy użyciu którego sprawca dopuścił się przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, a zakazem prowadzenia pojazdów. Dał temu wyraz SN, stwierdzając, że: „Nie ma (...) żadnego logicznego powodu, dla którego należałoby z brzmienia art. 42 § 2 k.k. wyprowadzić wniosek, że dopuszcza on możliwość wyłączenia spośród rodzajów pojazdów właśnie ten rodzaj, do którego należał pojazd prowadzony przez sprawcę w chwili popełnienia czynu. Przeciwnie, to właśnie rodzaj pojazdu mechanicznego, przy którego prowadzeniu sprawca dopuścił się przestępstwa stanowi, przy orzekaniu środka karnego przewidzianego w art. 42 § 2 k.k., przesłankę wskazującą na rodzaj pojazdów mechanicznych, które powinny zostać objęte zakazem”³⁴. Również w innym judykacie najwyższej instancji wskazano, że: „Konieczne jest zachowanie związku między zakresem orzekanego zakazu a rodzajem pojazdu, jakim poruszał się sprawca. W zakresie orzeczenia o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych, w pierwszej kolejności, powinno wchodzić uprawnienie do prowadzenia pojazdu tego rodzaju, którym sprawca dopuścił się przestępstwa. Orzeczenie zakazu prowadzenia

³² Postanowienie SN z 26 lutego 2014 r., I KZP 29/13, OSNKW 2014, nr 7, poz. 52.

³³ Wyrok SN z 16 czerwca 1994 r., II KRN 101/94, OSNKW 1994, nr 7-8, poz. 45; K. Łucarz, *Zakaz...*, s. 285.

³⁴ Wyrok SN z 24 kwietnia 2007 r., IV KK 492/06, OSNwSK 2007 r., nr 1, poz. 917.

pojazdów mechanicznych innego rodzaju niż ten, do którego należał pojazd prowadzony przez sprawcę, pozostaje w oczywistej sprzeczności z istotą tego zakazu i stanowi rażącą obrazę przepisu art. 42 k.k.”³⁵ Ratio legis zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, a skoro tak, to nie można abstrahować od związku między rodzajem pojazdu, który sprawca prowadził, a zakresem orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów. Oznacza to, że z zakresu zakazu prowadzenia pojazdów nie mogą być wyłączone uprawnienia do prowadzenia pojazdu takiego rodzaju, który sprawca prowadził, dopuszczając się przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji³⁶. W zakres orzeczenia o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych, w pierwszej kolejności, powinno zatem wchodzić uprawnienie do prowadzenia pojazdu tego rodzaju, którym sprawca dopuścił się przestępstwa, za które został skazany³⁷.

III. *Fakultatywny zakaz prowadzenia pojazdów*

Orzekanie środka karnego, o jakim mowa w art. 39 pkt 3 k.k., ma charakter fakultatywny jedynie w przypadku wskazanym w art. 42 § 1 k.k. Zgodnie z jego treścią sąd może orzec zakaz prowadzenia pojazdów określonego rodzaju w przypadku skazania osoby uczestniczącej w ruchu za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, w szczególności jeżeli z okoliczności popełnionego przestępstwa wynika, że prowadzenie pojazdu przez tę osobę zagraża bezpieczeństwu w komunikacji.

Wymieniony przepis wskazuje dwie przesłanki, które są niezbędne do orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju oraz jedną przesłankę, która nie jest przesłanką bezwzględnie konieczną do orzeczenia tego środka.

Warunkiem *sine qua non* orzeczenia wskazanego tu środka karnego jest, aby sprawca przestępstwa był osobą uczestniczącą w ruchu. Ustawa prawo o ruchu drogowym posługuje się terminem „uczestnik ruchu”, którym jest pieszy, osoba poruszająca się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze (art. 2 pkt 17 u.p.r.d.). Zakaz prowadzenia pojazdów może zatem zostać orzeczony zarówno wobec kierującego (którym zgodnie z art. 2 pkt 20 u.p.r.d. jest osoba, która kieruje pojazdem lub zespołem pojazdów, a także osoba, która prowadzi

³⁵ Wyrok SN z 20 marca 2014 r., III KK 461/13, Lex nr 1455439.

³⁶ Wyrok SN z 4 grudnia 2006 r., V KK 360/06, OSNKW 2007, nr 1, poz. 7.

³⁷ Wyrok SN z 20 czerwca 2007 r., III KK 145/07, Lex nr 296730.

kolumnę pieszych, jedzie wierzchem albo pędzi zwierzęta pojedynczo lub w stadzie), jak również wobec pieszego (którym stosownie do treści art. 2 pkt 18 u.p.r.d. jest osoba znajdująca się poza pojazdem na drodze i niewykonująca na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami; za pieszego uważa się również osobę prowadzącą, ciągnącą lub pchającą rower, motorower, motocykl, hulajnogę elektryczną, urządzenie transportu osobistego, urządzenie wspomagające ruch, wózek dziecięcy, podręczny lub inwalidzki, osobę poruszającą się w wózku inwalidzkim, a także dziecko w wieku do 10 lat kierujące rowerem pod opieką osoby dorosłej”), innej osoby znajdującej się w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze, a także wobec np. prowadzącego rower.

Nie ma również przeszkód, by środek karny, o jakim mowa, został orzeczony wobec podżegacza lub pomocnika do przestępstw wymienionych w art. 42 k.k., a zatem np. w stosunku do osoby, która swoim zachowaniem wypełniła znamiona przestępstwa, o jakim mowa w art. 18 § 2 k.k. w zw. z art. 173 § 1 k.k. Słusznie akcentuje się w doktrynie, że podżegacz oraz pomocnik mogą być uczestnikami ruchu skazanymi za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji i nie jest istotne, w ramach jakiej konstrukcji prawnej nastąpi skazanie³⁸. Jest bezsporne, że orzeczenie wobec podżegacza lub pomocnika zakazu jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy są uczestnikami ruchu.

Nie jest natomiast osobą uczestniczącą w ruchu osoba dopuszczająca pojazd do ruchu, o której mowa w art. 179 k.k., jak i pełniąca czynności związane bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu pojazdów mechanicznych, o której mowa w art. 180 k.k.³⁹

Do orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, jak wskazuje art. 42 § 1 k.k., niezbędnym jest fakt popełnienia przez uczestnika ruchu przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (np. spowodowanie katastrofy – art. 173 k.k., spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy – art. 174 k.k., spowodowanie wypadku – art. 177 k.k., w szczególności jeżeli z okoliczności popełnionego przestępstwa wynika, że prowadzenie pojazdu przez tę osobę zagraża bezpieczeństwu w komunikacji). Jak trafnie przyjął SA w Katowicach: „Przesłanką orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów wobec sprawcy przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji nie jest samo naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu, gdyż zaistnienie okoliczności należących do znamion przestępstwa nie może być wystarczającą podstawą orzeczenia środka karnego. To z zachowania sprawcy powinien wynikać wniosek, że lekceważy on zasa-

³⁸ R. A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 938.

³⁹ R. A. Stefański, *Podmiot zakazu prowadzenia pojazdów*, Prok. i Pr. 1999, nr 7-8, s. 116.

dy ostrożności i bezpieczeństwo innych uczestników ruchu, przez co stwarza zagrożenie w komunikacji”⁴⁰. Orzeczenie wskazanego tu zakazu umożliwia również skazanie za inne przestępstwa zamieszczone w k.k. (a zatem nie tylko za przestępstwa, o jakich mowa w rozdziale XXI ustawy karnej) lub ustawach szczególnych⁴¹, np. w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁴². Zasadniczo jednak, jak akcentuje się w judykaturze: „Z treści art. 42 k.k. wprost wynika, że zakaz prowadzenia pojazdów można orzec jedynie w razie skazania uczestnika ruchu za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (rozdział XXI k.k.), a nie za inne przestępstwo popełnione z użyciem pojazdu mechanicznego”⁴³.

Zakaz, o jakim mowa w art. 42 § 1 k.k., orzeka się w latach, od roku do lat 15 (art. 43 § 1 k.k.), a na poczet zakazu prowadzenia pojazdów zalicza się okres faktycznego zatrzymania dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdu (art. 63 § 4 k.k.)⁴⁴. Zakaz ten obowiązuje od chwili uprawomocnienia się orzeczenia (art. 43 § 2 k.k.). Okres zakazu nie biegnie natomiast w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo (art. 43 § 2a k.k.).

IV. Obligatoryjny zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych

Artykuł 42 § 1a k.k. stanowi o pierwszym przypadku obligatoryjnego orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

Sąd orzeka, na podstawie tego przepisu zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, w razie skazania za wymienione w treści tego przepisu przestępstwa, a zatem przestępstwo, o jakim mowa w art. 178b k.k. (niedostosowanie się do polecenia zatrzymania pojazdu mechanicznego) lub przestępstwo z art. 180a k.k. (prowadzenie pojazdu po cofnięciu uprawnień), a także przestępstwo z art. 244 k.k. (niestosowanie się do orzeczonych zakazów), przy czym w tym ostatnim przypadku, jeżeli czyn sprawcy polegał na niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Jak słusznie zauważył SN: „Zgodnie z treścią przepisu art. 42 § 1a pkt 2 k.k. Sąd orzeka zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w razie skazania m.in. za przestępstwo z art. 244 k.k., tylko jeżeli czyn sprawcy polegał na niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 26 lipca 2012 r., II AKa 250/12, Lex nr 1217688.

⁴¹ Uchwała SN z 24 sierpnia 1972 r., VI KZP 19/72, OSNKW 1972, nr 11, poz. 167.

⁴² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2110, ze zm.

⁴³ Wyrok SA w Krakowie z 5 sierpnia 1999 r., II AKa 102/99, Lex nr 38533.

⁴⁴ Wyrok SN z 5 grudnia 2005 r., IV KK 319/05, OSP 2006, nr 9, poz. 97.

mechanicznych”⁴⁵. Pamiętać przy tym należy, że na gruncie art. 244 k.k. kryminalizowane jest nieprzestrzeganie zakazów orzekanych przez sądy nie tylko stanowiących środki karne orzekane w oparciu o k.k., ale również orzekane na innej podstawie prawnej.

Treść art. 42 § 1a k.k. nie pozostawia wątpliwości, że w razie wydania wyroku skazującego za którekolwiek z przestępstw wymienionych w tym przepisie obowiązkiem sądu jest orzeczenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych. Jak zasadnie przyjął SN: „Treść art. 42 § 1a k.k. jest jednoznaczna i nie daje sądowi możliwości ograniczenia zakresu obowiązywania zakazu, np. do prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju, względnie do określonej strefy ruchu, np. do ruchu lądowego”⁴⁶. Środek karny, o jakim mowa w art. 42 § 1a k.k., orzekany jest bez względu na rodzaj kary, jaka zostanie orzeczona wobec sprawcy przestępstw wymienionych w treści tego przepisu. Brak orzeczenia tego środka karnego, w przypadku skazania za którekolwiek z przestępstw wyszczególnionych w art. 42 § 1a k.k., stanowi oczywiste i rażące naruszenie prawa materialnego (art. 438 pkt 1a k.p.k.⁴⁷), które ma istotny wpływ na treść wyroku⁴⁸. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że art. 42 § 1a k.k. stawia w gorszej sytuacji sprawców wymienionych w jego treści przestępstw, niż sprawcę przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, który w czasie popełnienia przestępstwa był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, art. 174 lub art. 177 lub po takim zdarzeniu, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie, spożywał alkohol lub zażywał środek odurzający. W tym pierwszym przypadku bowiem sąd orzeka obligatoryjnie zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych (art. 42 § 1a k.k.), w drugim natomiast zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych lub pojazdów określonego rodzaju (art. 42 § 2 k.k.).

Zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, o jakim mowa w art. 42 § 1a k.k., obejmuje pojazdy mechaniczne ze wszystkich stref ruchu, a zatem również ruchu wodnego oraz powietrznego. Ograniczenie tego zakazu do jednej strefy ruchu nie jest dopuszczalne⁴⁹.

Ustawodawca w art. 42 § 1a k.k. nie przewidział okresu, na jaki ten środek powinien zostać orzeczony, nie wskazał również na to, że może to

⁴⁵ Wyrok SN z 24 czerwca 2024 r., I KK 145/24, Lex nr 3729815.

⁴⁶ Wyrok SN z 30 grudnia 2019 r., IV KK 15/19, Lex nr 3552461.

⁴⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46, ze zm.).

⁴⁸ Wyrok SN z 14 grudnia 2022 r., III KK 518/22, Lex nr 3556551.

⁴⁹ Wyrok SN z 29 października 2019 r., III KK 438/19, Lex nr 3561371.

nastąpić dożywotnio. W związku z takim stanem rzeczy zastosowanie mają tutaj ogólne dyrektywy dotyczące okresu obowiązywania środków karnych wskazane w art. 43 k.k. Zakaz przewidziany w art. 42 § 1a k.k. jest orzekany przez sąd w latach, od roku do 15 lat (art. 43 § 1 k.k.⁵⁰), i podobnie jak w przypadku, o jakim mowa w art. 42 § 1 k.k., zakaz obowiązuje od chwili uprawomocnienia się orzeczenia (art. 43 § 2 k.k.). Okres zakazu nie biegnie natomiast w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo (art. 43 § 2a k.k.).

Ustawa z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw dokonała istotnej zmiany art. 42 § 2 k.k., w którym unormowano kolejny przykład obowiązkowego orzekania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Od 1 października 2023 r. sąd, obligatoryjnie, orzeka środek w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów (np. mechanicznych i niemechanicznych) albo pojazdów określonego rodzaju (np. rowerów), na okres nie krótszy niż 3 lata, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa wymienionego w art. 42 § 1 k.k., a zatem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, art. 174 lub art. 177 k.k. lub po takim zdarzeniu, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie, spożywał alkohol lub zażywał środek odurzający.

Zastosowanie obligatoryjnego zakazu prowadzenia pojazdów, o jakim mowa we wskazanym przepisie, jest uzależnione nie tylko od popełnienia przestępstwa komunikacyjnego przez osobę uczestniczącą w ruchu. O obowiązku orzeczenia zakazu, w oparciu o regulację art. 42 § 2 k.k., przesądza ją okoliczności, które muszą zaistnieć „w czasie popełnienia przestępstwa” lub po jego dokonaniu.

Obligatoryjne orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów, na podstawie art. 42 § 2 k.k., dotyczy zarówno kierujących pojazdami w chwili popełnienia przestępstwa, jak i wszystkich innych osób, które zostały skazane za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, jeżeli zaistnieją okoliczności określone w art. 42 § 2 k.k. Sąd Najwyższy prezentuje w tym aspekcie jednolitą linię orzeczniczą, wywodząc m.in., że: „Ustawodawca w art. 42 § 2 k.k. w zw. z art. 42 § 1 k.k. postawił wymóg, aby sprawcą przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji była osoba uczestnicząca w ruchu (a nie tylko prowadząca pojazd mechaniczny lub inny pojazd), a zatem np. prowadząca rower, pieszy czy pasażer”⁵¹.

⁵⁰ Wyrok SN z 5 października 2023 r., IV KK 364/23, Lex nr 3612371.

⁵¹ Wyrok SN z 21 listopada 2001 r., III KKN 281/01, Lex nr 51610.

Z kolei w innym z judykatów najwyższej instancji wskazano, że: „Również w doktrynie akcentuje się, że zakaz prowadzenia pojazdów, w oparciu o art. 42 § 2 k.k., może zostać orzeczony wyłączenie wobec <<osoby uczestniczącej w ruchu>>, a zatem osoby, która faktycznie uczestniczy w ruchu, znajduje się w nim”⁵².

Zakaz orzekany obligatoryjnie, na podstawie art. 42 § 2 k.k., może przybrać postać zakazu prowadzenia „wszelkich pojazdów” albo „pojazdów określonego rodzaju”, a także tylko zakazu prowadzenia „wszelkich pojazdów mechanicznych”. Zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów obejmuje tego rodzaju pojazdy ze wszystkich sfer ruchu, a w przypadku zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju sąd może jego zakres zawęzić do jednego rodzaju pojazdów, jak również objąć nim kilka rodzajów pojazdów⁵³.

W obecnym stanie prawnym, by orzec środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów w oparciu o art. 42 § 2 k.k., sąd jest zobowiązany do ustalenia zarówno tego, czy sprawca w czasie popełnienia przestępstwa, o jakim mowa w art. 42 § 1 k.k., znajdował się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, jak również do tego, czy po dokonaniu przestępstwa z art. 173, 174 lub 177 k.k., a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie, spożywał alkohol lub zażywał środek odurzający.

Stan nietrzeźwości, o jakim mowa w art. 42 § 2 k.k., w rozumieniu ustawy karnej, został zdefiniowany w art. 115 § 16 k.k. i zgodnie z jego brzmieniem zachodzi on wtedy, gdy zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5‰ albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość lub gdy zawartość alkoholu w 1 dm³ wydychanego powietrza przekracza 0, 25 mg, albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość⁵⁴.

Stan pod wpływem środka odurzającego natomiast, to taki stan, który wywołuje, w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy, zwłaszcza zakłócenia czynności psychomotorycznych, analogiczne skutki jak spożycie alkoholu, które powoduje stan nietrzeźwości. Definicja środków odurzających jest zawarta w art. 4 pkt 26 u.p.n.⁵⁵ Na równi ze środkami odurzającymi traktować należy substancje psychotropowe, definicja których zawarta została w art. 4 pkt 25 u.p.n., a także nowe substancje psychoaktywne, o których mowa w art. 4 pkt 11a u.p.n.

⁵² R.A. Stefański, *Prawo karne materialne część ogólna*, Warszawa 2008, s. 284.

⁵³ Wyrok SN z 16 września 2020 r., IV KK 269/20, Lex nr 3126095.

⁵⁴ Przepis ten stanowi odzwierciedlenie art. 46 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2151).

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939), dalej jako: u.p.n.

„Zbiegnięcie z miejsca zdarzenia”, o jakim mowa w art. 42 § 2 (a także § 3) k.k., jak wskazał SN, ma miejsce wówczas, gdy sprawca oddala się z miejsca wypadku w zamiarze uniknięcia odpowiedzialności, w szczególności uniemożliwienia lub utrudnienia ustalenia jego tożsamości, okoliczności zdarzenia i stanu nietrzeźwości, a także środka odurzającego⁵⁶. „Zbiegnięcie z miejsca zdarzenia” oznacza zatem trwałe oddalenie się sprawcy i nie sposób utożsamiać go z chwilowym opuszczeniem miejsca wypadku, np. w celu wezwania pomocy lub zawiadomienia Policji.

Wprowadzona do wskazanego tu przepisu, czyli art. 42 § 2 k.k., ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. okoliczność dająca podstawę orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów albo pojazdów określonego rodzaju, jest analogiczna konstrukcyjnie i ma identyczne cele jak występująca do 1 października 2023 r. w art. 42 § 2 k.k. okoliczność dająca podstawę do orzeczenia tego środka karnego w postaci zbiegnięcia z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, art. 174 lub art. 177 k.k. – spowodowanie nieopłacalności podejmowania po przestępstwie zachowań mających na celu uniemożliwienie udowodnienia stanu nietrzeźwości lub znajdowania się w stanie pod wpływem środka odurzającego w czasie czynu (działanie motywacyjne na sprawcę, aby nie podejmował po przestępstwie takich zachowań). W praktyce bowiem nie są odosobnione przypadki, że sprawcy wypadków spożywają po nich alkohol lub zażywają środki narkotyczne w celu uniemożliwienia udowodnienia stopnia stanu nietrzeźwości lub stanu pod wpływem środka odurzającego w czasie przestępstwa, co jest wtedy znacznie utrudnione i wymaga przeprowadzania badań (wyliczeń) retrospektywnych, które są jednak obciążone sporą niedokładnością, co często uniemożliwia skazanie w warunkach art. 178 lub art. 178a k.k. sprawcy, który był w czasie czynu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (zgodnie z zasadą *in dubio pro reo* niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego – art. 5 § 2 k.p.k.). Warto zauważyć, że spożycie alkoholu lub zażycie środka odurzającego po popełnieniu przestępstwa w żaden sposób nie zwiększa stopnia społecznej szkodliwości popełnionego już przez sprawcę czynu, nie wywołuje jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu drogowego, nie wpływa również na powiększenie rozmiarów negatywnego skutku przestępstwa już dokonanego. Intencją ustawodawcy przy modyfikacji art. 42 § 2 k.k. w kwestii tzw. nadpicia alkoholu lub nadzażycia środka odurzającego było niewątpliwie ułatwienie pracy organom ścigania. Nie sposób jednak zaakceptować sytuacji, w której problemy *stricto* dowodowe będą podstawą radykalnego zwiększenia surowości realnie grożącej sprawcy przestępstwa

⁵⁶ Wyrok SN z 15 marca 2001 r., III KKN 492/99, OSNKW 2001, nr 7 – 8, poz. 52.

kary, zwłaszcza że ustawodawca na gruncie omawianego przepisu zupełnie pominął kwestie, gdzie spożycie alkoholu przez sprawcę zdarzenia określonego w art. 173, 174 lub 177 k.k. lub zażycie przez niego środka odurzającego, po jego dokonaniu, spowodowane będzie np. koniecznością rozładowania stresu, a nie zamiarem uniemożliwienia wykonania wiarygodnego pomiaru.

Zaznaczyć należy, że art. 42 § 2 k.k. w obowiązującym od 1 października 2023 r. brzmieniu nie wymaga, aby sprawca wymienionych w nim przestępstw, a to określonych w art. 173, art. 174 lub art. 177 k.k., który po ich zaistnieniu, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub obecności środka odurzającego w organizmie, wprowadził się w stan nietrzeźwości, stan pod wpływem środka odurzającego czy też w stan po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka. Z brzmienia wskazanego tu przepisu wynika bowiem wprost, że okolicznością obciążającą jest już samo spożycie alkoholu lub zażycie środka odurzającego, a nie doprowadzenie się wskutek tego typu zachowania, do wskazanych powyżej stanów. Ponadto irrelevantna jest przy czynna spożywania alkoholu lub zażycia środka odurzającego po zdarzeniu przez sprawcę. Przepis nie posługuje się w tym przypadku żadnym znamieniem kierunkowym uniknięcia odpowiedzialności karnej. W żadnym miejscu art. 42 § 2 (a także § 3) k.k. nie odwołano się do celu spożywania alkoholu lub zażycia środka odurzającego. Okoliczności tego faktu pozostają bez znaczenia dla obowiązku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów.

Rozpatrując zasadność wprowadzonej ustawą z 7 lipca 2022 r. zmiany art. 42 § 2 k.k., nie sposób nie wspomnieć, że w oparciu o dyspozycję art. 129 ust. 2 pkt 3 u.p.r.d. policjant w związku z wykonywaniem czynności, o jakich mowa w art. 129 ust. 1 tego aktu prawnego, a zatem czynności polegających na czuwaniu nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowaniem ruchem i jego kontrolowaniem, jest uprawniony do żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub przez inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Badanie stanu trzeźwości może zostać przeprowadzone albo poprzez bezpośrednie badanie krwi, albo poprzez badanie stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu za pomocą wyspecjalizowanego aparatu (np. alkomatu lub alkotestu). Wskazane tu rozwiązanie, egzystujące na gruncie art. 42 k.k., zostało, w zamyśle ustawodawcy, zsynchronizowane z nowelizacją u.p.r.d., która również weszła w życie 1 października 2023 r. Zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 2a tej ustawy na kierującego pojazdem nałożono obowiązek polegający na powstrzymaniu się do czasu przybycia na miejsce wypadku policji i poddania go badaniu, w celu ustalenia

w organizmie zawartości alkoholu lub obecności środka działającego podobnie do alkoholu, od spożywania napojów alkoholowych i środków działających podobnie do alkoholu. Obowiązek ten jednak został ograniczony wyłącznie do przypadków, gdy w wypadku jest zabity lub ranny. Tymczasem zdaniem judykatury, wypadek, w którym są zabici lub ranni, to taki wypadek, w którym co najmniej jedna osoba poniosła śmierć, uległa ciężkiemu lub lekkiemu uszkodzeniu ciała bądź ciężkiemu lub lekkiemu rozstrojowi zdrowia⁵⁷. W art. 44 ust. 2 pkt 2a u.p.r.d. chodzi zatem o zdarzenia będące wypadkami drogowymi, których następstwem są skutki na osobie, a zatem śmierć, ciężki uszczerbek na zdrowiu, średnie, czyli naruszające czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 7 dni lub lekkie obrażenia ciała, a zatem naruszające czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający nie dłużej niż 7 dni. Pojęcie to obejmuje zatem zdarzenia, do których odnoszą się art. 177 § 1 i 2, art. 355 § 1 i 2, a także art. 173 k.k. Tymczasem przestępstwo, o jakim mowa w art. 174 k.k., nie zawsze pociąga za sobą zagrożenie dla dóbr korzystających z ochrony prawnej, jakimi są życie i zdrowie człowieka. Nie zawsze zaistnienie tego występku związane jest ze spowodowaniem wypadku i to takiego, w którym jest zabity lub ranny. W takim przypadku zatem na sprawcy nie spoczywa obowiązek powstrzymania się od spożywania napojów alkoholowych i środków działających podobnie do alkoholu, chociaż intencją ustawodawcy było, aby obowiązujący od 1 października 2023 r. przepis art. 44 ust. 2 pkt 2a u.p.r.d. sankcjonował każdorazowe spożycie napoju alkoholowego lub zażycie środka odurzającego po zdarzeniu, o jakim mowa w art. 173, art. 174 i art. 177 k.k., niezależnie od jego skutków. Nie znalazło to odzwierciedlenia w treści przepisów u.p.r.d., następstwem czego będą problemy interpretacyjne i istotne wątpliwości co do racjonalności ustawodawcy. Z przedstawionych tu argumentów wynika, że pomiędzy art. 42 § 2 k.k. a art. 44 ust. 2 pkt 2a u.p.r.d. ma miejsce istotny dysonans, który nie został dostrzeżony przez ustawodawcę, co wymaga pilnej zmiany legislacyjnej⁵⁸.

Środek karny, o jakim tutaj mowa, orzekany jest w latach, od 3 do 15 lat (art. 42 § 2 k.k. i art. 43 § 1 k.k.). Jak zasadnie orzekł SN: „Przepis art. 42 § 2 k.k. określa minimalny, czasowy próg orzekania środka

⁵⁷ Wyrok SN z 22 grudnia 1992 r., III KRN 149/92, Lex nr 22082.

⁵⁸ Warto zauważyć, że opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 czerwca 2024 r. w zakresie przepisu art. 42 § 2 i 3 k.k. przewiduje wyeliminowanie z podstaw orzekania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, przesłanki w postaci spożycia alkoholu lub zażycia środka odurzającego po popełnieniu przestępstwa z art. 173, art. 174 lub art. 177 k.k., a przed poddaniem sprawcy przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie, Ministerstwo Sprawiedliwości, Projekty aktów prawnych, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> (dostęp 15 czerwca 2025 r.).

karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (w tym zakresie <<ustawa stanowi inaczej>>, tj. wprowadza wyjątek ustawowy od progu minimalnego wskazanego w przepisie art. 43 § 1 k.k., zaostrzając obligatoryjnie minimum wskazane w treści art. 43 § 1 k.k.), zaś próg górny wyznaczony jest – na powrót niejako – przez treść przepisu art. 43 § 1 k.k. wyznaczającego ogólne reguły orzekania tego środka karnego, tj. wynosi on 15 lat”⁵⁹.

Istotnej zmianie od 1 października 2023 r. uległ również art. 42 § 3 k.k. Obecnie dożywotnie, a zatem eliminacyjne, obligatoryjne orzeczenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, aktualizuje się w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k. lub jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 173 k.k., którego następstwem jest śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, albo w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 177 § 2 k.k. lub art. 355 § 2 k.k., był w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia, lub po takim zdarzeniu, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia zawartości alkoholu lub środka odurzającego w organizmie spożywał alkohol lub zażywał środek odurzający, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Wyliczenie przestępstw zawarte we wskazanym przepisie ma charakter zamknięty (*numerus clausus*). Co za tym idzie, nie ma możliwości orzeczenia, na podstawie tego przepisu, zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze w sytuacji, gdy sprawca dopuścił się innego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, następstwem którego są skutki wskazane w treści tego przepisu.

Brzmienie przepisu art. 42 § 3 k.k. jest jednoznaczne i statuuje po stronie sądu orzekającego obowiązek orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie zaistnienia wymienionych w treści tego przepisu okoliczności, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami (obligatoryjność względna). Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że ten przepis ma charakter obligatoryjny, a tylko w wyjątkowym wypadku, uzasadnionym szczególnymi okolicznościami, pozwala na odstępianie od orzeczenia dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów. Mamy tutaj do czynienia z klauzulą podwójnie nieostrą (wypadek wyjątkowy uzasadniony szczególnymi okolicznościami). Kierując się stanowiskiem wyrażonym przez SN: „Ustalenie, iż w sprawie zaistniał «wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami», o którym mowa w art. 42 § 3 k.k., to nic innego, jak wynik dokonania kompleksowej oceny wszystkich okoliczności związanych z popełnionym

⁵⁹ Wyrok SN z 12 maja 2021 r., V KK 79/20, Lex nr 3289300.

przestępstwem z art. 178a § 4 k.k.”⁶⁰. Ustalenia w tym zakresie „powinny być dokonywane na gruncie konkretnej sprawy karnej, z uwzględnieniem całokształtu jej niepowtarzalnych realiów faktycznych i procesowych, dyrektyw wymiaru kary oraz okoliczności wpływających na ten wymiar, a zatem powinny dotyczyć zarówno charakteru popełnionego przestępstwa, jak i osoby sprawcy”⁶¹. Sąd Najwyższy, odnosząc się do tej problematyki, wskazał, że: „Tytułem przykładu należy wskazać, że podstawą do odstąpienia od tego zakazu mogą być takie okoliczności, jak: uznanie, że orzeczenie środka dożywotnio pociągnie dla sprawcy bardzo dotkliwe skutki, nieporównanie bardziej odczuwalne niż dla przeciętnej osoby jego orzeczenie będzie nieproporcjonalne do okoliczności popełnienia czynu bądź sytuacji osobistej skazanego i spowoduje dla niego oraz jego rodziny poważną destabilizację finansową, uniemożliwi wykonywanie pracy zawodowej, przy znacznych trudnościach znalezienia innej, przyczynienie się pokrzywdzonego do zdarzenia brak wcześniejszej karalności za przestępstwa czy wykroczenia drogowe nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Odstąpienie od orzeczenia omawianego środka dożywotnio mogą również dodatkowo uzasadniać takie okoliczności, które co do zasady stanowią zwyczajne następstwa orzeczenia tego środka (czy też wymierzonej kary). W konkretnych realiach sprawy oraz indywidualnej sytuacji sprawcy mogą one nabrać szczególnego znaczenia i ostatecznie wpłynąć na przyjęcie wystąpienia «wyjątkowego wypadku, uzasadnionego szczególnymi okolicznościami». Mogą to być: fakt, że na tle dotychczasowego trybu życia sprawcy zdarzenie ma charakter incydentalny, posiadanie stałej pracy, dobra opinia z miejsca zamieszkania, a nawet bardzo znaczne utrudnienia w wykonywaniu zawodu spowodowane brakiem komunikacji publicznej pomiędzy miejscem zamieszkania a odległym miejscem pracy. O ile te przesłanki «same w sobie» nie będą stanowić o przyjęciu owego «wyjątkowego wypadku», to z pewnością oceniane kompleksowo z wymienionymi wcześniej, a ustalonymi przez sąd okolicznościami, już mogą.”⁶².

Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze orzeczony na podstawie art. 42 § 3 k.k. dotyczy wyłącznie osoby uczestniczącej w ruchu, a sąd nie ma możliwości limitowania orzeczonego na podstawie art. 42 § 3 k.k. dożywotnio środka karnego do poszczególnych stref ruchu, zawężając jego zakres wyłącznie do ruchu lądowego⁶³. Warto zwrócić uwagę na fakt, że skutkiem orzeczenia takiego zakazu jest wyłączenie, i to z mocy prawa, możliwości zatarcia skazania, co prowadzi do niespójności k.k.,

⁶⁰ Postanowienie SN z 20 grudnia 2017 r., V KK 386/17, Lex nr 2428827.

⁶¹ Wyrok SN z 17 marca 2022 r., III KK 234/21, OSNKW 2022, nr 5, poz. 15.

⁶² Wyrok SN z 17 marca 2022 r., III KK 234/21, OSNK 2022, nr 5, poz. 15.

⁶³ Wyrok SN z 14 czerwca 2022 r., III KK 63/22, Lex nr 3451902.

który przewiduje zatarcie skazania nawet w przypadku ciężkich umyślnych zbrodni, które zagrożone są karą dożywotniego pozbawienia wolności (art. 107 § 3 k.k.). Zgodnie bowiem z art. 107 § 6 k.k., jeżeli orzeczono środek karny, zatarcie skazania nie może nastąpić przed jego wykonaniem, darowaniem albo przedawnieniem jego wykonania. Kodeks karny przewiduje jedynie możliwość skrócenia czasu trwania środków karnych, w tym także dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Orzeczony dożywotnio środek karny sąd może uznać za wykonany, jeżeli skazany przestrzegał porządku prawnego i nie zachodzi obawa ponownego popełnienia przestępstwa podobnego do tego, za które orzeczono środek karny, a środek karny był wykonywany wobec skazanego przez co najmniej 15 lat (art. 84 § 2a k.k.). W przypadku orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio organ administracji ma obowiązek cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami w orzeczonym przez sąd karny zakresie oraz nie może wydać tych uprawnień w okresie obowiązywania zakazu⁶⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko TK wyrażone w wyroku SK 22/21, w którym stwierdzono, że: „Art. 42 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541), w zakresie, w jakim obliguje sąd do orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 ustawy – Kodeks karny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁶⁵. Orzeczenie to, w mojej ocenie, zasługuje na aprobatę. Nie kwestionując oczywistej naganności zachowania osoby, która ponownie, pomimo uprzedniego skazania, uczestniczy w stanie nietrzeźwości lub odurzenia w ruchu komunikacyjnym, prowadząc pojazd mechaniczny, nie sposób nie dostrzec tego, że charakter i ciężar jej czynu w żaden sposób nie są porównywalne z charakterem oraz ciężarem czynów popełnionych przez kategorię pozostałych sprawców objętych formułą art. 42 § 3 k.k. i tym samym dopuszczenie się tego czynu nie powinno usprawiedliwiać, z punktu widzenia tak aksjologii prawa karnego, jak i konstytucyjnych reguł kształtowania ograniczeń praw i wolności obywatelskich, rozwiązania, jakie zostało zakwestionowane przez TK. Wątpliwości budzi również orzekanie dożywotniego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych w przypadku skazania za pozostałe przestępstwa, jakie wymienione zostały w art.

⁶⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 9 maja 2017 r., II SA/Ol 1321/16, Lex nr 2294008.

⁶⁵ Wyrok TK z 4 czerwca 2024 r., SK 22/21, OTK – A 2024, poz. 61.

42 § 3 k.k. Nie sposób uznać, że orzeczenie wobec sprawcy, który karany jest po raz pierwszy, tak drastycznego zakazu nosi cechy proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Nie wydaje się również, aby tak wymierzony środek karny był zgodny z zasadą humanitaryzmu, w tym z poszanowaniem godności człowieka, o jakiej mowa w art. 3 k.k.

Ponadto sąd orzeka, a zatem obligatoryjnie, zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie ponownego skazania osoby prowadzącej pojazd mechaniczny w warunkach określonych w art. 42 § 3 k.k. (art. 42 § 4 k.k.). Zakaz orzekany na podstawie tego przepisu jest orzekany wyłącznie wobec osoby prowadzącej pojazd mechaniczny. W taki sposób podmiot tego zakazu został określony w tym przepisie.

V. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że kierunek zmian legislacyjnych, które weszły w życie 1 października 2023 r., miał, w zamysle ustawodawcy, stanowić remedium na trudności dowodowe, jakie wymiar sprawiedliwości napotyka wobec sprawców przestępstw komunikacyjnych, którzy w trakcie ich popełnienia znajdowali się w stanie nietrzeźwości lub byli pod wpływem środka odurzającego i zmierzając do uchylenia się od odpowiedzialności, spożyją napój alkoholowy lub zażyją środek odurzający już po czynie, co w ich zamysle ma uniemożliwić udowodnienie, że alkohol lub środek odurzający znalazł się w organizmie sprawcy już przed popełnieniem przestępstwa komunikacyjnego. Wprowadzone zmiany opierają się na swoistego rodzaju domniemaniu, że każdy sprawca, który spożyje napój alkoholowy lub zażyje środek odurzający po czynie, o jakim mowa w art. 42 § 2 k.k., zmierza do uchylenia się od odpowiedzialności karnej, poprzez uniemożliwienie udowodnienia mu, że alkohol lub środek odurzający znalazł się w jego organizmie już przed popełnieniem przestępstwa komunikacyjnego. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja domniemania miała pozwolić ominąć sądom trudności dowodowe, na jakie natykają się w związku z koniecznością udowodnienia faktu wprowadzenia się przez sprawcę w stan nietrzeźwości lub odurzenia i szczegółowego ustalania, czy okoliczność ta miała miejsce przed czy po czynie, o jakim mowa w art. 42 § 2 k.k.⁶⁶ Nic bardziej błędnego. W obecnym stanie prawnym sąd jest zobowiązany do ustalenia tak tego, czy sprawca w czasie czynu znajdował się w stanie nietrzeźwości lub odurzenia, jak i do tego, czy w stan ten wprowadził się dopiero po czynie i to niezależnie od tego, że następstwa obydwu tych

⁶⁶ D. Szeleszczuk, *Zmiany w zakresie środków karnych w świetle nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 13 czerwca 2019 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3 s. 198-199.

stanów (spożycie napoju alkoholowego lub zażycie środka odurzającego przed czynem albo po nim) w zakresie wymiaru kary (nadzwyczajne obostrzenie kary), jak i wymiaru środków karnych, są analogiczne⁶⁷. Zauważyć należy, że wprowadzona zmiana skutkuje obowiązkiem orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów w oparciu o art. 42 § 2 lub 3 k.k., ale również stanowi obligatoryjną podstawę obostrzenia odpowiedzialności karnej w oparciu o art. 178 § 1 k.k. Mamy tu zatem do czynienia z karaniem za zachowanie, które zostało podjęte po popełnieniu przestępstwa. Osoba taka nie może bowiem ponosić odpowiedzialności za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k., gdyż nie prowadziła pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości w ruchu lądowym. Wprowadzenie na skutek nowelizacji tak daleko idących konsekwencji karnych za takie zachowanie godzi w konstytucyjną zasadę proporcjonalności odpowiedzialności karnej. Jak zauważa A. Zoll, prawo karne opierać się musi na zasadzie subsydiarności, co oznacza, że: „Tylko, gdy jest to konieczne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości, ustawodawca może ingerować poprzez zakazy i nakazy zawarte w normie prawnej w sferę chronionych konstytucyjnie wolności i praw. Samo więc wprowadzanie zakazów lub nakazów określonego zachowania się ma stanowić dla ustawodawcy ultima ratio.”⁶⁸.

Przedstawione tu argumenty wskazują na konieczność pilnej zmiany legislacyjnej mającej na celu przywrócenie na gruncie art. 42 § 2 i 3 k.k. poprzedniego, a zatem obowiązującego przed 1 października 2023 roku stanu prawnego. Regulacja, o której tutaj mowa, ingeruje w konstytucyjne prawo do obrony. Na sprawcę czynów wymienionych w art. 42 § 2 i 3 k.k. został bowiem nałożony karnoprawny obowiązek powstrzymania się od spożywania alkoholu i zażywania środka odurzającego po tego typu zdarzeniu, a przed wykonaniem stosownego badania. W praktyce w zasadzie wyklucza to podjęcie przez nietrzeźwego lub odurzonego sprawcę przestępstwa skutecznej obrony przed odpowiedzialnością karną. Mało tego, takie „ustawienie sobie” sprawcy przestępstwa niepokojąco zbliża się do zobligowania go do podejmowania współpracy z organami ścigania i dostarczania dowodów na swoją niekorzyść, co stoi w sprzeczności z zasadą *nemo se ipsum accusare tenetur*. Ma to istotne znaczenie w kontekście art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, który sprzeciwia się kreowaniu względem sprawcy konieczności współdziałania czy też pomagania w udowodnieniu popełnionego przestępstwa⁶⁹.

Rozważyć należy również korektę art. 42 § 3 k.k. poprzez

⁶⁷ D. Szeleszczuk, *Zmiany...*, s. 199-201.

⁶⁸ A. Zoll [w:] T. Bojarski (red.), *System prawa karnego*, t. 2, *Źródła prawa karnego*, Warszawa 2011, s. 237-238.

⁶⁹ P. Sarnecki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 42, s. 8.

wprowadzenie zakresu widelkowego, znacznie szerszego niż wskazany w art. 42 § 1 i 2 k.k., na który sąd mógłby orzekać zakaz prowadzenia pojazdów, w tym pojazdów określonego rodzaju, wobec sprawców przestępstw wskazanych w treści tego przepisu. Pozostawienie zaś w art. 42 § 3 k.k. dożywotniego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych wymagałoby odwrócenia dotychczasowych proporcji tego zakazu i wprowadzenie zapisu, że sąd orzeka dożywotni zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych albo pojazdów określonego rodzaju, ale tylko w wyjątkowym wypadku, uzasadnionym szczególnymi okolicznościami. Zasadne byłoby również określenie na nowo zasad, w oparciu o które sprawca mógłby starać się o uznanie omawianego środka karnego za wykonany, co zmuszałoby także do nowelizacji art. 84 k.k.



A B S T R A C T

Article 42 of the Penal Code defines the rules for imposing a punitive measure in the form of a driving ban. Driving bans may apply to vehicles of a specific type (§ 1), any vehicles or vehicles of a specific type (§ 2) or any motor vehicles (§ § 1a, 3-4). If a driving ban is issued for a specific type of vehicle (or motor vehicles), the court is obliged to specify precisely what type of vehicle it is.

This study discusses the regulations contained in the Penal Code of 1997 regarding the indicated penal measure, with particular emphasis on recent legislative changes in this provision. The research goal of the work is to familiarize the reader in detail with the regulations regarding the issues indicated here from the point of view of substantive criminal law. The greatest emphasis was placed on discussing the legislative changes, that entered into force on October 1, 2023 pursuant to Article 42 of the Penal Code. The work uses such research methods as the analysis of legal texts, dogmatic analysis, and juridical analysis.

Keywords: penal measure, driving ban, vehicle, motor vehicle

Bibliografia

- L. Gardocki, *Kształtowanie polityki karnej drogą ustawodawczą*, „Studia Iuridica” 1979, nr 8.
- T. Kaczmarek, *Nowy polski kodeks karny i jego aksjologiczne i kryminalnopolityczne założenia*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 1998, nr 3.
- N. Kaczyńska [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021.
- T. Leśko, *System środków karnych*, Warszawa 1974.
- K. Łuczarski, *Zakaz prowadzenia pojazdów jak o środek polityki kryminalnej*, Wrocław 2005.
- M. Melezini, *Środki karne jako o instrument polityk i kryminalnej*, Białystok 2013.
- J. Potępa, *W sprawie nowelizacji przepisów k.k. o karach dodatkowych*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 11.
- P. Sarnecki P. [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003.
- Z. Sienkiewicz, R. Kokot (red.), *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Karnego, Szklarska Poręba, 24-27 września 2008 r.*, Wrocław 2009.
- B.J. Stefańska, *Ustawowe znamiona przestępstwa fałszowania tablic rejestracyjnych*, „Ius Novum” 2024, nr 2.
- R.A. Stefański, *Podmiot zakazu prowadzenia pojazdów*, Prok. i Pr. 1999, nr 7-8.
- R.A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2008.
- R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2008.
- D. Szeleszczuk, *Zmiany w zakresie środków karnych w świetle nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 13 czerwca 2019 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3.
- J. Wojciechowska [w:] G. Rejman (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999.
- P. Zakrzewski [w:] J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.
- A. Zoll [w:] T. Bojarski (red.), *System prawa karnego, t. 2, Źródła prawa karnego*, Warszawa 2011.

Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej a weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – podobieństwa i różnice

The Verification of Former Functionaries the So-called Blue Police and the Verification of Former Functionaries the Security Service – Similarities and Differences

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

W artykule autor scharakteryzował tzw. policję granatową, funkcjonującą w czasie okupacji niemieckiej, oraz Służbę Bezpieczeństwa, działającą w latach 1956-1990 w Polsce. Następnie porównał procedurę rehabilitacyjną prowadzoną względem byłych policjantów granatowych (opartą o dekret z 1947 roku) z procedurą kwalifikacyjną z 1990 roku w stosunku do byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, wskazując na podobieństwa i różnice między nimi. Autor skupił swoją uwagę na analizie rozwiązań prawnych, używając przy tym metody dogmatyczno-prawnej oraz częściowo historyczno-prawnej.

Słowa kluczowe: tzw. policja granatowa, Służba Bezpieczeństwa, postępowanie rehabilitacyjne, weryfikacja funkcjonariuszy

Wstęp

Zmiana ustroju społeczno-politycznego państwa rodzi istotne skutki w zakresie funkcjonowania służb porządkowych oraz bezpieczeństwa

¹ dr Jarosław Dolny – doktor nauk prawnych, autor wyróżnionej pracy doktorskiej pt. Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej) oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, aktualnie pracownik samorządowy (kierownik działu) w miejskiej jednostce organizacyjnej, doświadczony szkoleniowiec, współpracujący z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, w latach 2023-2024 żołnierz Wojsk Obrony Terytorialnej oraz autor wielu publikacji naukowych, ORCID: 0000-0001-6477-8186.

publicznego. W państwach totalitarnych i autorytarnych służby te wykorzystywane były zwykle do utrzymywania władzy przez rządzących. Tak więc upadek reżimów powodował niejako automatycznie rozwiązywanie bądź przekształcanie takich formacji. Rodzi się jednak pytanie, jak nowa władza traktowała funkcjonariuszy zlikwidowanych służb. Czy ich doświadczenie i wiedza wykorzystywane były w nowym ustroju?

W niniejszym opracowaniu starałem się przedstawić, w jaki sposób państwo polskie po II wojnie światowej postępowało względem byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej i czy próbowało skorzystać ich z wiedzy i doświadczenia. Przedmiotem szczególnej analizy była procedura rehabilitacyjna w stosunku do tych osób – oparta o *dekret Rady Ministrów z dnia 22 października 1947 roku o dopuszczalności rehabilitacji osób, które były zatrudnione w policji państwowej (tzw. granatowej)² i straży więziennej w czasie okupacji niemieckiej³*, zwany dalej dekretem z 1947 roku. Powyższe zagadnienie konfrontuję z analogiczną sytuacją, jaka miała miejsce kilkadziesiąt lat później w okresie transformacji ustrojowej państwa. Otóż w 1990 roku przeprowadzono procedurę kwalifikacyjną względem byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (SB), zwaną potocznie weryfikacją.

W artykule skupiłem swoją uwagę na analizie rozwiązań prawnych przywołanych wyżej procedur, używając przy tym metody dogmatyczno-prawnej oraz częściowo historyczno-prawnej. Porównując te dwie instytucje prawne, wskazałem, jakie występują między nimi podobieństwa i różnice. Celem opracowania nie była natomiast ocena przytoczonych formacji ani ich funkcjonariuszy. Na potrzeby niniejszego artykułu powyższe procedury (rehabilitacyjną i kwalifikacyjną) nazywałem zwykle weryfikacjami.

2. Charakterystyka formacji

Policja Polska Generalnego Gubernatorstwa (PP GG) została formalnie ustanowiona zarządzeniem Generalnego Gubernatora Hansa Franka z dnia 17 grudnia 1939 roku⁴. Formacja ta składała się przede wszystkim z obywateli RP zatrudnionych przed wojną w Policji Państwowej. Zostali oni zmuszeni przez Niemców, pod groźbą „najwyższych kar”, do zarejestrowania się w niemieckich urzędach okupacyjnych⁵. Policja ta od koloru munduru nazywana

² W tym okresie, o czym świadczyły chociażby tytuły aktów prawnych, policja granatowa była utożsamiana z przedwojenną Policją Państwową. Co więcej, to ostatnie pojęcie zapisywane było małymi literami, aby zdeprecjonować tę służbę (R. Litwiński, *Komisja rehabilitacyjno-kwalifikacyjna dla byłych policjantów (1946-1952)*, „Dzieje Najnowsze” 2004, nr 1(36), s. 118.

³ Dz.U. z 1947 r. Nr 65, poz. 385.

⁴ M. Jurgilewicz i A. Misiuk, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej a Policja Polska w okresie II wojny światowej*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 51, s. 113.

⁵ S. Płużański w rozmowie z M. Korciukiem, „O policji granatowej i dramatycznych realiach II

była policją granatową⁶ i została podporządkowana niemieckiej policji porządkowej (Ordnungspolizei – Orpo)⁷. Policjanci granatowi używali przedwojennych mundurów z uwzględnieniem drobnych modyfikacji wprowadzonych przez Niemców⁸. Co istotne, PP GG nie dysponowała własnymi strukturami wyższymi niż komendant powiatowy (miejski)⁹. Natomiast polska policja kryminalna została wydzielona z tych struktur oraz zespolona z niemiecką policją kryminalną (Kripo) – potocznie nazywano ją „polskim Kripo”¹⁰.

Początkowo policja granatowa wykonywała przede wszystkim obowiązki przedwojenne dotyczące utrzymania i zabezpieczenia porządku publicznego. Z czasem jednak Niemcy wykorzystali tę formację do realizowania celów okupacyjnych, w tym wykonywania polityki antyżydowskiej¹¹. Policja Polska uczestniczyła m.in. w deportacjach ludności do pracy przymusowej w Rzeszy, w zwalczaniu czarnego rynku czy izolowaniu Żydów w gettach¹². W szeregach policji granatowej znajdowały się osoby, które gorliwie wysługiwały się Niemcom¹³. Należy jednak zaznaczyć, że część funkcjonariuszy podejmowała działalność konspiracyjną na rzecz polskiego państwa podziemnego¹⁴. Co warto podkreślić, PP GG, mimo że zasadniczo składała się z Polaków, nie była formacją policyjną państwa polskiego, tylko Rzeszy Niemieckiej¹⁵. Pod względem organizacyjnym

wojny światowej” – wywiad z dr. Maciejem Korkuciem na łamach tygodnika „Sieci”, 18.10.2025, IPN, <https://ipn.gov.pl/pl/historia-z-ipn/207954,O-policji-granatowej-i-dramatycznych-realiach-II-wojny-swiatowej-wywiad-z-dr-Mac.html> (dostęp: 02.07.2025 r.); H. Ćwięk, Fachowcy do wykorzystania, potem zdrajcy do rozpracowania. O dyskredytacji byłych policjantów w Polsce „ludowej”, „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944-1989” 2021, nr 19, s. 643.

⁶ K. Żurek, *Organizacja i działalność Polskiej Policji Generalnego Gubernatorstwa w okresie II wojny światowej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitate” 2023, nr 13(1), s. 244.

⁷ K. Żurek, *Organizacja...*, s. 244; Encyklopedia PWN, *Policja Polska Generalnego Gubernatorstwa*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3959423> (dostęp: 02.07.2025 r.).

⁸ N. Ziętał, *Cała prawda o wojnie. Granatowi policjanci – bohaterowie i kanale*, 04.12.2009, Nowiny24, <https://nowiny24.pl/cała-prawda-o-wojnie-granatowi-policjanci-bohaterowie-i-kanale/ar/6065119> (dostęp: 08.07.2025 r.); K. Żurek, *Organizacja...*, s. 245.

⁹ M. Chlipała, *Konspiratorzy w Policji Polskiej i Polskiej Policji Kryminalnej w Krakowie w latach 1939–1945*, ZNUJ Prace Hist. 2020, nr 147, z. 3, s. 599.

¹⁰ K. Żurek, *Organizacja...*, s. 246; A. Czop, M. Sokołowski, *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2013, nr 13, s. 33; A. Hempel, *Pogrobowcy kłęski Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, Warszawa 1990, s. 124-126.

¹¹ T. Domański, *Działalność antyniemiecka policjantów granatowych i kryminalnych w Kielcach w okresie II wojny światowej*, 07.09.2025, IPN, <https://ipn.gov.pl/pl/historia-z-ipn/172368,Tomasz-Domanski-Dzialalnosc-antyniemiecka-policjantow-granatowych-i-kryminalnych.html> (dostęp: 02.07.2025 r.).

¹² Encyklopedia PWN, *Policja...*

¹³ M. Chlipała, *Konspiratorzy...*, s. 614; Zob. A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 197-210.

¹⁴ R. Litwiński, *Komisja...*, s. 118; M. Chlipała, *Konspiratorzy...*, s. 601-616; Encyklopedia PWN, *Policja...*; T. Domański, *Działalność...*; H. Ćwięk, *Fachowcy...*, s. 645-646; Zob. A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 211-276.

¹⁵ T. Domański, *Działalność...*

i kadrowym mogła być jednak traktowana jako swego rodzaju kontynuacja przedwojennej Policji Państwowej¹⁶. Funkcjonariusze policji granatowej ciężyli się jak najgorszą opinią społeczną i byli uznawani za kolaborantów¹⁷.

Zajęcie ziem polskich przez wojska radzieckie spowodowało ustanowienie na tych terenach władzy zależnej od Związku Radzieckiego w postaci m.in. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN). Organ ten wydał w dniu 15 sierpnia 1944 roku *dekret o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji)*¹⁸. W art. 1 tego aktu wskazano, że rozwiązuje się policję państwową, tzw. granatową policję, która stała na usługach okupantów. Co znamienne i charakterystyczne dla tego okresu, dekret ten utożsamiał Policję Państwową (przedwojenną policję państwa polskiego) z policją granatową¹⁹.

Nieco wcześniej – w dniu 1 sierpnia 1944 roku Krajowa Rada Ministrów (organ władzy wykonawczej Polskiego Państwa Podziemnego) wydała *rozporządzenie o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej*²⁰ – istniejącego na podstawie *rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o Policji Państwowej*²¹. Wobec tego wskazane rozporządzenie dotyczyło przedwojennej Policji Państwowej. Jednocześnie akt ten miał na uwadze funkcjonowanie PP GG²².

Jeśli chodzi o SB, to formacja ta została ustanowiona w 1956 roku²³. Niemniej jednak warto wspomnieć o wydarzeniach z lat 1944-1956, odnoszących się do organów bezpieczeństwa publicznego. Otóż nowa władza, posiadająca oparcie w Związku Radzieckim, a jednocześnie nie mająca wystarczającego poparcia społecznego, potrzebowała silnego aparatu represji.

¹⁶ K. Żurek, *Organizacja...*, s. 239.

¹⁷ T. Domański, *Działalność...*

¹⁸ Dz.U. z 1944 r. Nr 2, poz. 6.

¹⁹ M. Kania, *Losy funkcjonariuszy policji II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2012, nr 1(19), s. 422; H. Cwiąg, *Fachowcy...*, s. 647.

²⁰ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 roku o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów (Dz.U. z 1944 r. Nr 2, poz. 17), zwane dalej rozporządzeniem z dnia 1 sierpnia 1944 roku, ISAP, *Akty prawne i inne dokumenty Władz RP na Uchodźstwie*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/home.xsp?type=L> (dostęp: 02.07.2025 r.).

²¹ T.j. Dz.U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27.

²² W art. 4 rozporządzenia z dnia 1 sierpnia 1944 roku wskazano, że mianowania, jak również zmiany w stosunku służbowym i zwolnienia funkcjonariuszy dokonane przez władze okupacyjne lub im podległe są pozbawione skutków prawnych w stosunku do Państwa Polskiego. W myśl art. 21 tego rozporządzenia funkcjonariusze Policji Państwowej pełniący w dniu wejścia w życie rozporządzenia funkcje we władzach okupacyjnych lub w pozostającej pod kierownictwem tych władz tzw. Policji Polskiej obowiązani są zabezpieczyć mienie państwowe oraz akta i dokumenty i przekazać je właściwym organom Korpusu Bezpieczeństwa. W art. 24 ust. 1 omawianego rozporządzenia zakazowano noszenia granatowego munduru przepisanego dla Policji Państwowej.

²³ J. Tuliszką, *Historyczno-prawne aspekty powstania Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego*, „Śląskie Studia Historyczne” 2007, nr 13, s. 110.

W ustawie z dnia 21 lipca 1944 roku o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego²⁴ przewidziano Resort Bezpieczeństwa Publicznego, którego kierowanie powierzono Stanisławowi Radkiewiczowi. Następnie we wrześniu 1944 roku wydziały bezpieczeństwa przy wojewódzkich i powiatowych radach narodowych przekształcono w wojewódzkie i powiatowe urzędy bezpieczeństwa publicznego (UBP)²⁵. Stanowiły one jednostki organizacyjne wskazanego resortu. Równolegle tworzone struktury Milicji Obywatelskiej (MO) – formacji o charakterze policyjnym, o której będzie mowa w dalszej części opracowania. Wracając do aparatu bezpieczeństwa publicznego, należy zaznaczyć, że nastawiony był on nie tyle na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ile na rozszerzenie i utrwalenie władzy komunistycznej w Polsce²⁶. W tym okresie funkcjonariusze UBP pozostawali niemal całkowicie bezkarni i budzili w społeczeństwie uzasadniony lęk²⁷. Na masową skalę stosowali m.in. rozmowy prewencyjne, zatrzymania i aresztowania, pobicia, brutalne śledztwa, ale także porwania i uprowadzenia, mordy polityczne, egzekucje w więzieniach i aresztach²⁸.

Po śmierci Józefa Stalina zaszły w aparacie bezpieczeństwa pewne zmiany. W 1954 roku w miejsce Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (MBP) utworzono Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego (KdsBP) przy Radzie Ministrów²⁹. Następnie po październiku 1956 roku na fali liberalizacji ustroju Komitet ten został rozwiązany i omawiany aparat przeszedł pod zwierzchnictwo Ministra Spraw Wewnętrznych (MSW)³⁰. Od tego czasu przedstawiciele aparatu bezpieczeństwa zostali umiejscowieni w jednostkach MO³¹, co rodziło komplikacje z identyfikacją, gdzie kończyła się służba o charakterze policyjnym, a gdzie zaczynała się służba na rzecz

²⁴ Dz.U. z 1944 r. Nr 1 poz. 1.

²⁵ K. Chochowski, *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021, s. 98; J. Tuliszka, *Historyczno-prawne...*, s. 104.

²⁶ K. Chochowski, *Służby...*, s. 98.

²⁷ A. Jusupović, *Organy bezpieczeństwa państwa w dokumentach MSW. Próba statystyki* [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013, s. 19.

²⁸ K. Szwagrzyk, *Aparat Bezpieczeństwa w latach 1944-1956* [w:] K. Szwagrzyk (red.), *Aparat Bezpieczeństwa w Polsce Kadra kierownicza tom. 1 1944-1956*, Warszawa 2005, s. 22.

²⁹ Dekret Rady Państwa z dnia 7 grudnia 1954 roku o naczelnym organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. z 1954 r. Nr 54, poz. 269 ze zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 1956 roku o zmianie organizacji naczelnym organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. z 1956 r. Nr 54, poz. 241).

³¹ A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Propozycja wykładni* [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013, s. 55-56; K. Chochowski, *Służby...*, s. 109; A. Czop, M. Sokółowski, *Historia...*, s. 42.

bezpieczeństwa państwa³². Przedstawiciele tej ostatniej służby zaczęto nazywać funkcjonariuszami SB³³, choć nie zostało to przez wiele lat odzwierciedlone w przepisach ustawowych³⁴. Termin „Służba Bezpieczeństwa” pojawił się po raz pierwszy w akcie rangi ustawowej dopiero w *ustawie z dnia 14 lipca 1983 roku o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów*³⁵. W art. 5 ust. 2 tej ustawy wskazano, że ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego należy do podstawowych zadań SB i MO. W zakresie działania SB znajdowało się zapobieganie wrogiej działalności, aktywne i systematyczne rozpoznawanie wrogo działających osób, grup i ośrodków oraz wykrywanie sprawców przestępstw antypaństwowych³⁶.

W związku z demokratycznymi zmianami w Polsce w latach 1989-1990, w dniu 6 kwietnia 1990 roku została uchwalona *ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa*³⁷ (UOP). Akt ten powoływał nową służbę – UOP, której celem działania miała być ochrona bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 129 ust. 1 tej ustawy z chwilą utworzenia UOP ulegała rozwiązaniu SB. Likwidacji podlegała również MO, a w jej miejsce powołano Policję³⁸. Funkcjonariusze MO z chwilą rozwiązania tej służby stali się z mocy prawa policjantami³⁹.

³² A. Jusupović, *Organy...*, s. 20; S. Hermański, A. Jusupović, T. Wroblewski, *Percepcja „Bezpieki” w resorcie spraw wewnętrznych* [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013, s. 42.

³³ A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, w *Pojęcie...*, wskazali, że: „[...] po wcieleniu KdsBP do MSW nie od razu na określenie struktur realizujących zadania byłego KdsBP zaczęto używać nazwy „Służba Bezpieczeństwa” [...] Chronologicznie pierwszym dokumentem, który udało się odnaleźć, a w którym funkcjonariuszy struktur byłego KdsBP określa się jako funkcjonariuszy „służby bezpieczeństwa” (pisownia oryginalna) jest Rozkaz nr 3/56 ministra spraw wewnętrznych z dnia 28 listopada 1956 r., w którym to minister witał ich w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” weszło do oficjalnego obiegu znacznie później”. W treści tego rozkazu pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” występuje w jednym fragmencie z dużej, a w innym z małej litery, Rozkaz nr 3/56 Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczący zespolenia Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Publicznego z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i nowych zadań stawianych przed funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa (dokument nr 6) [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013, s. 192-193.

³⁴ A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie...*, s. 54.

³⁵ Dz.U. z 1983 r. Nr 38, poz. 172 ze zm.; A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie...*, s. 54.

³⁶ P. Piotrowski, *Struktury Służby Bezpieczeństwa MSW 1975-1990*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 1, t. 3, s. 51.

³⁷ Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180 ze zm. – ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, czyli 10 maja 1990 roku.

³⁸ Art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).

³⁹ Art. 149 ust. 1 ustawy o Policji. Zasada ta nie dotyczyła funkcjonariuszy MO, którzy do dnia 31 lipca 1989 roku byli funkcjonariuszami SB (art. 149 ust. 2 ustawy o Policji).

2. Podstawy prawne weryfikacji

Po objęciu władzy przez PKWN i rozwiązaniu policji granatowej ustanowiono *de iure* nową służbę policyjną – MO⁴⁰. Faktycznie formacja ta istniała już wcześniej⁴¹. Dekret o rozwiązaniu policji granatowej nie regulował kwestii rehabilitacji byłych funkcjonariuszy tej formacji ani podejmowania przez nich służby w MO czy pracy w innych instytucjach publicznych⁴². Już po zakończeniu II wojny światowej – w dniu 29 sierpnia 1945 roku Prezes Rady Ministrów (PRM) Edward Osóbka-Morawski wydał zarządzenie powołujące do istnienia Komisję Rehabilitacyjno-Kwalifikacyjną dla byłych funkcjonariuszy Policji Państwowej⁴³. Komisja ta została więc powołana aktem o charakterze wewnętrznym⁴⁴. Co więcej, zarządzenie to nie zostało opublikowane⁴⁵. Celem powołanej Komisji było m.in. zbieranie opinii o byłych policjantach zgłaszających się do służby państwowej oraz orzeczenie, czy i w jakich działach zarządu państwowego mogą być zatrudnieni⁴⁶. Postępowanie rehabilitacyjne nie dotyczyło byłych policjantów, którzy pełnili służbę w UBP, MO lub w Wojsku Polskim⁴⁷. Zatem „Polska Ludowa” – zanim powołała wskazaną Komisję – angażowała już do swoich służb byłych funkcjonariuszy policji. Szczegółowe rozwiązania przewidziane w powyższym zarządzeniu oraz działalność przedstawionej Komisji nie zostały objęte zakresem niniejszego artykułu⁴⁸.

W dniu 22 października 1947 roku Rada Ministrów wydała przytoczony wcześniej dekret z 1947 roku⁴⁹. Jedną z przyczyn wydania tego aktu był zapewne niewystarczający wpływ wniosków o przeprowadzanie postępowania kwalifikacyjno-rehabilitacyjnego na podstawie przywołanego za-

⁴⁰ Dekret PKWN z dnia 7 października 1944 roku o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33). Wcześniejszy dekret tego organu z 27 lipca 1944 roku o ustanowieniu MO nie wszedł w życie (A. Czop, M. Sokołowski, *Historia...*, s. 40). M. Kania w, *Losy...*, s. 422, nie podziela stanowiska o niewieściu w życie tego dekretu.

⁴¹ Dekret o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji) z dnia 15 sierpnia 1944 roku wzywał osoby służące w tej formacji do oddania m.in. broni na posterunkach MO.

⁴² Dekret o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji); R. Litwiński, *Komisja...*, s. 118.

⁴³ R. Litwiński, *Komisja...*, s. 119; P. Majer, *Funkcjonariusze Policji Państwowej i Policji Polskiej w powojennej rzeczywistości – uwagi syntetyzujące*, „Studia Politologiczne” 2019 nr 51, s. 133; M. Kania, *Losy...*, s. 423.

⁴⁴ P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 133.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 130-131.

⁴⁶ R. Litwiński, *Komisja...*, s. 119.

⁴⁷ M. Kania, *Losy...*, s. 423; R. Litwiński, *Komisja...*, s. 119.

⁴⁸ Zagadnienie to zostało szeroko ujęte w: R. Litwiński, *Komisja...*, s. 119-123.

⁴⁹ Z tytułu dekretu wynikało, że wyeliminowano funkcję kwalifikacyjną i pozostawiono jedynie funkcję rehabilitacyjną (P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 134).

rządzenia z dnia 29 sierpnia 1945 roku⁵⁰. Wskazany dekret w art. 6 stanowił, że skład Komisji Rehabilitacyjnej oraz tryb postępowania rehabilitacyjnego określi PRM w porozumieniu z MBP i Ministrem Sprawiedliwości (MS). Wobec tego w dniu 18 grudnia 1947 roku zostało wydane przez PRM w porozumieniu z MBP i MS *zarządzenie o składzie Komisji Rehabilitacyjnej i trybie postępowania rehabilitacyjnego*⁵¹, zwane dalej zarządzeniem z dnia 18 grudnia 1947 roku.

W odniesieniu do SB należy stwierdzić, że podstawa prawna weryfikacji została określona w ustawie o UOP. W art. 132 ust. 2 tej ustawy stwierdzono, że Rada Ministrów ustali tryb i warunki przyjmowania byłych funkcjonariuszy SB⁵² do służby w UOP i w innych jednostkach organizacyjnych podległych MSW. W efekcie tego Rada Ministrów w dniu 21 maja 1990 roku wydała *uchwałę nr 69 w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych*⁵³, zwaną dalej uchwałą nr 69. Pewne techniczne aspekty związane z postępowaniem kwalifikacyjnym zawarto zaś w *zarządzeniu nr 51 MSW z dnia 25 czerwca 1990 roku w sprawie przeprowadzenia oceny byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa*, zwanym dalej zarządzeniem nr 51⁵⁴.

Porównując podstawy prawne powyższych procedur weryfikacyjnych, należy stwierdzić, że w obu przypadkach zostały one zawarte w aktach o randze ustawowej (w dekreście z mocą ustawy i w ustawie) – opublikowanych w Dzienniku Ustaw. Same zaś procedury zostały określone w przepisach wykonawczych do tych aktów, tj. w zarządzeniu PRM (wydanym w uzgodnieniu z MBP i MS) oraz w uchwale Rady Ministrów – opublikowanych w Monitorze Polskim. W przedstawionym zakresie należy więc uważać podobieństwo pomiędzy omawianymi weryfikacjami.

⁵⁰ P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 133-134; R. Litwiński, *Komisja...*, s. 122-123.

⁵¹ M.P. z 1948 r. Nr 1, poz. 2.

⁵² Chodziło o byłych funkcjonariuszy określonych w art. 131 ustawy o UOP. Zgodnie z tym artykułem: „1. Z chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa zostają z mocy prawa zwolnieni ze służby. 2. Przepis ust. 1 stosuje się również do funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy do dnia 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa”.

⁵³ M.P. z 1990 r. Nr 20, poz. 159.

⁵⁴ Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 14, s. 23, https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Archiwum/15.%20Word.%20ZARZ%C4%84DZENIE%20Nr%2051%20i%2053%20MINISTRA%20SPRAW%20WEWN%C4%98TRZNYCH.docx (dostęp: 06.07.2025 r.).

3. Zakres podmiotowy weryfikacji

Wdekrecie z 1947 roku przewidziano postępowanie rehabilitacyjne względem osób zatrudnionych w czasie okupacji niemieckiej w policji państwowej (tzw. granatowej) i straży więziennej⁵⁵ (tytuł dekretu, art. 1 ust. 1). Wobec tego dekret ten, mimo posługiwania się nazwą Policja Państwowa, odnosił się do okresu okupacji, a nie do czasów służby w przedwojennej policji⁵⁶. Ponadto zakładano, że wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego może zgłosić spadkobierca osoby zmarłej – wymienionej w art. 1 ust. 1 powyższego dekretu – jeżeli wykaze interes prawny w prowadzeniu tego postępowania (art. 4 ust. 3 wskazanego dekretu).

W przypadku weryfikacji kadr SB zakres podmiotowy „podsądnych” został określony w art. 131 ustawy o UOP⁵⁷. Mianowicie chodziło o funkcjonariuszy SB pełniących służbę w chwili zorganizowania UOP oraz funkcjonariuszy MO, którzy do dnia 31 lipca 1989 roku byli funkcjonariuszami SB. Po wyborach czerwcowych w 1989 roku szef resortu spraw wewnętrznych Czesław Kiszczak zdecydował o przeniesieniu części funkcjonariuszy z SB do MO⁵⁸. Twórcy ustawy chcieli więc, aby osoby te nie były wyłączone z procedury weryfikacyjnej.

Ze względu na okoliczność, że granica pomiędzy SB a MO nie była ściśle wytyczona⁵⁹, zachodziła konieczność sprecyzowania pojęcia funkcjonariuszy SB. Wobec tego Przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej Krzysztof Kozłowski wydał w dniu 25 czerwca 1990 roku instrukcję dotyczącą weryfikacji przydatności byłych funkcjonariuszy SB do służby w UOP, Policji lub Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (tzw. Instrukcja

⁵⁵ Ta służba nie została objęta przedmiotem niniejszego opracowania.

⁵⁶ Dekret ten nie wspominał o „polskim Kripo”.

⁵⁷ Na niuansie związane z utworzeniem i zorganizowaniem UOP oraz statusem funkcjonariuszy SB wskazują A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie...*, s. 65-66.

⁵⁸ P. Piotrowski, *Struktury...*, s. 102; A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie...*, s. 70; A. Dudek, *Transformacja bezpieczeństwa*, Dudek o Historii, *Transformacja bezpieczeństwa*, 23.07.2024, minuta 7.00-7.15, <https://www.youtube.com/watch?v=xryOjiFq440> (dostęp: 06.07.2025 r.).

⁵⁹ W całym okresie funkcjonowania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (1954-1956-1990) nie istniało jednoznaczne formalnoprawne rozgraniczenie na jednostki SB i MO – mogło być to trudne ze względu na występowanie wzajemnych powiązań, wspólnych zakresów działania itd. (R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 2016, nr 48, s. 171.

Kozłowskiego)⁶⁰. Dokument ten miał charakter uznaniowy⁶¹. W myśl tej instrukcji za funkcjonariuszy SB – podlegających omawianej weryfikacji – uznano m.in. szefa Służby Wywiadu i Kontrwywiadu czy szefa Służby Kadr, Szkolenia i Wychowania. Taka forma unormowania była, moim zdaniem, niewłaściwa. Uważam bowiem, że tak istotna kwestia jak zakres podmiotowy postępowania weryfikacyjnego funkcjonariuszy powinna była być uregulowana aktem powszechnie obowiązującego prawa (ustawą bądź rozporządzeniem).

Przechodząc do omawiania organów uprawnionych do weryfikacji, należy stwierdzić, że w przypadku byłych funkcjonariuszy policji granatowej była to Komisja Rehabilitacyjna – powołana przez PRM w porozumieniu z MBP i MS⁶². Komisja ta miała się składać z dwóch kompletów orzekających, przy czym jeden odnosił się do byłych policjantów⁶³. Komplet miał się składać z przewodniczącego lub jego zastępcy oraz dwóch członków lub ich zastępców⁶⁴. Przewodniczącym kompletu orzekającego w odniesieniu do policji granatowej mianowano Jana Kościółka – kierownika Działu Spraw Osobowych Prezydium Rady Ministrów⁶⁵. W posiedzeniu Komisji miał brać udział sekretarz wyznaczony spośród urzędników Prezydium Rady Ministrów⁶⁶.

W odniesieniu do weryfikacji dotyczącej SB powołano trzy organy: Centralną Komisję Kwalifikacyjną (CKK lub Centralna Komisja), Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych (Komisja Kadr Centralnych) oraz wojewódzką komisję kwalifikacyjną⁶⁷. Każda z tych komisji mogła szczegółowo określić sposób wykonywania swoich zadań, zwłaszcza

⁶⁰ Instrukcja przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 roku (dokument nr 30) [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013, s. 303-304. Instrukcję tę inkorporuje zarządzenie nr 53 MSW z dnia 2 lipca 1990 roku w sprawie określania stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę (Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 14, s. 23), Związek Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, Informacja do wykorzystania przez funkcjonariuszy zatrudnionych w pionie „W”, 11.09.2010, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/561-informacja-do-wykorzystania-przez-funkcjonariuszy-zatrudnionych-w-pionie-w.html> (dostęp: 06.07.2025 r.); A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie...*, s. 79, 82.

⁶¹ A. Jusupović, R. Leśkiewicz, Podsumowanie [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013, s. 105-106.

⁶² Art. 5 dekretu z 1947 roku.

⁶³ § 1 zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

⁶⁴ § 2 zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

⁶⁵ R. Litwiński, *Komisja...*, s. 124.

⁶⁶ § 2 zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

⁶⁷ § 1 ust 2 uchwały nr 69.

w zakresie powoływania zespołów rozpatrujących wnioski kandydatów⁶⁸. Centralną Komisję powoływał Premier, a jej Przewodniczącym miał być Szef UOP⁶⁹ – wspomniany już Krzysztof Kozłowski⁷⁰. Komisję Kadr Centralnych i jej Przewodniczącego⁷¹ powoływał Szef UOP⁷². Jeśli zaś chodzi o wojewódzką komisję, to miała być powoływana wraz z przewodniczącym, w każdym ówczesnym województwie, przez przewodniczącego Centralnej Komisji⁷³.

Do zadań CKK należało: 1) nadzorowanie przebiegu postępowania kwalifikacyjnego i pracy Komisji Kadr Centralnych oraz wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych, 2) rozpatrywanie odwołań kandydatów od opinii Komisji Kadr Centralnych oraz wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych, 3) przedłożenie Radzie Ministrów sprawozdania z przebiegu postępowania kwalifikacyjnego⁷⁴. Do zadań Komisji Kadr Centralnych należało zaś przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego oraz formułowanie opinii w sprawie kandydatów pełniących dotychczas służbę w komórkach organizacyjnych SB na szczeblu centralnym⁷⁵. Natomiast w zakresie zadań wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych znajdowało się przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego oraz formułowanie opinii w sprawie pozostałych kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w UOP, Policji lub innej jednostce organizacyjnej podległej MSW albo o zatrudnienie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁷⁶.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że ustawodawca odmiennie uregulował kwestie organów właściwych w omawianych procedurach. W odniesieniu do weryfikacji byłych funkcjonariuszy policji granatowej występował tylko jeden centralny podmiot właściwy na cały kraj. Natomiast w przypadku weryfikacji z 1990 roku przewidziano trzy organy kolegialne, w tym organ o zasięgu wojewódzkim.

⁶⁸ § 13 uchwały nr 69.

⁶⁹ § 2 uchwały nr 69.

⁷⁰ Zarządzenie nr 38 PRM z dnia 8 czerwca 1990 roku w sprawie powołania Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa [w:] T. Kozłowski, „*Do samego końca*”, 01.07.2022, Przystanek Historia, <https://www.przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/92963,Do-samego-konca.html> (dostęp: 06.07.2025 r.).

⁷¹ Przewodniczącym Komisji Kadr Centralnych został Andrzej Milczanowski – Zastępca szefa UOP (T. Kozłowski, „*Do samego...*”).

⁷² § 3 uchwały nr 69.

⁷³ § 4 uchwały nr 69.

⁷⁴ § 5 ust. 1 uchwały nr 69.

⁷⁵ § 5 ust. 2 uchwały nr 69.

⁷⁶ § 5 ust. 3 uchwały nr 69.

4. Cele weryfikacji

Ustawodawca szeroko określił miejsca pracy niedostępne dla niezrehabilitowanych. Zgodnie z dekretem z 1947 roku, jeżeli byli policjanci granatowi poddadzą się postępowaniu rehabilitacyjnemu i zostaną uznani za zrehabilitowanych, mogą być przyjmowani do pracy we władzach, urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych i samorządowych, tudzież wszelkich instytucjach prawnopublicznych oraz mogą zachować prawo do pobierania zaopatrzenia z funduszy publicznych⁷⁷. Co więcej, byli funkcjonariusze policji granatowej, zatrudnieni w dniu wejścia w życie omawianego dekretu we wskazanych wyżej podmiotach, mieli podlegać z mocy samego prawa zwolnieniu z pracy bez odszkodowania i stracić prawo do zaopatrzenia z funduszy publicznych, o ile nie złożyli wniosków o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego w terminie przewidzianym prawem⁷⁸.

Zarówno nazwa organu prowadzącego postępowanie, jak i samego postępowania odnosiła się do pojęcia „rehabilitacja” – oznaczającego przywrócenie komuś lub czemuś dobrej opinii⁷⁹. Tak więc celem omawianego przedsięwzięcia była ocena postaw byłych policjantów granatowych w czasie okupacji. W razie pozytywnej oceny dana osoba miała prawo ubiegać się o pracę w służbie publicznej. Procedura rehabilitacyjna nie służyła raczej znalezieniu nowych funkcjonariuszy na potrzeby MO. Owszem, byli policjanci (ok. 1000 osób) pełnili służbę w MO, ale podejmowali ją we wcześniejszym okresie⁸⁰. Byli wtedy traktowani jako nauczyciele zawodu w czynnościach wymagających specjalnych kwalifikacji (np. przy wykonywaniu rejestracji daktyloskopijnej czy ujawnianiu i wykorzystywaniu śladów)⁸¹. W latach 1946-1948 trwał już proces odwrotny – usuwania byłych policjantów z MO⁸². Następnie byli oni rozpracowywani przez aparat bezpieczeństwa i represjonowani⁸³.

Jeśli zaś chodzi o weryfikację z 1990 roku, to miała ona na celu podjęcie przez byłych funkcjonariuszy SB służby w UOP i w innych jednostkach organizacyjnych podległych MSW (art. 132 ust. 2 ustawy o UOP).

⁷⁷ Art. 1 ust. 1 dekretu z 1947 roku.

⁷⁸ Art. 2 dekretu z 1947 roku.

⁷⁹ Słownik języka polskiego PWN, *rehabilitacja*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rehabilitacja;2514620.html> (dostęp: 07.07.2025 r.).

⁸⁰ W drugiej połowie 1944 roku i 1945 roku w MO znalazło się bardzo wielu ludzi, w tym przedwojenny inspektor (pułkownik) Policji Państwowej Jan Plotnicki, który organizował Centrum Wyszkożenia MO w Słupsku (H. Cwiąg, *Fachowcy...*, s. 648; P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 130).

⁸¹ P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 130.

⁸² H. Cwiąg, *Fachowcy...*, s. 655-656.

⁸³ *Ibidem*, s. 657-658.

Co interesujące, w uchwale nr 69 zakres ten uległ pewnej modyfikacji, gdyż dotyczył przyjmowania do służby w UOP, Policji lub innej jednostce organizacyjnej, podległej MSW, albo zatrudniania w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁸⁴. Natomiast powołany przepis ustawy nie wspominał o zatrudnieniu w ministerstwie, tylko o służbie w UOP i w innych jednostkach MSW. Reglamentowanie pracy w powyższym ministerstwie było niewątpliwie słuszne. Jednakże z prawnego punktu widzenia tę sytuację można było potraktować jako przekroczenie przez Radę Ministrów delegacji ustawowej. Z drugiej zaś strony w kolejnych artykułach ustawy o UOP (art. 133, art. 134) była mowa nie tylko o służbie, ale również o zatrudnieniu w jednostkach podległych MSW. Co jeszcze warte odnotowania, uchwała nr 69 stanowiła o zatrudnieniu w ministerstwie, a w innych jednostkach podległych MSW już nie. Zatem pomiędzy przepisami prawnymi zachodziła pewna niespójność.

Omawiana weryfikacja była ściśle nastawiona na wykorzystanie potencjału kadrowego SB w nowych służbach. Co więcej, Przewodniczący CKK stał na stanowisku, że negatywna opinia kwalifikacyjna kandydata nie powinna stanowić przeszkody w uzyskaniu zatrudnienia poza strukturami podległymi MSW, gdyż był to wewnętrzny dokument i pracodawcy spoza resortu MSW nie powinni żądać okazania tego dokumentu jako warunku przyjęcia do pracy⁸⁵. Tak więc procedura kwalifikacyjna nie miała charakteru rehabilitacyjnego.

Porównując te dwa zagadnienia, należy stwierdzić, że w przypadku byłych policjantów granatowych cel weryfikacji określono zgoła inaczej niż w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy SB. W pierwszej sytuacji celem było przeprowadzenie postępowań rehabilitacyjnych i wydanie rozstrzygnięć, czy dane osoby mogły pracować w podmiotach publicznych oraz posiadać prawo do zaopatrzenia z funduszy publicznych. W tej drugiej chodziło zaś o przegląd kadr SB, przede wszystkim pod kątem podjęcia służby w UOP czy w Policji.

5. Postępowanie weryfikacyjne

Postępowanie rehabilitacyjne względem byłych policjantów wszczynane było na ich wniosek, przy czym podanie to powinno być złożone w ciągu

⁸⁴ § 1 ust. 1 uchwały nr 69.

⁸⁵ Sprawozdanie K. Kozłowskiego, Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej dla Premiera T. Mazowieckiego, s. 2 [w:] T. Kozłowski, *Sieroty po Kiszczaku*, 25.03.2020, Przystanek Historia, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/okupacja-sowiecka/64578,Sieroty-po-Kiszczaku.html> (dostęp: 06.07.2025 r.).

2 miesiące od dnia wejścia w życie dekretu z 1947 roku⁸⁶. Istniała jednak możliwość przywrócenia tego terminu⁸⁷. Co istotne, dekret z 1947 roku honorował wcześniej złożone wnioski, w myśl poprzednio wydanych przepisów oraz orzeczenia poprzedniej Komisji Rehabilitacyjno-Kwalifikacyjnej⁸⁸. Zainteresowany ponosił koszty postępowania rehabilitacyjnego, jednakże w wypadkach zasługujących na uwzględnienie Komisja Rehabilitacyjna mogła zwolnić go od tego obowiązku⁸⁹.

W przypadku weryfikacji byłych kadr SB postępowanie kwalifikacyjne przed wojewódzką komisją oraz Komisją Kadr Centralnych również odbywało się na wniosek. Kandydat miał składać wniosek do służby na wzorze stanowiącym załącznik do uchwały nr 69, w terminie 7 dni od powołania komisji⁹⁰. Podanie to mógł złożyć kandydat, który nie ukończył 55. roku życia. Jednakże od tej zasady był wyjątek – Szef UOP lub Komendant Główny Policji mogli występować z urzędu o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów, którzy osiągnęli ten wiek⁹¹.

Jeśli chodzi o postępowanie wyjaśniające, to Komisja Rehabilitacyjna miała zbierać opinie i dane dotyczące zachowania zainteresowanego w czasie pełnienia służby w okresie okupacji. Organ ten miał gromadzić materiały m.in. za pośrednictwem posterunków MO, UBP, Rad Narodowych czy prasy. Ocena zebranego materiału należała do Komisji Rehabilitacyjnej, która mogła żądać dodatkowych danych lub osobistego zjawienia się zainteresowanego lub osoby opiniującej⁹².

W przypadku weryfikacji byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa państwa, wojewódzka komisja oraz Komisja Kadr Centralnych oceniały przydatność kandydata do służby na podstawie jego wniosku, dotychczasowych dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych jej dokumentów. Komisje mogły również przeprowadzić z kandydatem rozmowę uzupełniającą

⁸⁶ Art. 4 ust. 1 dekretu z 1947 roku.

⁸⁷ W myśl art. 4 ust. 2 dekretu z 1947 roku: „Osoby, które z powodu przeszkód niedających się przezwyciężyć nie złożyły w terminie wniosków o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego, mogą w ciągu miesiąca po ustaniu przeszkód, nie później jednak jak w ciągu roku od dnia wejścia w życie dekretu niniejszego, wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu, składając jednocześnie wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego”.

⁸⁸ Zgodnie z art. 3 dekretu z 1947 roku: „1. Osoby wymienione w art. 1 ust. 1, które złożyły wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego w myśl poprzednio wydanych przepisów, nie podlegają obowiązкови ponownego zgłaszania wniosku w myśl dekretu niniejszego. 2. Orzeczenia komisji rehabilitacyjno-kwalifikacyjnej dla b. funkcjonariuszów Policji Państwowej, zapadłe przed dniem wejścia w życie dekretu niniejszego na podstawie poprzednio wydanych przepisów, mają moc orzeczeń przewidzianych w dekrete niniejszym”.

⁸⁹ § 8 Zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

⁹⁰ § 6 ust. 1, § 12 uchwały nr 69 oraz Załącznik do uchwały nr 69.

⁹¹ § 6 ust. 2 uchwały nr 69.

⁹² § 4 Zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata⁹³. W odróżnieniu od Komisji Rehabilitacyjnej, działającej na podstawie dekretu z 1947 roku, wskazane komisje kwalifikacyjne miały mniejsze możliwości gromadzenia materiału dowodowego. Nie przewidziano chociażby udziału prasy, świadków itd. Okres trwania postępowań kwalifikacyjnych oraz sposób ustalania stanu faktycznego powodowały, że weryfikacja miała charakter powierzchowny. Trudno było bowiem w krótkim czasie, opierając się na ograniczonym materiale, wydać rzetelną i obiektywną opinię o kandydacie. Stąd też procedura ta była krytykowana⁹⁴. Moim zdaniem, z korzyścią dla państwa i nowych służb byłoby wydłużenie procedury kwalifikacyjnej o kilka miesięcy i przeprowadzenie wszechstronnego postępowania wyjaśniającego względem kandydatów, np. na podobnej zasadzie jak w procedurze rehabilitacyjnej. Organizowanie UOP-u trwałoby wtedy dłużej, ale dzięki temu byłaby większa szansa na dobór do niej właściwych kadr. Poza tym proporcje kadrowe UOP-u (byli funkcjonariusze SB – osoby spoza „resortu”) mogłyby układać się wtedy inaczej – z korzyścią dla tej drugiej grupy⁹⁵. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że zainteresowanie podjęciem służby w nowych formacjach nie było wielkie⁹⁶.

W odniesieniu do byłych funkcjonariuszy policji granatowej Komisja Rehabilitacyjna orzekała o rehabilitacji zainteresowanego, a następnie zawiadamiała go o wyniku postępowania przez doręczenie zaświadczenia. Jeśli pozostawał on w służbie publicznej, to powiadamiano również jego władzę przełożoną⁹⁷. Do prawomocności uchwał Komisji Rehabilitacyjnej konieczna była obecność przewodniczącego lub jego zastępcy oraz dwóch członków lub ich zastępców. Orzeczenia tej Komisji zapadały zwykłą większością głosów⁹⁸ i były ostateczne⁹⁹. Nie przewidziano bowiem środka odwoławczego w tym względzie – co należy uznać za istotną wadę tej procedury. Tak więc pozbawiono byłych policjantów możliwości obrony praw w przypadku niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia Komisji Rehabilitacyjnej. Pozytywnego załatwienia sprawy mogły oczekiwać osoby, które mimo służby w policji granatowej lub straży więziennej w okresie okupacji nie brały

⁹³ § 7 ust. 1 uchwały nr 69.

⁹⁴ G. Wszolek, *Pozorna weryfikacja bezpieki*, 19.05.2021, Przystanek Historia, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/81527,Pozorna-weryfikacja-bezpieki.html> (dostęp: 04.07.2025 r.); T. Kozłowski, „Do samego...”, Wywiad z W. Brochwiczem [w:] G. Chlasta, *Weryfikacja*, 26.05.2014, <http://kielce.seirp.com.pl/wp-content/uploads/2017/05/Weryfikacja.pdf> (dostęp: 07.07.2025 r.).

⁹⁵ A. Dudek wskazuje, że zasadna mogłaby być proporcja pół na pół (A. Dudek, *Transformacja...*, min. 41.13-41.22...

⁹⁶ A. Dudek, *Transformacja...*, min. 28.35-31.10...; T. Kozłowski, *Sieroty...*

⁹⁷ § 6 Zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

⁹⁸ § 3 Zarządzenia z dnia 18 grudnia 1947 roku.

⁹⁹ Art. 5 ust. 2 dekretu z 1947 roku.

udziału w wystąpieniach, skierowanych przeciwko poszczególnym obywatelom lub ich grupom z racji pochodzenia, narodowości lub przekonań politycznych i nie uchybiły obowiązkowi lojalności i wierności wobec Państwa i Narodu Polskiego¹⁰⁰.

W stosunku do byłych funkcjonariuszy SB komisje wojewódzkie i Komisja Kadr Centralnych wydawały opinie, które niezwłocznie przekazywano kandydatowi na piśmie¹⁰¹. Komisje miały wydawać pozytywną opinię w razie stwierdzenia, że kandydat odpowiada wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz powzięcia przekonania, że posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że: 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa, 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nienaruszający praw i godności innych osób, 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych¹⁰². W odróżnieniu od postępowania rehabilitacyjnego, w tym postępowaniu przewidziano środek odwoławczy od negatywnej opinii komisji. Mianowicie kandydatowi przysługiwało prawo odwołania się do CKK w ciągu 7 dni od dnia otrzymania opinii¹⁰³. Odwołanie należało wnosić za pośrednictwem właściwej wojewódzkiej komisji albo Komisji Kadr Centralnych, która przekazywała je niezwłocznie CKK wraz ze wszystkimi dokumentami i materiałami dotyczącymi kandydata¹⁰⁴. Jeśli chodzi o szczegóły, to odwołanie z dokumentacją przekazywał Sekretarz odpowiednio – komisji wojewódzkiej albo Komisji Kadr Centralnych – Sekretarzowi CKK¹⁰⁵. Opinia CKK wydana na skutek odwołania była ostateczna i o jej treści należało niezwłocznie powiadomić kandydata oraz odpowiednio wojewódzką komisję albo Komisję Kadr Centralnych¹⁰⁶. Należy zaznaczyć, że uzyskanie pozytywnej opinii nie gwarantowało przyjęcia do wskazanej służby czy podjęcia zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – był to jedynie warunek umożliwiający ubieganie się kandydata o tę służbę czy pracę¹⁰⁷. Niezależnie od tego uważam, że procedura powinna była również przewidywać prawo do wniesienia odwołania od pozytywnej opinii, aby nie dopuścić do służby kandydata, który nie posiadał właściwych kwalifikacji moralnych, a tylko na skutek błędu przeszedł pozytywnie weryfikację. Prawo takie mogłoby przysługiwać określonemu podmiotowi zewnętrznemu (np. organizacji społecznej).

¹⁰⁰ Art. 1 ust. 2 dekretu z 1947 roku.

¹⁰¹ § 8 ust. 2 i § 12 uchwały nr 69.

¹⁰² § 8 ust. 1 i § 12 uchwały nr 69.

¹⁰³ § 9 ust. 1 i § 12 uchwały nr 69.

¹⁰⁴ § 9 ust. 2 i § 12 uchwały nr 69.

¹⁰⁵ § 9 zarządzenia nr 51.

¹⁰⁶ § 9 ust. 3 i § 12 uchwały nr 69.

¹⁰⁷ § 10 i § 12 uchwały nr 69.

CKK nie tylko rozpatrywała odwołania, ale również podejmowała próby ujednolicenia orzecznictwa w skali kraju¹⁰⁸. Powstaje więc pytanie, czy nie naruszało to zasady dwuinstancyjności przewidzianej w art. 15 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰⁹. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 12 lutego 1987 roku, III SA 1092/86, wskazano bowiem, że praktyka sprowadzająca organ I instancji do roli wykonawcy poleceń organu nadrzędnego stanowi bezpośrednią ingerencję w sposób załatwienia sprawy, zastrzeżonej do kompetencji organu niższego stopnia, oraz pozbawia go samodzielności, nieodzownej w orzecznictwie administracyjnym¹¹⁰. Z drugiej zaś strony zakres działania Centralnej Komisji, poza rozpatrywaniem odwołań, obejmował również nadzór nad przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego i pracą Komisji Kadr Centralnych i wojewódzkich komisji. Tak więc działania zmierzające do ujednolicenia orzecznictwa mogły być traktowane jako mieszczące się w tym obszarze.

Reasumując, należy stwierdzić, że rozwiązania obu omówionych postępowań istotnie się różniły. Co prawda, oba procesy administracyjne były wszczynane na wniosek. Jednakże zagadnienia dotyczące postępowania wyjaśniającego, formy orzekania oraz zaskarżalności rozstrzygnięć uregulowane zostały odmiennie.

6. Podsumowanie weryfikacji

Komisja Rehabilitacyjna zakończyła działalność w 1952 roku¹¹¹. Rozpatrzyła wszystkie zgłoszone wnioski i wydała orzeczenia w sprawach, które na podstawie zebranego materiału faktycznego dojrzały do rozstrzygnięcia¹¹². Sprawy zaś nierozstrzygnięte z powodu braku tego materiału pozostawiono bez załatwienia, a postępowania w tych sprawach umorzono¹¹³. Osoby, których te umorzone postępowania dotyczyły, nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji z tego tytułu i nie mogły zostać uznane za niezrehabilitowane. Możliwość zatrudnienia ich w podmiotach publicznych

¹⁰⁸ Sprawozdanie K. Kozłowskiego..., s. 3; List Wiceministra Spraw Wewnętrznych J. Widackiego do członków wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych z dnia 29 sierpnia 1990 roku, s. 4 [w:] T. Kozłowski, *Sieroty...*

¹⁰⁹ Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm., tekst w brzmieniu obowiązującym w czasie działalności CKK.

¹¹⁰ Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1987 roku, III SA 1092/86.

¹¹¹ Zarządzenie nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1952 roku w sprawie zakończenia działalności Komisji Rehabilitacyjnej dla osób, które były zatrudnione w czasie okupacji niemieckiej w policji państwowej (tzw. granatowej) straży więziennej (M.P. z 1952 r. Nr 38, poz. 557), zwane dalej zarządzeniem nr 88.

¹¹² Zarządzenie nr 88.

¹¹³ § 2 zarządzenia nr 88.

powinna być oceniana według ogólnie obowiązujących zasad przyjmowania do pracy¹¹⁴.

W wyniku trwających od stycznia 1946 roku postępowań rehabilitacyjnych (uwzględniając okres działalności wcześniejszej Komisji Rehabilitacyjno-Kwalifikacyjnej) rozpatrzono 8247 podań wniesionych przez byłych policjantów, z czego 556 uznano za niezrehabilitowanych¹¹⁵. Przyczynami odmowy rehabilitacji były m.in. złe traktowanie ludności, udział w łapankach, gorliwość w służbie, wysługiwanie się Niemcom¹¹⁶. Wynika z tego, że zdecydowana większość byłych funkcjonariuszy policji została zrehabilitowana. Można więc uznać, że omawiana Komisja nie miała represyjnego charakteru¹¹⁷. Jednakże rehabilitacja nie gwarantowała uzyskania pracy ani nie chroniła przed późniejszymi represjami¹¹⁸. Należy bowiem pamiętać, że w końcu lat 40. XX wieku władza komunistyczna ugruntowała już swoją pozycję, co skutkowało wzmożeniem prześladowań wobec przedstawicieli poprzedniego ustroju¹¹⁹.

W przypadku weryfikacji byłych funkcjonariuszy SB sytuacja wyglądała zgoła inaczej. Procedura kwalifikacyjna zakończyła się dość szybko, co wynikało z jej podstawowego założenia – zasilenia kadr nowo utworzonego UOP-u¹²⁰ i Policji. Otóż CKK zakończyła działalność 18 września 1990 roku¹²¹. Ogółem procesowi weryfikacyjnemu poddało się ponad 14 tys. funkcjonariuszy SB, przy czym pozytywnie oceniono, a następnie przyjęto do służby w Policji i UOP 10 439 osób (w pierwszej instancji procedurę pozytywnie przeszło 8681 osób). Natomiast negatywnie zweryfikowano 3595 osób¹²². Zatem w tym wypadku również znaczna część funkcjonariuszy została pozytywnie oceniona. Warto dodać, że proces weryfikacji w komisjach wojewódzkich nie był jednolity. W niektórych województwach komisje negatywnie oceniły 50, 60, a nawet 70 procent byłych funkcjonariuszy SB, a w innych tylko kilkanaście procent¹²³.

¹¹⁴ § 3 zarządzenia nr 88.

¹¹⁵ P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 134-135; R. Litwiński, *Komisja...*, s. 125; Jednocześnie R. Litwiński – w *Komisja...* s. 125 – zastrzega, że liczba niezrehabilitowanych jest prawdopodobnie liczbą niepełną.

¹¹⁶ R. Litwiński, *Komisja...*, s. 125.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 127-128; P. Majer, *Funkcjonariusze...*, s. 135.

¹¹⁸ R. Litwiński, *Komisja...* s. 125-126, 127-128; H. Ćwiek, *Fachowcy...*, s. 655.

¹¹⁹ Formą prześladowania była m.in. działalność Komisji w sprawie weryfikacji praw emerytalnych (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1949 roku w sprawie weryfikacji praw emerytalnych (Dz.U. z 1949 r. Nr 42, poz. 316); R. Litwiński, *Komisja...* s. 126-127). Co istotne, w § 4 zarządzenia nr 88 wskazano, że zarządzenie to nie narusza działalności tej Komisji.

¹²⁰ Rozpoczął on działalność 1 sierpnia 1990 roku (b.a., *Tło historyczne*, PBW 2010, wyd. spec. z okazji 20-lecia UOP/ABW, s. 10.

¹²¹ T. Kozłowski, „Do samego...

¹²² R. Leśkiewicz, *Od Służby...*, s. 181-182; b.a., *Tło historyczne...*, s. 9.

¹²³ A. Milczanowski, *Jak trafiłem do Urzędu Ochrony Państwa*, PBW 2010, wyd. spec. z okazji 20-lecia UOP/ABW, s. 46.

Ponadto sam proces weryfikacyjny spotkał się z wieloma kontrowersjami – byli funkcjonariusze narzekali na niesprawiedliwe, ich zdaniem, decyzje, a część członków komisji wojewódzkich zarzucała CKK formułowanie nacisków w celu cofnięcia części negatywnych rozstrzygnięć¹²⁴. Jeszcze w połowie lat 90. XX wieku kadra byłych funkcjonariuszy SB stanowiła dwie trzecie wszystkich zatrudnionych w UOP-ie¹²⁵.

Zakończenie

Z porównania przedstawionych procedur weryfikacyjnych – rehabilitacyjnej i kwalifikacyjnej wynika, że występuje zdecydowanie więcej odmienności niż podobieństw między nimi. Jeżeli doszukiwalibyśmy się tych drugich, to należałoby wskazać na zbliżony sposób regulacji (akt rangi ustawowej i akt wykonawczy) oraz na wszczynanie postępowania na wniosek.

Przechodząc do różnic, należy podkreślić, że powyższe procedury realizowane były w zupełnie odmiennych okresach historii. Pierwsza funkcjonowała po zakończeniu II wojny światowej, kiedy skończyła się na ziemiach polskich okupacja niemiecka, a tworzone podwaliny niedemokratycznego państwa, uzależnionego od Związku Radzieckiego, gdzie realna władza miała należeć do partii komunistycznej. Ta druga natomiast pojawiła się w okresie przekształceń ustrojowych, kiedy odchodzono od rozwiązań komunistycznych, a Polska stawała się demokratycznym państwem prawnym¹²⁶. Działalność Komisji Rehabilitacyjnej trwała kilka lat, natomiast komisje kwalifikacyjne działały tylko w okresie jednego sezonu (letniego) w 1990 roku¹²⁷. Również zakres podmiotowy, cel i charakter weryfikacji oraz kwestie proceduralne (postępowanie wyjaśniające, forma rozstrzygnięcia, dopuszczalność odwołania) wyglądały inaczej.

Przedstawiona analiza dwóch różnych procedur odnoszących się do byłych funkcjonariuszy rozwiązaney służby może wskazywać na istnienie pewnej prawidłowości. Otóż zmiana ustroju polityczno-społecznego powodowała z jednej strony potępienie poprzedniego reżimu i rozwiązanie (ewentualnie przekształcenie¹²⁸) jego służb, zwłaszcza jeśli nie służyły one społeczeństwu, tylko sprawującym władzę. Z drugiej zaś strony służby te składały się z konkretnych osób – posiadających pożądane umiejętności –

¹²⁴ T. Kozłowski, *Sieroty...*

¹²⁵ T. Kozłowski, „Do samego...”

¹²⁶ W tym czasie obowiązywała już ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 ze zm.), tzw. Nowela grudniowa, która stwierdzała, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

¹²⁷ G. Wszolek, *Pozorna...*

¹²⁸ Mam na myśli np. przeobrażenie MO w Policję w 1990 roku.

które można było zaangażować w nowym ustroju. Wobec tego nowi decydenci starali się na różne sposoby sięgać po te osoby, dokonując oceny ich postępowania w poprzednim okresie. Ocena ta mogła przybierać różny charakter i formę. W niniejszym opracowaniu omówiono tylko dwie – jakże odmienne – procedury z okresu „Polski Ludowej” i początków III RP. Jednakże podobna sytuacja miała miejsce także po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku. Nowe państwo polskie również starało się wykorzystać doświadczenie funkcjonariuszy służb policyjnych państw zaborczych, zwłaszcza państwa austriackiego¹²⁹.



A B S T R A C T :

In this article the author characterized the so-called blue police, operating during the German occupation and the Security Service, operating from 1956 to 1990 in Poland. Then the author compared the rehabilitation procedure for former blue policemen (based on the decree of 1947) with the qualification procedure for former functionaries of the Security Service, presenting similarities and differences between them. The author focused on the analysing of the legal solves, using the dogmatic-legal method and partly the historical-legal method.

Keywords: the so-called blue police, the Security Service, the rehabilitation procedure, the verification of functionaries

Bibliografia:

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 21 lipca 1944 roku o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. z 1944 r. Nr 1 poz. 1).
- Ustawa z dnia 13 listopada 1956 roku o zmianie organizacji naczelných organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. z 1956 r. Nr 54, poz. 241).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.), tekst w brzmieniu obowiązującym w czasie działalności CKK.

¹²⁹ A. Hempel, *Pogrobowcy...*, s. 308; R. Litwiński, *Komisja...*, s. 127.

- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 roku o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. z 1983 r. Nr 38, poz. 172 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180 ze zm.).
- Dekret PKWN z dnia 15 sierpnia 1944 roku o rozwiązaniu policji państwowej (tzw. granatowej policji, Dz.U. z 1944 r. Nr 2, poz. 6).
- Dekret PKWN z dnia 7 października 1944 roku o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33).
- Dekret Rady Ministrów z 22 października 1947 roku o dopuszczalności rehabilitacji osób, które były zatrudnione w policji państwowej (tzw. granatowej) i straży więziennej w czasie okupacji niemieckiej (Dz.U. z 1947 r. Nr 65, poz. 385).
- Dekret Rady Państwa z dnia 7 grudnia 1954 roku o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. z 1954 r. Nr 54, poz. 269 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o Policji Państwowej (t.j. Dz.U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27).
- Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 roku o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów (Dz.U. z 1944 r. Nr 2, poz. 17).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1949 roku w sprawie weryfikacji praw emerytalnych (Dz.U. z 1949 r. Nr 42, poz. 316).
- Uchwała nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 roku w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. z 1990 r. Nr 20, poz. 159).
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1947 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Bezpieczeństwa Publicznego i Ministrem Sprawiedliwości o składzie Komisji Rehabilitacyjnej i trybie postępowania rehabilitacyjnego (M.P. z 1948 r. Nr 1, poz. 2).
- Zarządzenie nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1952 roku w sprawie zakończenia działalności Komisji Rehabilitacyjnej dla osób, które były zatrudnione w czasie okupacji niemieckiej w policji państwowej (tzw. granatowej) straży więziennej (M.P. z 1952 r. Nr 38, poz. 557).

- Zarządzenie nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1990 roku w sprawie powołania Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa [w:] T. Kozłowski, „Do samego końca”, 01.07.2022, Przystanek Historia, <https://www.przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/92963,Do-samego-konca.html> (dostęp: 06.07.2025 r.).
- Zarządzenie nr 51 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 czerwca 1990 roku w sprawie przeprowadzenia oceny byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 12, s. 22), https://www.seirp.pl/ckfinder_pliki/files/Archiwum/15.%20Word.%20ZARZ%C4%84DZENIE%20Nr%2051%20i%2053%20MINISTRA%20SPRAW%20WEWN%C4%98TRZNYCH.docx (dostęp: 06.07.2025 r.).
- Zarządzenie nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lipca 1990 roku w sprawie określania stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę (Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 14, s. 23), Związek Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa, Informacja do wykorzystania przez funkcjonariuszy zatrudnionych w pionie „W”, 11.09.2010, <https://www.zbfsop.pl/archiwum/index.php/archiwum/561-informacja-do-wykorzystania-przez-funkcjonariuszy-zatrudnionych-w-pionie-w.html> (dostęp: 06.07.2025 r.).

Literatura:

- M. Chlipała M., *Konspiratorzy w Policji Polskiej i Polskiej Policji Kryminalnej w Krakowie w latach 1939–1945*, ZNUJ Pr. Hist. 2020, nr 147, z. 3, s. 597–618.
- K. Chochowski, *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021.
- A. Czop, M. Sokołowski, *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje, 2013, nr 13.
- H. Ćwięk *Fachowcy do wykorzystania, potem zdrajcy do rozpracowania. O dyskredytacji byłych policjantów w Polsce „ludowej”*, „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944-1989” 2021, nr 19.
- T. Domański, *Działalność antyniemiecka policjantów granatowych i kryminalnych w Kielcach w okresie II wojny światowej*, 07.09.2025, IPN, <https://ipn.gov.pl/pl/historia-z-ipn/172368,Tomasz-Domanski-Dzialalnosc-antyniemiecka-policjantow-granatowych-i-kryminalnych.html> (dostęp: 02.07.2025 r.).
- A. Hempel, *Pogrobowcy kłęski Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, Warszawa 1990;

- S. Hermański, A. Jusupović, T. Wroblewski, *Percepcja „Bezpieki” w re-sorcje spraw wewnętrznych* [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013.
- M. Jurgilewicz, A. Misiuk, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej a Policja Polska w okresie II wojny światowej*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 51.
- A. Jusupović, *Organy bezpieczeństwa państwa w dokumentach MSW. Próba statystyki* [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz, (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, red. Warszawa 2013.
- A. Jusupović, R. Leśkiewicz, *Podsumowanie* [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013.
- A. Jusupović, A. Ostapa, J. Wygoda, *Pojęcie „Służba Bezpieczeństwa” w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Propozycja wykładni* [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013.
- M. Kania, *Losy funkcjonariuszy policji II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2012, nr 1(19).
- T. Kozłowski, *Sieroty po Kiszczaku*, 25.03.2020, Przystanek Historia, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/okupacja-sowiecka/64578,Sieroty-po-Kiszczaku.html> (dostęp: 06.07.2025 r.).
- R. Leśkiewicz, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 2016, nr 48.
- R. Litwiński, *Komisja rehabilitacyjno-kwalifikacyjna dla byłych policjantów (1946-1952)*, „Dzieje Najnowsze” 2004, nr 1(36).
- P. Majer, *Funkcjonariusze Policji Państwowej i Policji Polskiej w powojen-nej rzeczywistości – uwagi syntetyzujące*, „Studia Politologiczne” 2019 nr 51.
- A. Milczanowski, *Jak trafiłem do Urzędu Ochrony Państwa*, PBW 2010, wyd. spec. z okazji 20-lecia UOP/ABW.
- P. Piotrowski, *Struktury Służby Bezpieczeństwa MSW 1975-1990*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 1, t. 3.
- K. Szwagrzyk, *Aparat Bezpieczeństwa w latach 1944-1956* [w:] K. Szwagrzyk (red.), *Aparat Bezpieczeństwa w Polsce Kadra kierownicza tom. 1 1944-1956*, Warszawa 2005.
- J. Tuliszka, *Historyczno-prawne aspekty powstania Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego*, „Słupskie Studia Historyczne” 2007, nr 13.

- G. Wszolek, *Pozorna weryfikacja bezpieki*, 19.05.2021, Przystanek Historia, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/81527,Pozorna-weryfikacja-bezieki.html> (dostęp: 04.07.2025 r.).
- N. Ziętał, *Cała prawda o wojnie. Granatowi policjanci – bohaterowie i kanalie*, 04.12.2009, Nowiny24, <https://nowiny24.pl/cala-prawda-o-wojnie-granatowi-policjanci-bohaterowie-i-kanalie/ar/6065119> (dostęp: 08.07.2025 r.).
- K. Żurek, *Organizacja i działalność Polskiej Policji Generalnego Gubernatorstwa w okresie II wojny światowej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitate” 2023, nr 13(1).

Inne:

- A. Dudek, *Transformacja bezpieki*, Dudek o Historii, *Transformacja bezpieki*, 23.07.2024, <https://www.youtube.com/watch?v=xryOjFq440> (dostęp: 06.07.2025 r.).
- Encyklopedia PWN, *Policja Polska Generalnego Gubernatorstwa*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3959423> (dostęp: 02.07.2025 r.).
- Instrukcja przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 roku (dokument nr 30)* [w:] A. Jusupović, R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013.
- List Wiceministra Spraw Wewnętrznych J. Widackiego do członków wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych z dnia 29 sierpnia 1990 roku, s. 4 [w:] T. Kozłowski, *Sieroty po Kiszczaku*, 25.03.2020, Przystanek Historia, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/okupacja-sowiecka/64578,Sieroty-po-Kiszczaku.html> (dostęp: 6 lipca 2025 roku).
- S. Płużański w rozmowie z M. Korciukiem, „*O policji granatowej i dramatycznych realiach II wojny światowej*” – wywiad z dr. Maciejem Korkuciem na łamach tygodnika „Sieci”, 18.10.2025, IPN, <https://ipn.gov.pl/pl/historia-z-ipn/207954,O-policji-granatowej-i-dramatycznych-realiach-II-wojny-swiatowej-wywiad-z-dr-Mac.html> (dostęp: 02.07.2025 r.).
- Rozkaz nr 3/56 Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczący zespolenia Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Publicznego z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i nowych zadań stawianych przed funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa (dokument nr 6)* [w:] A. Jusupović i R. Leśkiewicz (red.), *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990) Zbiór Studiów*, Warszawa 2013.
- Słownik języka polskiego PWN, *rehabilitacja*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rehabilitacja;2514620.html> (dostęp: 07.07.2025 r.).

Sprawozdanie K. Kozłowskiego, Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej dla Premiera T. Mazowieckiego, s. 2 [w:] T. Kozłowski, *Sieroty po Kiszczaku*, 25.03.2020, Przystanek Historia, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/okupacja-sowiecka/64578,Sieroty-po-Kiszczaku.html> (dostęp: 06.07.2025 r.).

b.a., *Tło historyczne*, PBW 2010, wyd. spec. z okazji 20-lecia UOP/ABW.

Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1987 roku, III SA 1092/86;

Wywiad z W. Brochwiczem [w:] G. Chlasta, *Weryfikacja*, 26.05.2014, <http://kielce.seirp.com.pl/wp-content/uploads/2017/05/Weryfikacja.pdf> (dostęp: 07.07.2025 r.).

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.pk.wpp@prokuratura.gov.pl.
3. Redakcja prosi o nadsyłanie materiałów przeznaczonych do publikacji wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word, dla następujących ustawień: marginesy standardowe, czcionka Times New Roman w rozmiarze 12 (dla przypisów dolnych 10), interlinia 1,5 wiersza.
4. Ramy artykułu nie powinny przekraczać 25 stron znormalizowanego tekstu, a pozostałych opracowań – 10 stron.
5. Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkuzdaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania. Należy dołączyć tłumaczenie tytułu i streszczenia (2–3 zdania) w języku angielskim.
6. Nie należy dołączać streszczeń do materiałów innego rodzaju (głos, recenzji, sprawozdań).
7. Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, a także informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej oraz zajmowanego stanowiska. Od doktorantów i aplikantów wymagana jest opinia dotycząca wartości merytorycznej przedstawionego artykułu – rekomendacja opiekuna naukowego i odpowiednio zawodowego.
8. W przypadku asesora oraz asystenta prokuratora oczekuje się rekomendacji kierownika jednostki organizacyjnej, a asystenta sędziego – przewodniczącego wydziału.

9. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych.
10. Redakcja przyjmuje prace dotychczas niedrukowane, a niezamówione materiały zwraca wyłącznie na życzenie autora (autorów).

Zasady recenzowania

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

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

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

W recenzji należy przedstawić główne tezy recenzowanego materiału.

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

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

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

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

Zapobieganie przypadkom ghostwriting i guest authorship

Redakcja podejmuje działania zapobiegające przypadkom *ghostwriting* (osoba wniosła istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów) oraz *guest authorship* (osoba jest wymieniana jako autor lub współautor publikacji, choć jej udział w powstaniu tekstu jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca) poprzez zobowiązanie autora lub współautorów składających materiał do redakcji do procentowego określenia swojego wkładu w powstanie publikacji, a także poinformowania redakcji o źródłach finansowania badań, których wyniki zostały przedstawione w utworze.

II. Informacje dla czytelników

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