

nr 19/2025

ISSN 2544-9958



Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
im. Księcia Kazimierza Kujawskiego
w Inowrocławiu

PRZEDSIĘBIORSTWO I PRAWO

RADA NAUKOWA

Przewodniczący – **prof. dr hab. Bogusław SYGIT**
Członkowie: prof. dr hab. Andrzej BAŁANDYNOWICZ, dr Tomasz CHEŁMINIAK, mgr Maciej CZAJKOWSKI, dr Anna DZIERGAWKA, prof. dr hab. Bożena GRONOWSKA, prof. dr hab. Brunon HOŁYST, mgr Przemysław JUCHACZ, dr Wiesław JUCHACZ, prof. dr hab. Piotr KARDAS, prof. dr hab. Jerzy KASPRZAK, dr Jarosław KOŁTUNIAK, dr n. med. Bartosz MYŚLIWIEC, dr Grzegorz OCIECZEK, prof. dr hab. Emil W. PŁYWACZEWSKI, mgr Michał POMORSKI, prof. dr hab. Wojciech RADECKI, prof. dr hab. Karol ŚLIWKA, dr Andrzej WAŻNY, dr Monika WOLIŃSKA

REDAKCJA

Redaktor Naczelny – **prof. h.c. Wojciech KOTOWSKI**
Z-ca Redaktora Naczelnego – mgr Maciej CZAJKOWSKI
Sekretarz Redakcji – mgr Małgorzata DOLEGAŁA

WYDAJE

WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI im. KSIĘCIA KAZIMIERZA KUJAWSKIEGO

Adres Redakcji:
88-100 Inowrocław, ul. Najświętszej Marii Panny 19a,
Tel. (22) 849 09 92
e-mail: wojciechkotowski@wp.pl

Skład
mgr. inż. Maciej ŚWIĘTEK

Projekt okładki, druk i dystrybucja:
Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia Sandomierz Sp. z o.o.
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 6A
tel. 15 649 97 00
e-mail: marketing@wds.com.pl
www.wds.pl

ISSN 2544-9958 nakład 200 egz.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści
Table of contents

prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych PAN	
Europejskie prawo karne środowiska Część II. Dyrektywa unijna z dnia 11 kwietnia 2024 roku w sprawie ochrony śro- dowiska poprzez prawo karne	5
<i>European Environmental Criminal Law (part II). Union Di- rective passed on 11th April 2024 on the protection of the environment through criminal law</i>	38
dr Maciej Nawacki, adiunkt Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, sędzia gospodarczy i upadłościowy, członek Prezy- dium Krajowej Rady Sądownictwa	
Inkluzywne instytucje wymiaru sprawiedliwości	39
<i>Inclusive justice institutions</i>	50
mgr Wiesław Dziergawka, prawnik, były audytor wewnętrzny, przewod- niczący zespołu kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych	
Kontrola państwowa w Polsce	51
<i>State control in Poland</i>	74
dr Grzegorz Ociecek, Prokurator Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku, adiunkt Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyń- skiego	
Aleksandra Janczura, studentka II roku II stopnia Administracji Uni- wersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego	
Elementy zwalczania przestępczości gospodarczej w Polsce na przykładzie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozlicze- niowej	75
<i>Elements of combating economic crime in Poland on the example of the Clearing House ICT System</i>	95
dr Bolesław Kurzępa, Wydział Zarządzania Politechniki Rze- szowskiej	
Granice II Rzeczypospolitej i jej ochrona	97
<i>Borders of the Second Republic and its protection</i>	125

W procesie oceny ICI Journals Master List 2019 Ekspertzy wyznaczyli wartość wskaźnika *Index Copernicus Value* w wysokości

ICV 2019 = 62.11

Jest ona widoczna w bazie:

<https://journals.indexcopernicus.com/search/formiml>

oraz w Paszporcie naszego czasopisma:

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49276&lang=p>

Wartość przyznanego wskaźnika za rok 2020 wynosi

ICV 2020 = 64.90

Widoczna jest na liście czasopism ICI Journals Master List 2020

<https://journals.indexcopernicus.com/search/formiml>

oraz w Paszporcie czasopisma

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49276&lang=p>

Warunki publikacji

Redakcja prosi o nadsyłanie artykułów i innych materiałów przeznaczonych do publikacji (głos, recenzji komentarzy i monografii, sprawozdań z konferencji mających istotny walor praktyczny) wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word 97, dla następujących ustawień: strona niestandardowa (szerokość 21 cm, wysokość 29,7 cm), marginesy: górny 5 cm, boczne (lewy i prawy) 4,2 cm i dolny 6,5 cm, czcionka Arial w rozmiarze 10,5 (dla przypisów dolnych 8,5) oraz pojedynczy odstęp między wierszami.

Jednocześnie informujemy, że ramy artykułu nie powinny przekraczać 30 stron znormalizowanego tekstu, a pozostałych opracowań – 20 stron.

Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilukuzdaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz kluczowe słowa, a na ostatniej alfabetyczny wykaz wykorzystanej literatury. Tytuł artykułu, streszczenie i kluczowe słowa powinny być powtórzone w języku angielskim

Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej i zajmowanego stanowiska oraz nr ORCID.

Wszystkie prace przed publikacją są opiniowane przez stałych recenzentów współpracujących z redakcją.

Materiały należy przysyłać na adres e-mail:
wojciechkotowski@wp.pl.

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych. Redakcja przyjmuje prace dotychczas niedrukowane.

Lista recenzentów artykułów opublikowanych w 2024 roku:

Grzegorz Ociecek, Andrzej Ważny, Monika Wolińska.

Europejskie prawo karne środowiska Część II Dyrektywa unijna z dnia 11 kwietnia 2024 roku w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne

Streszczenie

Przedmiotem drugiej części artykułu jest szczegółowe omówienie nowej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dotychczasowe dyrektywy. Analiza obejmuje założenia dyrektywy, listę przestępstw, odpowiedzialność osób fizycznych i prawnych, zasady wymiaru kary tak w odniesieniu do osób fizycznych, jak i osób prawnych.

Słowa kluczowe

Unia Europejska, prawo karne, europejskie prawo karne, ochrona środowiska, przestępstwa przeciwko środowisku, prawo karne środowiska.

1. Wprowadzenie

Kilkudziesięcioletni rozwój europejskiego prawa karnego środowiska, który przedstawiłem w pierwszej części artykułu², znalazł swój finał 11 kwietnia 2024 r., kiedy Parlament Europejski i Rada przyjęły

¹ Prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-9755-9235.

² W. Radecki, Europejskie prawo karne środowiska (część I). Powstanie i rozwój europejskiego prawa karnego środowiska, *Przedsiębiorstwo i Prawo* 2024, nr 18, s. 25–64.

nową dyrektywę 2024/1203/UE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne³. Nowa dyrektywa zastąpiła dwie poprzednie:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne⁴,
- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/123/WE z dnia 21 października 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa⁵.

Prace nad zmianą pierwszej z nich trwały dość długo. Początkowo zamierzano jedynie znowelizować dyrektywę 2008/99/WE, ale kiedy okazało się, że zmiany będą liczne i istotne, dla celów jasności postanowiono zastąpić ją w całości nowym aktem⁶. Pierwszy projekt nowej dyrektywy został przedstawiony pod koniec 2021 r. po badaniach skuteczności poprzedniej dyrektywy, które rozpoczęły się w 2019 r. Autorka czeska, Tereza Fabšiková, omawiając projekt z 2021 r., wskazała, że nowa dyrektywa wychodzi z założeń poprzedniej, poszerzając je i pogłębiając. Z uznaniem podkreśliła włączenie do nowej dyrektywy zagadnień związanych z ujawnianiem i ściganiem przestępstw przeciwko środowisku⁷. Prace nad dyrektywą trwały jeszcze ponad dwa lata. Nowa dyrektywa weszła w życie 20 maja 2024 r. i powinna być implementowana przez państwa członkowskie UE do 21 maja 2026 r.

Zacznę od czysto zewnętrznego porównania obu aktów. Dyrektywa 2008/99/WE objętościowo licząca 9,5 strony Dziennika Urzędowego UE składała się z preambuły ujętej w 16 punktach mieszczących się na 1,5 strony, części artykułowej (10 artykułów mieszczących się na 2,5 stronach) oraz trzech załączników na 5,5 stronach. Nowa dyrek-

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE (Dz. Urz. UE Seria L, 30.4.2024); w dalszym ciągu „Parlament Europejski i Radę” powołuję w skrócie jako „PEiR”, a „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” w skrócie jako „Dz. Urz.”

⁴ Dz. Urz. L 328, s. 28.

⁵ Dz. Urz. L 280, s. 52.

⁶ M. Górski, Nowa dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, *Przegląd Komunalny* 2024, nr 5, s. 29.

⁷ T. Fabšiková, Změny v trestněprávní ochraně životního prostředí podle návrhu nové směrnice, *České právo životního prostředí* 2022, č. 1, s. 36.

tywa 2024/1203/UE objętościowo liczy 27,5 strony Dziennika Urzędowego UE, w tym preambuła ujęta w 75 punktach (12,5 strony) i część artykułowa (30 artykułów na 15 stronach). Nowa dyrektywa jest więc nieporównanie obszerniejsza i bardziej szczegółowa niż poprzednia. Ale nie tylko o objętość i szczegółowość chodzi. Nowa dyrektywa poświęca sporo miejsca zagadnieniom, do których poprzednia w ogóle się nie odnosiła, jak m.in. proceduralne zapewnienie skuteczności ścigania przestępstw, działania zapobiegawcze, ochrona tzw. sygnalistów informujących o przestępstwach przeciwko środowisku, sprawozdawczość i ewidencja.

2. Podstawowe założenia ideowe i koncepcyjne nowej dyrektywy

Zwraca uwagę niezwykle obszerna preambuła nowej dyrektywy. Prawodawca unijny wskazuje na podstawy unijnego prawa środowiska, które znajdują wyraz przede wszystkim w:

- art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w którym czytamy, że Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest m.in. wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska,
- art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) otwierającym tytuł XX „Środowisko” części trzeciej „Polityki i działania wewnętrzne Unii”.

Stosownie do art. 191 ust. 1 polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego,
- ochrony zdrowia ludzkiego,
- rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- promowania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Według art. 191 ust. 2 polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody przede wszystkim o źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

Przypominając te założenia i zasady, prawodawca unijny w pkt 1 preambuły do dyrektywy opowiada się za szerokim znaczeniem środowiska obejmującym wszystkie zasoby naturalne, w tym powietrze, wodę, glebę, ekosystemy, wraz z usługami i funkcjami ekosystemo-

wymi, a także dziką faunę i florę, w tym siedliska, jak również funkcje zapewniane przez zasoby naturalne. Podstawę ideową dyrektywy najpełniej wyrażają tezy będące przedmiotem punktów 3-5 preambuły, które można sprowadzić do następujących spostrzeżeń:

- wzrost liczby przestępstw przeciwko środowisku i ich skutki są przedmiotem stałego zaniepokojenia w Unii; takie przestępstwa stanowią zagrożenia dla środowiska i w związku z tym wymagają stosownej i skutecznej reakcji,
- istniejące przepisy dotyczące sankcji nie są wystarczające do osiągnięcia zgodności z prawem unijnym w zakresie środowiska; taka zgodność powinna być wzmocniona poprzez dostępność skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych, współmiernych do wagi przestępstw i będących oznaką społecznego potępienia bardziej niż stosowanie sankcji administracyjnych,
- należy dokonać zmian wykazu przestępstw przeciwko środowisku, wprowadzić dodatkowe przestępstwa, zaostriżyć sankcje oraz poprawić skuteczność wykrywania przestępstw przeciwko środowisku, prowadzenia postępowań przygotowawczych i orzekania.

Omawiając założenia ideowe dyrektywy, należy szczególną uwagę zwrócić jeszcze na:

- artykuł 3 ust. 5 dyrektywy, według którego oprócz przestępstw związanych z czynem wymienionym w art. 3 ust. 2 państwa członkowskie mogą zgodnie ze swoim prawem krajowym określić dodatkowe przestępstwa w celu ochrony środowiska,
- punkt 45 preambuły, zgodnie z którym przewidziane w niniejszej dyrektywie obowiązki dotyczące ustanowienia sankcji karnych nie powinny zwalniać państw członkowskich z obowiązku ustanowienia w prawie krajowym sankcji administracyjnych i innych środków w odniesieniu do naruszeń unijnego prawa ochrony środowiska.

Przez pryzmat tych dwóch regulacji wyraźnie widać podstawową ideę dyrektywy: odnosi się ona wyłączenie do przestępstw (a nie do wykroczeń bądź innych deliktów administracyjnych), ale lista przestępstw ujęta w art. 3 ust. 2 to minimum, które w prawie państw członkowskich UE musi być wprowadzone. Nie znaczy to wszakże, aby na tym minimum trzeba było poprzestać, bo państwa członkowskie mogą wprowadzić dodatkowe przestępstwa przeciwko środowisku, wykraczając poza owo minimum z art. 3 ust. 2 dyrektywy. Co więcej, wprowadzie dyrektywa odnosi się tylko do przestępstw, ale państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić w prawie krajowym

wym sankcje administracyjne i inne środki mające zastosowanie do czynów wprowadzie jeszcze niebędących przestępstwami, ale już naruszających unijne prawo ochrony środowiska.

Koncepcję dyrektywy można odtworzyć poddając oglądowi jej część artykułową. Wprowadzie sam prawodawca unijny jej wyraźnie nie podzielił, ale teoretycznie można w niej wyróżnić cztery sekcje. Pierwsza wstępna (art. 1 i 2) to przedmiot i definicje; druga objętościowo najobszerniejsza (art. 3–11) to przepisy prawa materialnego obejmujące wykaz przestępstw, podstawy odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych, reguły wymiaru kary i przedawnienie; trzecia o niejednorodnym charakterze (art. 12–25) obejmująca tak zagadnienia procesowe, jak i inne dotyczące prewencji, udostępniania skutecznych narzędzi organom ścigania, specjalizacji w organach zarówno ścigania, jak i orzekania o przestępstwach przeciwko środowisku, strategii zwalczania przestępczości przeciwko środowisku, współpracy i sprawozdawczości; wreszcie czwarta (art. 26–30) to typowe przepisy przejściowe i końcowe. Zwraca uwagę kompleksowe podejście do przestępczości przeciwko środowisku, nieograniczające się do zagadnień prawa materialnego, tak jak to było w dyrektywie sprzed 16 lat. Szczególnie interesująca jest ta trzecia sekcja, której przepisy mają zapewnić skuteczne egzekwowanie prawa karnego w dziedzinie ochrony środowiska⁸.

3. Przestępstwa objęte dyrektywą

Rdzeniem dyrektywy z 2024 r. jest jej najobszerniejszy art. 3 składający się z ośmiu ustępów, spośród których ust. 2 zawiera listę przestępstw w typach podstawowych, ust. 3 odnosi się do przestępstw kwalifikowanych, ust. 4 wskazuje, jakie czyny z ust. 2 powinny być ścigane także wtedy, kiedy zostały popełnione w wyniku co najmniej rażącego niedbalstwa, ust. 6–8 zawierają szczegółowe wskazówki pozwalające ocenić, czy zachowanie sprawcy osiągnęło wartości progu nakazujące dany czyn uznać za przestępstwo.

Fundamentalne znaczenie ma art. 3 ust. 1, według którego państwa członkowskie zapewniają, aby czyny wymienione w ust. 2 i 3

⁸ M. Górski, Przestępstwa przeciwko środowisku i ich ściganie, *Przegląd Komunalny* 2024, nr 7, s. 15.

stanowiły przestępstwa, o ile są bezprawne. Tenże ustęp wyjaśnia, że czyn jest bezprawny, jeżeli jest sprzeczny z:

- 1) prawem Unii przyczyniającym się do realizacji jednego z celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska określonych w art. 191 ust. 1 TFUE, lub
- 2) przepisem ustawowym, wykonawczym lub administracyjnym państwa członkowskiego lub decyzją podjętą przez właściwy organ państwa członkowskiego, nadającym skuteczność prawu Unii.

Według drugiego akapitu tegoż ust. 1 w art. 3 taki czyn jest bezprawny, nawet gdy jest dokonany na podstawie upoważnienia wydanego przez właściwy organ państwa członkowskiego, jeżeli upoważnienie to uzyskano w wyniku oszustwa lub korupcji, wymuszenia lub przymusu lub gdy upoważnienie w oczywisty sposób narusza odpowiednie materialne wymogi prawne. Pojęcie bezprawności jest więc niezwykle szerokie: nawet działanie na podstawie zezwolenia, pozwolenia, koncesji itp. jest bezprawne, jeśli ów akt administracyjny w oczywisty sposób narusza materialne wymogi prawne. Z pewnością bezprawne jest także działanie naruszające warunki zezwolenia, pozwolenia, koncesji itp. oraz działanie bez takiego aktu, jeżeli jest wymagany.

Lista przestępstw została ujęta w art. 3 ust. 2 pod literami od a) do t), co pozwala wyliczyć, że takich przestępstw jest 20. Przedstawione w piśmiennictwie zapatrywanie, że mamy do czynienia z 19 rodzajami przestępstw⁹ jest efektem zwykłej pomyłki rachunkowej, bo liter od a) do t) jest na pewno 20. Należy wszakże zwrócić uwagę, że przestępstwo wskazane pod lit. f) występuje w dwóch odmianach ujętych w podpunktach (i) i (ii), które mają zasadniczo odmienny charakter. Podobnie jest z przestępstwem wskazanym pod lit. r) także w podpunktach (i) i (ii), które mają nieco odmienny charakter, a ich odrębność podkreśla to, że stosownie do art. 3 ust. 4 dyrektywy przestępstwo z ppkt (i) może być popełnione tylko umyślnie, natomiast to z ppkt (ii) także w razie co najmniej rażącego niedbalstwa. Biorąc to pod uwagę przyjmuję, że lista z art. 3 ust. 2 obejmuje 22 przestępstwa. Jeśli zważyć, że w dyrektywie 2008/99/WE było 9 przestępstw, to nawet po dodaniu jednego z dyrektywy 2009/123/WE okazuje się, że wzrost ilościowy jest ponad dwukrotny.

⁹ M. Górski, Nowa dyrektywa karna w sprawach środowiskowych, *Przegląd Komunalny* 2024, nr 6, s. 16–18.

Ujęte w nowej dyrektywie 22 przestępstwa wymagają jakiejś teoretycznie uzasadnionej klasyfikacji. Takie klasyfikacje mogą być co najmniej dwie: pierwsza o charakterze przedmiotowym, druga oparta na kryterium skutku. Zaczynam od pierwszej i odchodząc od przyjętej w dyrektywie kolejności liter wyróżniam kilka kategorii przestępstw przeciwko środowisku, które prezentuję poprzez:

- wskazanie, w jakiej sferze dane przestępstwo jest popełniane,
- określenie działania, co wszakże jest pewnym skrótem myślowym, bo sam prawodawca unijny akcentuje, że szkodliwe dla środowiska skutki mogą być następstwem nie tylko działania, lecz i zaniechania,
- wskazanie na następstwo, jeżeli jest ono przewidziane, przy czym przez następstwo rozumiem zarówno następstwo rzeczywiste, jak i następstwo prawdopodobne (potencjalną możliwość następstwa rzeczywistego),
- przywołanie warunku przestępności czynu, jeżeli jego opis taki warunek zawiera.

Według tego schematu wyróżniam następujące sześć kategorii przestępstw przeciwko środowisku ujętych w art. 3 ust. 2 dyrektywy:

I. Przestępstwa powodowania zanieczyszczeń:

1. Zanieczyszczenie powietrza, gleby lub wody (art. 3 ust. 2 lit a)

Działanie: zrzucanie, emisja lub wprowadzanie do powietrza, gleby lub wody pewnych ilości materiałów lub substancji, energii lub promieniowania jonizującego;

Następstwo: powodowanie lub możliwość z dużym prawdopodobieństwem¹⁰ spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób¹¹ lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

¹⁰ W tym miejscu niezbędna jest uwaga językowa. Otóż znamię „możliwości spowodowania śmierci, poważnego uszkodzenia ciała lub znacznej szkody” występuje w typizacji dziesięciu przestępstw pod lit. a), b), c), d), f) (ii), j), k) l), r) (i) i (ii), ale tylko pod lit. a) polski tłumacz dyrektywy dodał owo „duże prawdopodobieństwo”, w pozostałych go nie ma. Czyżby z tego miało wynikać, że „prawdopodobieństwo” według typizacji z lit. a) musi być „duże” a w pozostałych dziewięciu przypadkach już niekoniecznie? Nie wydaje się to uzasadnione, jeśli zważyć, że w wersji angielskiej dyrektywy we wszystkich dziesięciu typizacjach mamy to samo wyrażenie „*is likely to cause*”, tak też w wersji niemieckiej „*dazu geeignet ist, dies zu verursachen*”, bez żadnego wyróżnienia typizacji z lit. a) dodatkiem „dużego prawdopodobieństwa”.

¹¹ Dlaczego polski tłumacz dyrektywy postąpił się liczbą mnogą, trudno dociec, bo przecież w wersji angielskiej mamy „*the death of, or serious injury to, any person*”,

2. Zanieczyszczenie powietrza, gleby lub wody użyciem produktu na dużą skalę (art. 3 ust. 2 lit. b)

Działanie: wprowadzenie do obrotu produktu używanego na dużą skalę, tj. użycie produktu przez wielu użytkowników, bez względu na ich liczbę;

Warunek przestępności: działanie wbrew zakazowi lub innemu wymogowi mającemu na celu ochronę środowiska;

Następstwo pierwszego stopnia: zrzut, emisja lub wprowadzenie pewnej ilości materiałów lub substancji, energii lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody;

Następstwo drugiego stopnia: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

3. Zanieczyszczenie wód morskich (art. 3 ust. 2 lit. i)

Działanie: pochodzący ze statków zrzut substancji zanieczyszczających;

Warunki przestępności: objęcie substancji zakresem art. 1 dyrektywy 2005/35/WE¹², zrzut na obszar wskazany w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, brak wyjątku określonego w art. 5 tej dyrektywy;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania pogorszenia jakości wody lub szkody w środowisku morskim.

II. Przestępstwa postępowania z substancjami:

4. Różne substancje chemiczne (art. 3 ust. 2 lit. c)

Działanie: produkcja, wprowadzenie do obrotu lub udostępnianie na rynku, wywóz lub stosowanie substancji w postaci własnej, jako składniki mieszanin lub w wyrobach, w tym włączanie ich do wyrobów;

co nie pozostawia wątpliwości co do tego, że chodzi także o jedną osobę. Użycie liczby mnogiej w polskiej wersji dyrektywy nie znaczy, że poszkodowane lub zagrożone muszą być „co najmniej dwie osoby”, wystarczy jedna, a użycie liczby mnogiej jest pewną figurą stylistyczną wskazującą na kategorię przypadków, a nie na liczbę większą niż jedna.

¹² Dyrektywa PEiR z 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa (Dz. Urz. L 255, s.11).

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała, znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin,

Warunki przestępności: ograniczenie, zakaz lub niezgodność z odpowiednimi rozporządzeniami unijnymi dotyczącymi różnych substancji chemicznych¹³.

5. Rtęć (art. 3 ust. 2 lit. d)

Działanie: produkcja, stosowanie, składowanie, przywóz lub wywóz rtęci, związków rtęci, mieszanin rtęci oraz produktów z dodatkiem rtęci;

Warunek przestępności: niezgodność z wymogami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2017/852¹⁴;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób, znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

6. Materiały lub substancje promieniotwórcze (art. 3 ust. 2 lit. l)

Działanie: wytwarzanie, produkcja, przetwarzanie, obsługa, wykorzystywanie, posiadanie, przechowywanie, transport, przywóz, wywóz lub usuwanie materiałów promieniotwórczych lub substancji promieniotwórczych;

Warunek przestępności: objęcie czynu, materiałów lub substancji odpowiednimi dyrektywami Euratom¹⁵;

¹³ Rozporządzenia PEiR: (WE) nr 1907/2006 z 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów (Dz. Urz. L 396, s. 1); (WE) nr 1107/2009 z 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz. Urz. L 309, s. 1); (UE) nr 528/2012 z 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz. Urz. L 167, s. 1); (WE) nr 1272/2008 z 16 grudnia 2012 r. w sprawie klasyfikacji i pakowania substancji i mieszanin (Dz. Urz. L 353, s. 1); (UE) 2019/1021 z 20 czerwca 2019 r. dotyczące trwałych zanieczyszczeń organicznych (Dz. Urz. L 169, s. 45).

¹⁴ Rozporządzenie PEiR (UE) z 17 maja 2017 r. w sprawie rtęci (Dz. Urz. L 137, s. 1).

¹⁵ Dyrektywy Rady: 2013/59/Euratom z 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego (Dz. Urz. L 13, s. 1); 2014/87/Euratom

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

7. Substancje zubożające warstwę ozonową (art. 3 ust. 2 lit. s)

Działanie: produkcja, wprowadzanie do obrotu, przywóz, wywóz, wykorzystywanie lub uwalnianie substancji zubożających warstwę ozonową, pojedynczo lub w postaci mieszanin, lub produkcja, wprowadzanie do obrotu, przywóz, wywóz lub stosowanie produktów i urządzeń oraz ich części zawierających substancje zubożające warstwę ozonową lub których funkcjonowanie jest uzależnione od tych substancji;

Warunek przestępności: określenie czynu w art. 2 lit. a) i b) rozporządzenia (UE) 2024/590¹⁶.

8. Fluorowane gazy cieplarniane (art. 3 ust. 2 lit. t)

Działanie: produkcja, wprowadzanie do obrotu, przywóz, wywóz, wykorzystywanie lub uwalnianie fluorowanych gazów cieplarnianych, pojedynczo lub w postaci mieszanin, lub produkcja, wprowadzanie do obrotu, przywóz, wywóz lub wykorzystywanie produktów i urządzeń oraz ich części zawierających fluorowane gazy cieplarniane lub których funkcjonowanie jest uzależnione od tych gazów, lub wprowadzanie do użytku takich produktów i urządzeń;

Warunek przestępności: określenie czynu w art. 2 lit. a) i b) rozporządzenia (UE) 2024/573¹⁷.

III. Przestępstwa postępowania z odpadami

9. Odpady niebezpieczne [art. 3 ust. 2 lit. f) ppkt (i)]

zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego obiektów jądowych (Dz. Urz. L 219, s. 42); 2013/51/Euratom z 22 października 2013 r. określająca wymogi dotyczące zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. L 286, s. 12).

¹⁶ Rozporządzenie PEiR z 2 lutego 2024 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz. Urz. L 20 lutego 2024 r.).

¹⁷ Rozporządzenie PEiR z 7 lutego 2024 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych (Dz. Urz. L 20 lutego 2024 r.).

Działanie: zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów niebezpiecznych, nadzór nad tymi działaniami oraz późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, w tym działania podejmowane w charakterze sprzedawcy lub pośrednika;

Warunek przestępności: większa niż nieznaczna ilość odpadów niebezpiecznych w rozumieniu art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98/WE¹⁸.

10. Odpady inne niż niebezpieczne [art. 3 ust. 2 lit. f) ppkt (ii)]

Działanie: zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne, nadzór nad tymi działaniami oraz późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne, w tym działania podejmowane w charakterze sprzedawcy lub pośrednika;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

11. Przemieszczanie odpadów (art. 3 ust. 2 lit. g)

Działanie: nielegalne przemieszczanie w rozumieniu art. 3 pkt 26 rozporządzenia (UE) nr 2024/1157¹⁹ bez względu na to, czy odbywa się w ramach jednego przemieszczenia czy kilku przemieszczeń, które zdają się być ze sobą powiązane.

Warunek przestępności: większa niż nieznaczna ilość odpadów.

12. Recykling statków (art. 3 ust. 2 lit. h)

Działanie: recykling statków poza zakładami recyklingu statków wymienionymi w europejskim wykazie;

Warunki przestępności: działanie w zakresie rozporządzenia (UE) nr 1257/2013²⁰ i niezgodne z wymaganiami z jego art. 6 ust. 2 lit. a).

IV. Realizacja inwestycji

13. Przedsięwzięcia wymagające oceny (art. 3 ust. 2 lit. e)

¹⁸ Dyrektywa PEiR z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. L 312, s. 3).

¹⁹ Rozporządzenie PEiR z 11 kwietnia 2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. L 30 kwietnia 2024 r.).

²⁰ Rozporządzenie PEiR z 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków (Dz. Urz. UE L 330, s. 1).

Działanie: realizacja przedsięwzięć określonych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE²¹;

Warunek przestępności: brak zezwolenia na inwestycję;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub jakości lub stanu wód, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

V. Postępowanie z instalacjami

14. Instalacje niebezpieczne (art. 3 ust. 2 lit. j)

Działanie: eksploatacja lub zamknięcie instalacji, w której prowadzona jest działalność niebezpieczna lub w której przechowywane lub stosowane są niebezpieczne substancje lub mieszaniny;

Warunek przestępności: objęcie niebezpiecznej działalności, substancji lub mieszaniny zakresem dyrektywy 2012/18/UE²² lub dyrektywy 2010/75/UE²³;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

15. Instalacje naftowe i gazowe (art. 3 ust. 2 lit. k)

Działanie: budowa, eksploatacja i demontaż instalacji naftowych i gazowych;

Warunek przestępności: taki czyn i taka instalacja wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2013/30/UE²⁴;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

²¹ Dyrektywa PRiR z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. Z 2012 r. L 26, s. 1).

²² Dyrektywa PEiR z 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi (Dz. Urz. L 197, s. 1).

²³ Dyrektywa PEiR z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. L 334, s. 17).

²⁴ Dyrektywa PEiR z 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (Dz. Urz. L 178, s. 66).

VI. Przestępstwa przeciwko przyrodzie

16. Pobór wód (art. 3 ust. 2 lit. m)

Działanie: pobór wód powierzchniowych lub gruntowych w rozumieniu dyrektywy 2000/60/WE²⁵;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania znacznej szkody dla stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych lub dla stanu ilościowego jednolitych części wód gruntowych.

17. Zlekceważenie wylesiania (art. 3 ust. 2 lit. p)

Działanie: wprowadzanie na rynek Unii lub udostępnianie na rynku Unii lub wywóz z rynku Unii odnośnych towarów lub produktów;

Warunki przestępności: naruszenie zakazu określonego w art. 4 rozporządzenia (UE) 2023/1115²⁶ oraz ilość większa niż nieznaczną.

18. Zagrożenie gatunkom chronionym (art. 3 ust. 2 lit. n)

Działanie: zabijanie, niszczenie, pozyskiwanie, posiadanie, sprzedaż lub oferowanie do sprzedaży okazu lub okazów dzikiej fauny lub flory wymienionego w załączniku IV – lub w załączniku V, gdy gatunki z tego załącznika podlegają takim samym środkom, jak środki przyjęte dla gatunków z załącznika IV – do dyrektywy 92/43/EWG²⁷ oraz okazu lub okazów gatunków, o których mowa w art. 1 dyrektywy 2009/147/WE²⁸;

Warunek przestępności: większa niż nieznaczną ilość takich okazów.

19. Handel gatunkami chronionymi (art. 3 ust. 2 lit. o)

Działanie: handel okazem lub okazami dzikiej fauny lub flory lub ich częściami lub pochodnymi, wymienionego w załącznikach A i B do

²⁵ Dyrektywa PEiR z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. L 327, s. 1).

²⁶ Rozporządzenie PEiR z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów (Dz. Urz. L 150, s. 206).

²⁷ Dyrektywa Rady z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. L 206, s. 7).

²⁸ Dyrektywa PEiR z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. L 20, s. 7).

rozporządzenia (WE) nr 338/97²⁹ oraz przywóz okazu lub okazów takiego gatunku, ich części lub pochodnych wymienionych w załączniku C do tego rozporządzenia;

Warunek przestępności: większa niż nieznaczna liczba takich okazów.

20. Zagrożenie siedliskom (art. 3 ust. 2 lit. q)

Działanie: każdy czyn, który powoduje pogorszenie stanu siedliska na obszarze chronionym lub niepokojenie gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II lit. a) do dyrektywy 92/43/EWG na obszarze chronionym w rozumieniu art. 6 ust. 2 tej dyrektywy;

Warunek przestępności: takie pogorszenie lub niepokojenie jest znaczne.

21. Inwazyjne gatunki obce – naruszenie ograniczeń [art. 3 ust. 2 lit. r) ppkt (i)]

Działanie: wprowadzenie na terytorium Unii, wprowadzanie do obrotu, przetrzymywanie, hodowla, transport, wykorzystywanie, wymiana, zezwalanie na rozmnażanie, uprawa lub hodowla, uwalnianie do środowiska lub rozprzestrzenianie inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii;

Warunek przestępności: naruszenie ograniczeń określonych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1143/2014³⁰;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

22. Inwazyjne gatunki obce – naruszenie warunków [art. 3 ust. 2 lit. r) ppkt (ii)]

Działanie: wprowadzanie na terytorium Unii, wprowadzanie do obrotu, przetrzymywanie, hodowla, transport, wykorzystywanie, wymiana, zezwalanie na rozmnażanie, uprawa lub hodowla, uwalnianie do

²⁹ Rozporządzenie Rady z 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz. Urz. z 1997 r., L 61, s. 1).

³⁰ Rozporządzenie PEoR z 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. L 317, s. 35).

środowiska lub rozprzestrzenianie inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii;

Warunki przestępności: naruszenie warunku zezwolenia wydanego na podstawie art. 8 rozporządzenia (UE) nr 1143/2014 lub upoważnienia udzielonego na podstawie art. 9 tego rozporządzenia;

Następstwo: powodowanie lub możliwość spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin.

Przedstawiony wykaz wymaga kilku wyjaśnień. Podzieliłem 22 przestępstwa określone w dyrektywie na sześć kategorii. Do pierwszej, w której umieszczam 3 przestępstwa, zaliczam to, z czego wywodzi się prawo karne środowiska, mianowicie zanieczyszczenia.

Tę kategorię zaczyna niejako „klasyczne” przestępstwo zanieczyszczenia środowiska (art. 3 ust. 2 lit. a), znane wszystkim dotychczasowym aktom europejskim, przejęte ze zmianą z art. 3 lit. a) dyrektywy 2008/99/WE; zmiana polega jedynie na tym, że dodano możliwość spowodowania znacznej szkody dla ekosystemu.

Niezwykle złożony charakter ma przestępstwo z art. 3 ust. 2 lit. b). Jego istotą jest wprowadzenie do obrotu produktu, którego użycie na dużą skalę faktycznie doprowadza do przestępstwa z art. 3 ust. 2 lit. a), ale tylko wtedy, gdy wprowadzenie produktu do obrotu nastąpiło wbrew zakazowi lub innemu wymogowi mającemu na celu ochronę środowiska. Takie zakazy lub inne wymogi należy dopiero wprowadzić, muszą być one ukierunkowane na ochronę środowiska, a nie np. na bezpieczeństwo pracy.

Przestępstwo z art. 3 ust. 2 lit. i) zostało przejęte z dyrektywy 2009/123/WE i dotyczy zanieczyszczenia wód morskich ze statków, przy zachowaniu warunków przestępności z tamtej dyrektywy:

- 1) zrzut substancji zanieczyszczających następuje w myśl art. 3 ust. 1 tamtej dyrektywy:
 - a) na wodach wewnętrznych, w tym portach państwa członkowskiego,
 - b) na morskich wodach terytorialnych państwa członkowskiego,
 - c) w cieśninach wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej,
 - d) w wyłącznej strefie ekonomicznej lub równoważnej państwa członkowskiego,
 - e) na otwartym morzu,

2) brak wyłączenia bezprawności stosownie do art. 5 tamtej dyrektywy, tj. jeżeli zrzut był zgodny z odpowiednimi przepisami Konwencji Marpol 73/78³¹.

Do kategorii drugiej zaliczam przestępstwa postępowania z różnymi substancjami wskazanymi w art. 3 ust. 2 lit. c), d), l), s) i t).

Kategoria trzecia to przestępstwa postępowania z odpadami. Proste spojrzenie na przestępstwo z art. 3 ust. 2 lit. f) pozwala zrozumieć, dlaczego pod tą literą znajdują się dwa przestępstwa, a nie jedno: wprowadzie opis czynu jest identyczny, ale przy odpadach niebezpiecznych [ppkt (i)] warunkiem odpowiedzialności za przestępstwo jest tylko to, aby ich ilość była większa niż nieznaczna, następstwa rzeczywiste lub prawdopodobne są obojętne, natomiast przy odpadach innych niż niebezpieczne [ppkt (ii)] odpowiedzialność za przestępstwo jest uzależniona od następstwa rzeczywistego lub prawdopodobnego.

Przestępstwo przemieszczania odpadów (art. 3 ust. 2 lit. g) uwarunkowane jest tym, aby to przemieszczanie było nielegalne w rozumieniu art. 3 pkt 26 rozporządzenia unijnego, który stanowi, że „nielegalne przemieszczanie” oznacza przemieszczanie dokonane:

- 1) bez zgłoszenia zainteresowanym właściwym organom,
- 2) bez zgody zainteresowanych właściwych organów,
- 3) w przypadku gdy zgoda zainteresowanych właściwych organów została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd lub oszustwa,
- 4) w sposób niezgodny z przekazywanymi lub mającymi być przekazane informacjami,
- 5) w sposób, który prowadzi do odzysku z naruszeniem prawa Unii lub prawa międzynarodowego,
- 6) z naruszeniem niektórych przepisów szczegółowych rozporządzenia,
- 7) z naruszeniem niektórych warunków szczegółowych rozporządzenia.

Do tej kategorii zaliczam także przestępstwo recyklingu statków poza zakładami recyklingu statków wymienionymi w europejskim wykazie (art. 3 ust. 2 lit. h), a to dlatego, że rozporządzenie unijne zalicza poddany recyklingowi statek do odpadów.

³¹ Sporządzona 2 listopada 1973 r. w Londynie Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz odnoszący się do niej Protokół uzupełniający z 17 lutego 1978 r.

W czwartej kategorii, którą nazwałem realizacją inwestycji, umieszczam tylko jedno przestępstwo z art. 3 ust. 2 lit. e), którego istotą jest realizacja przedsięwzięć określonych w art. 4 ust. 1 (przedsięwzięcia zawsze wymagające oceny oddziaływania na środowisko) i art. 4 ust. 2 (przedsięwzięcia mogące wymagać oceny oddziaływania na środowisko) bez zezwolenia na inwestycje, czyli faktycznie bez przeprowadzenia oceny oddziaływania, gdyż tylko na jej podstawie można uzyskać zezwolenie na inwestycję. Innymi słowy, jest to przestępstwo uchylania się od poddania inwestycji procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

Kategoria piąta obejmuje postępowanie z instalacjami: niebezpiecznymi (art. 3 ust. 2 lit. j) oraz naftowymi i gazowymi (art. 3 ust. 2 lit. k) sprzeczne z odnośnymi dyrektywami unijnymi, ale przestępne dopiero w razie spowodowania następstw.

Wyróżnienie najobszerniejszej kategorii szóstej nazwanej przestępstwami przeciwko przyrodzie w liczbie 7 jest wysoce dyskusyjne. „Klasyczne” przestępstwa przeciwko przyrodzie to zagrożenie gatunków chronionych (art. 3 ust. 2 lit. n), handel gatunkami chronionymi (art. 3 ust. 2 lit. o) oraz zagrożenie siedliskom (art. 3 ust. 2 lit. q), do których dołączyłem dwa przestępstwa związane z inwazyjnymi gatunkami obcymi, które są wprawdzie ujęte pod tą samą lit. r), określenie działania sprawcy jest identyczne, ale są to przestępstwa różne, polegające na naruszeniu ograniczeń [ppkt (i)] oraz zezwoleń lub upoważnień [ppkt (ii)], czyli wyjątków od ograniczeń; w obu wariantach przestępność jest uwarunkowana następstwem.

Dołączenie przestępstw związanych z gatunkami obcymi do „klasycznych” przestępstwami przeciwko przyrodzie jest dość zrozumiałe, czego nie można powiedzieć od razu ani o przestępstwie poboru wód (art. 3 ust. 2 lit. m) a tym bardziej o przestępstwie, które nazwałem zlekceważeniem wylesiania (art. 3 ust. 2 lit. p). Z przyrodą łączy je to, że zarówno woda, jak i lasy są zasobami przyrody, ale konstrukcja obu przestępstw istotnie odbiega od typowych przestępstw przyrodniczych.

Istotą pierwszego z nich (art. 3 ust. 2 lit. m) jest pobór wód powierzchniowych lub gruntowych w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej, który staje się przestępstwem, jeżeli pociąga za sobą następstwa rzeczywiste lub prawdopodobne dla stanu ekologicznego lub ilościowego wód.

Nieporównanie bardziej złożona jest konstrukcja drugiego z nich (art. 3 ust. 2 lit. p). Działanie sprawcy polega na wprowadzaniu na ry-

nek Unii lub udostępnianiu na rynku Unii lub wywozie z rynku Unii odnośnych towarów lub produktów z naruszeniem zakazu ujętego w art. 3 rozporządzenia unijnego. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia zawierającym definicje:

- 1) odnośne towary – to bydło, kakao, kawa, palma olejowa, kauczuk i drewno,
- 2) odnośne produkty – to produkty wymienione w załączniku I, które zawierają odnośne towary, były nimi karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu.

Decydujący o bezprawności zakaz został sformułowany w art. 3:

„Odnosne towary i odnosne produkty nie mogą być wprowadzane do obrotu ani udostępniane na rynku Unii ani z niego wywożone, o ile nie spełniają wszystkich następujących warunków:

- 1) nie powodują wylesiania,
- 2) zostały wyprodukowane zgodnie z właściwymi przepisami kraju produkcji,
- 3) przedłożono w ich sprawie oświadczenie o należytej staranności”.

Ponieważ pierwszy ze wskazanych warunków dotyczy wylesiania, a drugi i trzeci są związane z pierwszym, zasadne jest nazwanie tego przestępstwa zlekceważeniem wylesiania, ponieważ działanie, którego przedmiotem są odnosne towary lub produkty pozyskane ze spowodowaniem wylesiania, jest naruszeniem zakazu z art. 3 rozporządzenia. Warunkiem przestępności czynu jest większa niż nieznaczna ilość odnośnych towarów lub produktów.

Dopiero po tym scharakteryzowaniu 22 przestępstw z art. 3 ust. 2 dyrektywy można przedstawić kolejny podział, którego kryterium jest następstwo działania. Najbardziej charakterystyczną konstrukcją normatywną jest uzależnienie przestępności czynu od „powodowania lub możliwości spowodowania” następstw w postaci:

- śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała osób, lub znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub wody, lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin; takich przestępstw jest 10 i są one związane z zanieczyszczeniami powietrza, gleby lub wody [lit. a) i b)], substancjami chemicznymi (lit. c), rtęcią (lit. d), odpadami innymi niż niebezpieczne [lit. f ppkt (ii)], instalacjami [lit. j) i k)], promieniotwórczością (lit. l), inwazyjnymi gatunkami obcymi [lit. r) ppkt (i) i (ii)],
- znacznej szkody dla jakości powietrza, gleby lub jakości lub stanu wód lub znacznej szkody dla ekosystemu, zwierząt lub roślin [lit. e) – inwestycje],

- znacznej szkody dla stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych lub dla stanu ilościowego jednolitych części wód gruntowych [lit. m) – pobór wód],
- pogorszenia jakości wody lub szkody w środowisku morskim [lit. i) – zanieczyszczenie wód morskich ze statków].

Łącznie typizacji polegających na kombinacji przestępstwa skutkowego i przestępstwa zagrożenia abstrakcyjno-konkretnego, zwanego najczęściej zagrożeniem potencjalnym a w literaturze niemieckiej także przestępstwem zdatnościowym³² (w języku niemieckim ten charakter przestępstwa oddaje zwrot: *verursacht oder dazu geeignet ist, dies zu verursachen*, który odpowiada angielskiemu: *causes or is likely to cause*) jest 13, czyli ponad połowa wszystkich.

Do tego dochodzą 2 przestępstwa o charakterze przede wszystkim materialnym (skutkowym):

- zabijanie, niszczenie, pozyskiwanie (ale także posiadanie, sprzedaż lub oferowanie do sprzedaży) chronionych okazów (a nawet jednego okazu) dzikiej fauny lub flory (lit. n),
- powodowanie pogorszenia stanu siedliska na obszarze chronionym lub niepokojenie zwierząt chronionych na takim obszarze (lit. q).

Domknięciem tej klasyfikacji jest 7 przestępstw zagrożenia abstrakcyjnego:

- odpady niebezpieczne [lit. f) ppkt (i)],
- przemieszczanie odpadów (lit. g),
- recykling statków (lit. h),
- handel gatunkami chronionymi (lit. o),
- zlekceważenie wylesiania (lit. p),
- substancje zubożające warstwę ozonową (lit. s),
- fluorowane gazy cieplarniane (lit. t).

Nader trafnie zauważyła Tereza Fabšiková, że istotnym novum w porównaniu z dyrektywą z 2008 r. elementem jest operowanie w nowej dyrektywie pojęciem ekosystemu. Zostało ono zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. c) jako dynamiczny zespół roślin, zwierząt, grzybów i mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko, wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną; obejmuje typy siedlisk, siedliska gatunków i populacje gatunków. W preambule znajdujemy wyjaśnienie, że wprawdzie w naukach przyrodniczych ekosystemem jest także

³² Zob. zwłaszcza F. Saliger, *Umweltstrafrecht*, München 2012, s. 20–24 oraz M. Klopfer, M. Heger, *Umweltstrafrecht*, München 2014, s. 21–23.

np. pień drzewa lub mrowisko, ale w rozumieniu dyrektywy może to być jedynie część ekosystemu. Zdaniem przywoływanej autorki wprowadzenie pojęcia ekosystemu do tekstu dyrektywy karnej jest dążeniem do wzmocnienia pojmowania podstawowych procesów i więzi przyrodniczych także przy egzekwowaniu odpowiedzialności za określone działania³³.

4. Progi przestępności czynu

Na odrębną analizę zasługują warunki przestępności czynu, zwane w dyrektywie „progami”, które po części określone są w samej dyrektywie, ale prawodawca unijny dopuszcza ich modyfikowanie (doprecyzowanie) w ustawodawstwie państw członkowskich. Chodzi w szczególności o to, że wskazane w następstwach (rzeczywistych lub hipotetycznych) uszkodzenie ciała nie może być jakiegokolwiek, lecz musi być „poważne”, szkoda (rzeczywista lub hipotetyczna) nie może być jakakolwiek, lecz musi być „znaczna”, ponadto w niektórych typach przestępstw pojawia się znamię ilości (liczby) „większej niż nieznaczna”. Prawodawca unijny pokusił się o pewne doprecyzowanie tych pojęć.

Zacznę od poważnego uszkodzenia ciała. Żadnych wyjaśnień nie znajdujemy w części artykułowej dyrektywy, jedynie w punkcie 14 preambuły mamy wskazówkę, że termin „uszkodzenie ciała” należy rozumieć w szerokim znaczeniu, tak aby obejmował on wszelkie formy szkody fizycznej na osobie, w tym zmianę funkcji ciała lub struktury komórkowej, przejściową, przewlekłą lub śmiertelną chorobę, zaburzenia czynności ciała lub inne pogorszenie stanu zdrowia fizycznego, z wyjątkiem zdrowia psychicznego. Dowiadujemy się z niego tylko tyle, że pogorszenie zdrowia psychicznego pozostaje poza zakresem dyrektywy, ale kiedy uszkodzenie ciała jest „poważne”, tego dyrektywa nie wyjaśnia, zapewne pozostawia to prawu państw członkowskich.

Znacznie dokładniej dyrektywa odniosła się do znacznej szkody w części artykułowej, poświęcając temu pojęciu przepisy art. 3 ust. 6 i 7. I tak stosownie do art. 3 ust. 6 państwa członkowskie są zobowią-

³³ T. Fabšíková, *Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí*, *České právo životního prostředí* 2023, č. 4, s. 110.

zane zapewnić, by przy ocenie czy szkoda lub prawdopodobna szkoda jest znaczna w odniesieniu do czynu wymienionego w art. 3 ust. 2 lit. a)–e), f) ppkt (ii), lit. j)–m) i r) uwzględniony był w stosownych przypadkach co najmniej jeden z elementów:

- 1) stan wyjściowy środowiska dotkniętego szkodą,
- 2) to, czy szkoda występuje przez długi, średni czy też krótki okres,
- 3) zakres szkody, odwracalność szkody.

Nieco odmienną konstrukcję przedstawia art. 3 ust. 7 zobowiązujący państwa członkowskie do zapewnienia, aby przy ocenie, czy czyn wymieniony w art. 3 ust. 2 lit. a)–e), f) ppkt (ii), lit. i)–m) i r) może spowodować szkodę dla jakości powietrza, gleby lub jakości lub stanu wody lub dla ekosystemu, zwierząt lub roślin w stosownych przypadkach uwzględniono co najmniej jeden z elementów:

- 1) czyn dotyczy działalności, która jest uważana za ryzykowną lub niebezpieczną dla środowiska lub zdrowia ludzkiego i wymaga upoważnienia, którego nie uzyskano lub nie przestrzegano,
- 2) stopień, w jakim przekroczono ustawowy próg, wartości lub inne obowiązkowe parametry określone w prawie unijnym lub krajowym lub w upoważnieniu wydanym na prowadzenie danej działalności,
- 3) to, czy materiał lub substancję sklasyfikowano jako niebezpieczne, stwarzające zagrożenie lub w inny sposób wskazano jako szkodliwe dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

Wreszcie art. 3 pkt 8 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by w ocenie, czy ilość jest nieznaczna lub znaczna do celów art. 3 ust. 2 lit. f) ppkt (ii) oraz lit. g), n), o) i p) w stosownych przypadkach uwzględniany był co najmniej jeden z elementów:

- 1) liczba danych przedmiotów,
- 2) stopień, w jakim przekroczono określony w przepisach próg, wartość lub inny obowiązkowy parametr określony w prawie unijnym lub krajowym,
- 3) stan ochrony danych gatunków fauny lub flory,
- 4) koszt przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, jeżeli oszacowanie tego kosztu jest wykonalne.

5. Strona podmiotowa przestępstw

Kilka uwag należy poświęcić stronie podmiotowej przestępstw z art. 3 ust. 2. Zasadniczo są to przestępstwa umyślne, ale prawo-

dawca unijny w art. 3 ust. 4 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiedzialności w przypadku co najmniej rażącego niedbalstwa za większość z tych przestępstw. Zwraca uwagę określenie „co najmniej” rażące niedbalstwo. Nie wszystkie państwa członkowskie UE znają kategorię rażącego niedbalstwa, nie ma przeszkód, aby odpowiedzialność była uzależniona od „zwykłej” nieumyślności. Jedynie przestępstwa określone pod lit. b) – produkty używane masowo, lit. c) – substancje chemiczne, lit. e) – inwestycje, lit. h) – recykling statków, lit. r) [ppkt (i)] – naruszenie ograniczeń co do gatunków inwazyjnych mogą być popełnione tylko umyślnie.

6. Przestępstwa kwalifikowane

Prawodawca unijny w art. 3 ust. 3 dyrektywy zobowiązał państwa członkowskie do zapewnienia, aby przestępstwa związane z czynem wymienionym w ust. 2 stanowiły przestępstwa kwalifikowane, jeżeli taki czyn powoduje:

- 1) zniszczenie lub rozległą i znaczną szkodę, która jest nieodwracalna lub długotrwała, dla ekosystemu o znacznych rozmiarach lub wartości środowiskowej, lub dla siedliska na terenie chronionym, lub
- 2) rozległą i znaczną szkodę, która jest nieodwracalna albo długotrwała dla jakości powietrza, gleby lub wody.

W punkcie 21 preambuły prawodawca unijny wskazał, że te przestępstwa kwalifikowane mogą obejmować czyny porównywane z „ekobójstwem”, które jest już uregulowane przez prawo niektórych państw członkowskich i jest przedmiotem dyskusji na forach międzynarodowych.

Ten fragment preambuły wymaga nieco szerszego rozwinięcia. Pojęcie „ekocydu” – terminu wywodzącego się z greckiego *oikos*, tj. najpierw dom, mieszkanie, gospodarstwo, następnie środowisko naturalne, połączonego z łacińskim *occidere* tj. zabijać i oznaczającego „zabijanie środowiska” (spolszczeniem „ekocydu” jest „ekobójstwo”, tak jak spolszczeniem „genocydu” jest „ludobójstwo”) – pojawiło się w latach 70. ubiegłego stulecia na tle wojny w Wietnamie, w której wojska amerykańskie stosowały środki chemiczne prowadzące do niszczenia liści na drzewach (uzasadnieniem militarnym miała być konieczność pozbawienia partyzantów naturalnego ukrycia w džungli) i dalszych poważnych uszkodzeń środowiska przyrodniczego.

Warto pamiętać, że lata 70. to okres rodzenia się ruchu na rzecz ochrony środowiska naturalnego, co spowodowało, że społeczność międzynarodowa zareagowała na doświadczenia wojny wietnamskiej dwojako: w ramach prawa humanitarnego, przyjmując w 1977 r. Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 1949 r. dotyczących ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, oraz (już bez odwoływania się do prawa humanitarnego) sporządzając w tymże roku Konwencję o zakazie stosowania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich. Podstawową ideą obu tych aktów jest przekonanie, że bezprawne jest stosowanie metod i środków prowadzenia wojny, których celem jest wywoływanie rozległych, długotrwałych i poważnych szkód w środowisku naturalnym. To jest właśnie ekocyd w przyjętym wtedy rozumieniu, aczkolwiek termin *ecocide* nie pojawia się ani w Protokole, ani w Konwencji.

W literaturze prawniczej pojawiła się myśl, że ekocyd jest nie tylko zabronionym środkiem prowadzenia wojny, lecz także przestępstwem międzynarodowym³⁴. Można było żywić nadzieję, że kwestia ta zostanie podjęta w ramach prac nad powołaniem Międzynarodowego Trybunału Karnego, zwieńczonych przyjęciem jego Statutu w Rzymie 17 lipca 1998 r. Tak się jednak nie stało. Jurysdykcją Trybunału zostały objęte najpoważniejsze zbrodnie międzynarodowe: zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne i zbrodnie agresji. Nie ma w tym wyliczeniu zbrodni ekocydu, aczkolwiek w art. 8 ust. 2 definiującym zbrodnie wojenne pod lit. e) w podpunkcie (iv) została ujęta zbrodnia wojenna polegająca m.in. na „zamierzonym przeprowadzeniu ataku ze świadomością, że atak ten spowoduje (...) rozległą, długotrwałą i poważną szkodę w środowisku naturalnym (...) wyraźnie nadmierną w stosunku do konkretnej, bezpośredniej i całkowitej spodziewanej korzyści wojskowej”. Wprawdzie w Statucie nie pojawia się termin „ekocyd”, ale opis czynu z art. 8 ust. 2 lit. e) ppkt (iv) w wariacie drugim to nic innego jak ekocyd w powszechnie w literaturze przyjmowanym rozumieniu. Tak więc ekocyd jest już dziś uznany za zbrodnię w międzynarodowym prawie karnym, ale ograniczoną do międzynarodowych konfliktów zbrojnych jako zbrodnia wojenna.

³⁴ W szczególności zob. W. Radecki, Odpowiedzialność za naruszenia środowiska w świetle prawa międzynarodowego, Ossolineum 1981, s. 114–117.

Trafnie podnosi Tereza Fabšiková, że jeżeli powodowanie rozległych, długotrwałych i poważnych szkód w środowisku naturalnym jest zbrodnią w czasie wojny, to nie ma żadnego powodu, aby nie była nią w czasie pokoju³⁵, ale szanse, że Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego zostanie w tym kierunku uzupełniony, ocenia dość sceptycznie.

Przestępstwo ekocydu (z posłużeniem się tym terminem – *écocide*) zostało wprowadzone w 2021 r. do francuskiego kodeksu środowiska przez dodanie nowego art. L. 231–3, który przewiduje, że przestępstwa z art. L. 231–1 i art. L. 231–2 stanowią ekocyd, jeżeli zostały popełnione przez działanie umyślne i w następstwie skażenia powietrza lub wody albo zanieczyszczenia środowiska w następstwie naruszenia przepisów o postępowaniu z odpadami wywołały skutek w postaci poważnej i trwałej szkody dla zdrowia, flory, fauny lub jakości powietrza, gleby lub wody, czyli szkodę, której skutki mogą się utrzymywać przez co najmniej 7 lat³⁶.

7. Usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo

Kolejnym zagadnieniem teoretycznym jest odpowiedzialność za formy zjawiskowe i stadialne. Jest ona uregulowana w art. 4 dyrektywy w ten sposób, że w myśl art. 4 ust. 1 państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby podżeganie i pomocnictwo w popełnieniu wszystkich umyślnych przestępstw z art. 3 ust. 2 i 3 było karane jako przestępstwo, natomiast w myśl art. 4 ust. 2 odpowiedzialność za usiłowanie ma być przewidziana w odniesieniu do zdecydowanej większości umyślnych przestępstw z art. 3 ust. 2, z wyjątkiem jedynie określonych pod lit. e) – inwestycje, lit. h) – recykling statków i lit. n) – zagrażanie gatunkom chronionym.

³⁵ T. Fabšiková, *Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí*, Praha 2021, s. 86.

³⁶ W szczegółach zob. D. Danecka, W. Radecki, *Zbrodnia ekocydu w międzynarodowym prawie karnym oraz w prawie niemieckim, francuskim i polskim*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2024, nr 2, s. 33–36. Dla porządku dodam, że w prawie niemieckim zbrodnia ekocydu (bez użycia tego terminu) w czasie wojny została ujęta w kodeksie karnym prawa międzynarodowego w sposób odpowiadający Statutowi MTK, w prawie polskim można podstaw ukarania szukać w kodeksowej regulacji zbrodni wojennych.

8. Sankcje wobec osób fizycznych

Zdecydowaną nowością w porównaniu z dotychczasowymi aktami europejskiego prawa karnego środowiska jest określenie w samej dyrektywie sankcji w przypadku osób fizycznych. Prawodawca unijny skorzystał z art. 83 ust. 2 TFUE, który dopuszcza, aby dyrektywy ustanawiały normy minimalne dotyczące kar. Te normy mogą odnosić się albo do minimum kary, albo do maksimum. W analizowanej dyrektywie prawodawca unijny sięgnął do tego drugiego sposobu i w art. 5 po wskazaniu w ust. 1, że przestępstwa z art. 3 i 4 mają być zagrożone skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami karnymi, w ust. 2 zobowiązał państwa członkowskie do przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby:

- 1) przestępstwa z art. 3 ust. 2 lit. a)–d), f), j), k), l) i r) były zagrożone pozbawieniem wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej 10 lat, o ile powodują śmierć jakiegokolwiek osoby,
- 2) przestępstwa kwalifikowane z art. 3 ust. 3 były zagrożone pozbawieniem wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej 8 lat,
- 3) przestępstwa nieumyślne (art. 3 ust. 4) z ust. 2 lit. a)–d), f), j), k) i l) były zagrożone pozbawieniem wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej 5 lat, o ile powodują śmierć osoby,
- 4) przestępstwa z art. 3 ust. 2 lit. a)–l), p), s) i t) były zagrożone pozbawieniem wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej 5 lat,
- 5) przestępstwa z art. 3 ust. 2 lit. m), n), o), q) i r) były zagrożone pozbawieniem wolności w maksymalnym wymiarze co najmniej 3 lat.

Artykuł 5 ust. 3 przewiduje dodatkowe sankcje lub środki karne lub pozakarne, które mogą być stosowane wobec osób fizycznych popełniających przestępstwa z art. 3 i 4:

- 1) obowiązek:
 - przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, lub
 - zapłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną środowisku, jeżeli jest ona nieodwracalna lub sprawca nie jest w stanie przywrócić stanu poprzedniego,
- 2) proporcjonalne grzywny,
- 3) pozbawienie dostępu do finansowania publicznego,
- 4) pozbawienie prawa do zajmowania w osobie prawnej pozycji kierowniczej,
- 5) cofnięcie zezwoleń i upoważnień,
- 6) czasowy zakaz ubiegania się o urząd publiczny,

- 7) jeżeli przemawia za tym interes publiczny, publikacja całości lub części orzeczenia sądowego, przy czym w należycie uzasadnionych wyjątkowych przypadkach publikacja może obejmować dane osobowe osób skazanych.

9. Odpowiedzialność osób prawnych

Dyrektywa 2024/1203, idąc śladem poprzednich aktów prawa karnego środowiska, w art. 6 reguluje odpowiedzialność osób prawnych. Podkreślić trzeba, że prawodawca unijny nie narzuca państwom członkowskim obowiązku wprowadzenia instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych i liczy się z tym, że są państwa, które takiej instytucji nie znają. Dyrektywa jedynie wymaga, aby w takich państwach sankcje pozakarne spełniały cele dyrektywy, tj. były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Podstawy odpowiedzialności karnej ujmuje art. 6 ust. 1 dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności za przestępstwa z art. 3 (zarówno podstawowe, jak i kwalifikowane) i art. 4 (podżeganie, pomocnictwo, usiłowanie), o ile przestępstwa te zostały popełnione na korzyść tych osób prawnych przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze danej osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek organu danej osoby prawnej, w oparciu o:

- 1) prawo do reprezentowania osoby prawnej,
- 2) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej lub
- 3) uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej.

Ujęta w tym przepisie triada (reprezentacja, decyzyjność, kontrola) nie odbiega od poprzednich regulacji. Podobnie też zostało ujęte rozszerzenie odpowiedzialności według art. 6 ust. 2, według którego państwa członkowskie podejmą niezbędne środki w celu zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności w przypadku, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby z ust. 1 umożliwił popełnienie przestępstwa z art. 3 i 4 na korzyść danej osoby prawnej, przez osobę pozostającą pod jej zwierzchnictwem.

Dyrektywa zakłada równoległą odpowiedzialność osoby prawnej i osób fizycznych, stanowiąc w art. 6 ust. 3, że odpowiedzialność osób prawnych na podstawie ust. 1 i 2 nie wyklucza postępowania karnego

przeciwko osobom fizycznym, które popełniają przestępstwo, są podżegaczami lub pomocnikami w związku z przestępstwami z art. 3 i 4.

10. Sankcje wobec osób prawnych

Kolejny art. 7 dyrektywy określa sankcje wobec osób prawnych. Zasada ujęta w art. 7 ust. 1 jest analogiczna do osób fizycznych: sankcje i środki (z wyraźnym zaznaczeniem, że mogą one mieć charakter karny lub pozakarny) mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Według art. 7 ust. 2 sankcje lub środki w odniesieniu do osób prawnych odpowiadających na podstawie art. 6 ust. 1 lub 2 za przestępstwa z art. 3 i 4 obligatoryjnie obejmują grzywny karne i grzywny pozakarne, a mogą obejmować także inne sankcje lub środki karne lub pozakarne takie jak:

- 1) obowiązek:
 - przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, jeżeli szkoda jest odwracalna, lub
 - zapłaty odszkodowania, jeśli szkoda jest nieodwracalna lub sprawca nie jest w stanie przywrócić stanu poprzedniego,
- 2) pozbawienie prawa do korzystania za świadczeń publicznych lub pomocy publicznej,
- 3) pozbawienie dostępu do finansowania publicznego, w tym do procedur przetargowych, dotacji, koncesji i licencji,
- 4) czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej,
- 5) cofnięcie zezwoleń i upoważnień,
- 6) umieszczenie pod nadzorem sądowym,
- 7) sądowy nakaz rozwiązania,
- 8) zamknięcie zakładów wykorzystanych do popełnienia przestępstwa,
- 9) zobowiązanie przedsiębiorstw do ustanowienia systemów należytej staranności w celu zwiększenia zgodności z normami środowiskowymi,
- 10) jeżeli przemawia za tym interes publiczny – publikacja całości lub części orzeczenia sądowego.

Nowością jest ujednolicenie w art. 7 ust. 3 maksymalnego wymiaru grzywnien karnych lub pozakarnych stosowanych wobec osób prawnych; ten maksymalny wymiar nie może być niższy niż:

- 1) w przypadku przestępstw z art. 3 ust. 2 lit. a)–l), p), s) i t):

- 5% całkowitego obrotu osoby prawnej lub
 - kwota odpowiadająca 40 000 000 euro,
- 2) w przypadku przestępstw z art. 3 ust. 2 lit. m), n), o), q) i r):
- 3% całkowitego obrotu osoby prawnej lub
 - kwota odpowiadająca 24 000 000 euro.

Ostatni ust. 4 w art. 7 zawiera dość oczywiste wymaganie, aby w przypadku przestępstw kwalifikowanych z art. 3 ust. 3 sankcje lub środki karne lub pozakarne były surowsze niż w przypadku przestępstw podstawowych.

11. Orzekanie kar

Orzekanie kar za przestępstwa następuje według przepisów państw członkowskich, ale prawodawca unijny wskazał na okoliczności obciążające (art. 8) i łagodzące (art. 9), wymagając, aby co najmniej jednak z nich została uznana za taką w prawie krajowym.

I tak art. 8 wymienia następujące okoliczności obciążające:

- 1) przestępstwo spowodowało zniszczenie ekosystemu lub nieodwracalną bądź długotrwałą szkodę w ekosystemie; z przyczyn oczywistych nie ma to zastosowania do przestępstw kwalifikowanych z art. 3 ust. 3, bo takie następstwo jest ich znamieniem,
- 2) popełnienie przestępstwa w ramach organizacji przestępczej; dyrektywa odsyła tu do decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW³⁷, która definiuje organizację przestępczą jako zorganizowaną grupę, istniejącą przez pewien czas, składającą się z więcej niż 2 osób, działających wspólnie w celu popełnienia przestępstw, których maksymalne zagrożenie karą przekracza co najmniej 4 lata pozbawienia wolności lub aresztu lub które podlegają surowszej karze, w celu osiągnięcia, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej; a zorganizowaną grupę jako grupę, która nie jest przypadkowo utworzona w celu natychmiastowego popełnienia przestępstwa ani której członkowie nie muszą mieć formalnie określonych ról, w której nie musi istnieć ciągłość członkostwa ani rozwinięta struktura,
- 3) wykorzystanie dokumentów fałszywych lub przerobionych,

³⁷ Decyzja ramowa Rady z 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (Dz. Urz. L 300, s. 42).

- 4) przestępstwo popełnił urzędnik publiczny w ramach obowiązków,
- 5) uprzednia karalność sprawcy za przestępstwo tego samego rodzaju,
- 6) spowodowanie lub zamierzenie osiągnięcia znacznych korzyści finansowych lub uniknięcia znacznych wydatków,
- 7) sprawca zniszczył dowody lub zastraszył świadków lub skarżących,
- 8) popełnienie przestępstwa na obszarze Natura 2000.

Dla równowagi prawodawca unijny wskazał w art. 9 na okoliczności łagodzące według takiej samej koncepcji: państwo członkowskie jest zobowiązane uznać co najmniej jedną z nich za łagodzącą w swoim porządku prawnym. Takimi okolicznościami łagodzącymi są następujące:

- 1) sprawca przywraca środowisko do poprzedniego stanu, ale z zastrzeżeniem, że to nie jest jego obowiązkiem wynikającym z dyrektywy 2004/35/WE³⁸, lub przed wszczęciem postępowania karnego podejmuje kroki w celu zminimalizowania wpływu i zakresu szkody lub naprawia szkodę,
- 2) sprawca udziela organom administracyjnym lub sądowym informacji, których organy te nie byłyby w stanie uzyskać w innym sposób, a ułatwiający im:
 - ujawnienie lub pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców,
 - znalezienie dowodów.

12. Odebranie korzyści pochodzących z przestępstwa

Wymierzenie osobie fizycznej kary pozbawienia wolności a osobie prawnej kary pieniężnej, wraz ze środkami dodatkowymi przewidzianymi w dyrektywie, nie są jedynymi sankcjami, które mogą i powinny dotknąć sprawców przestępstw przeciwko środowisku. Równie ważne jest pozbawienie sprawców środków użytych do popełnienia przestępstwa oraz i przede wszystkim odebranie korzyści uzyskanych z jego popełnienia. Jest to przedmiotem art. 10 dyrektywy zatytułowanego Zabezpieczenie i konfiskata, który w ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia niezbędnych środków w celu umożliwienia wykrywania, identyfikacji, zamrażania i konfiskaty instrumentów i dochodów z przestępstw z art. 3 i 4. Jest to regulacja dość zdawkowa, ale wystarczająca, ponieważ art. 10 ust. 2 stanowi, że państwa człon-

³⁸ Dyrektywa PEiR z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. L 143, s. 56).

kowskie związane dyrektywą 2014/42/UE³⁹ przyjmują takie środki zgodnie z tą dyrektywą. Wprawdzie dyrektywa 2014/42/UE stosuje się do przestępstw wskazanych w jej art. 3 (są to przestępstwa określone w jednej konwencji, 7 decyzjach ramowych i 3 dyrektywach), ale z mocy właśnie dyrektywy 2014/42/UE należy je stosować także do przestępstw przeciwko środowisku. Według art. 1 dyrektywy 2014/42/UE określa ona minimalne zasady dotyczące zabezpieczenia mienia w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty oraz zasady dotyczące konfiskaty mienia w sprawach karnych (ust. 1) i nie narusza procedur, które państwa członkowskie mogą stosować w celu konfiskaty mienia (ust. 2).

Nie wchodząc w szczegóły regulacji dyrektywy 2014/42/UE. warto wskazać na pięć definicji zamieszczonych w jej art. 2:

- 1) „korzyści” oznaczają wszelkie korzyści majątkowe pochodzące, bezpośrednio lub pośrednio, z przestępstwa; mogą one przybierać dowolną formę mienia i obejmują wszelkie korzyści wynikające z ponownego zainwestowania lub przekształcenia korzyści bezpośrednich oraz wszelkie wpływy mające wartość,
- 2) „mienie” oznacza mienie każdego rodzaju, materialne lub niematerialne oraz dokumenty lub instrumenty prawne potwierdzające prawo do takiego mienia lub prawo z nim związane,
- 3) „narzędzia” oznaczają każde mienie użyte lub które ma zostać użyte w jakikolwiek sposób, w całości lub w części, do popełnienia przestępstwa lub przestępstw,
- 4) „konfiskata” oznacza ostateczne pozbawienie mienia orzeczone przez sąd w związku z przestępstwem,
- 5) „zabezpieczenie” oznacza tymczasowy zakaz przekazywania, niszczenia, przetwarzania, przemieszczania mienia lub rozporządzania nim lub tymczasowe przejęcie pieczy lub kontroli nad mieniem.

Kierując się tymi definicjami oraz przestrzegając reguł wynikających z tej dyrektywy można zapewnić rzeczywistą dolegliwość dla sprawców przestępstw przeciwko środowisku oraz pozbawienie ich najszerzej pojętych korzyści wynikających z ich popełnienia.

³⁹ Dyrektywa PEiR z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz. Urz. L 129, s. 9).

13. Przedawnienie

Ostatnim zagadnieniem prawa materialnego uregulowanym w dyrektywie są terminy przedawnienia wskazane w art. 11 z rozróżnieniem przedawnienie ścigania (ust. 1 akapit pierwszy) i wykonania kary (ust. 1 akapit drugi).

Terminy przedawnienia ścigania uzależnione są od maksimum grożącej kary i według art. 11 ust. 2 dyrektywy mają wynosić:

- 1) co najmniej 10 lat od popełnienia przestępstwa zagrożonego karą w maksymalnej wysokości co najmniej 10 lat pozbawienia wolności,
- 2) co najmniej 5 lat od popełnienia przestępstwa zagrożonego karą w maksymalnej wysokości co najmniej 5 lat pozbawienia wolności,
- 3) co najmniej 3 lata od popełnienia przestępstwa zagrożonego karą w maksymalnej wysokości co najmniej 3 lat pozbawienia wolności.

Terminy przedawnienia wykonania kary liczone od daty prawomocnego wyroku skazującego mają według art. 11 ust. 3 dyrektywy wynosić:

- 1) co najmniej 10 lat w razie skazania:
 - na ponad 5 lat pozbawienia wolności lub alternatywnie
 - na karę pozbawienia wolności za przestępstwo podlegające karze w wymiarze maksymalnym co najmniej 10 lat,
- 2) co najmniej 5 lat w razie skazania:
 - na ponad jeden rok pozbawienia wolności lub alternatywnie
 - na karę pozbawienia wolności za przestępstwo podlegające karze w wymiarze maksymalnym co najmniej 5 lat,
- 3) co najmniej 3 lata w razie skazania:
 - na do roku pozbawienia wolności lub alternatywnie
 - na karę pozbawienia wolności za przestępstwo podlegające karze w wymiarze maksymalnym co najmniej 3 lat.

Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy pozwala państwom członkowskim ustanowić termin przedawnienia ścigania krótszy niż 10 lat, ale nie krótszy niż 5 lat, jeżeli bieg przedawnienia może zostać przerwany lub zawieszony w przypadku określonych działań.

14. Jurysdykcja

Odnoszący się do jurysdykcji art. 12 dyrektywy rozróżnia:

- 1) w ust. 1 jurysdykcję standardową – każde państwo członkowskie ma określić swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw z art. 3 i 4 w następujących przypadkach:

- przestępstwo popełniono w całości lub w części na jego terytorium,
 - przestępstwo popełniono na pokładzie statku lub samolotu zarejestrowanego w danym państwie członkowskim lub pływającego pod jego banderą,
 - szkoda będąca jednym ze znamion przestępstwa wystąpiła na jego terytorium, lub
 - sprawca jest obywatelem tego państwa,
- 2) w ust. 2 jurysdykcję rozszerzoną – państwo członkowskie może – informując o tym Komisję – podjąć decyzję o rozszerzeniu swojej jurysdykcji na co najmniej jedno z przestępstw z art. 3 i 4, które popełniono poza jego terytorium, jeżeli:
- sprawca ma miejsce zwykłego pobytu na jego terytorium,
 - przestępstwo popełniono na korzyść osoby prawnej mającej siedzibę na jego terytorium,
 - przestępstwo popełniono przeciwko jego obywatelowi lub osobie mającej w nim miejsce zwykłego pobytu, lub
 - przestępstwo spowodowało poważne zagrożenie środowiska na jego terytorium.

Jak wynika z przedstawionych regulacji priorytetem w wyznaczeniu jurysdykcji ma zasada terytorialna, uzupełniona zasadą podmiotową i ochronną.

Prawodawca unijny liczy się z tym, że przestępstwo z art. 3 i 4 może podlegać jurysdykcji więcej niż jednego państwa członkowskiego. Wtedy stosownie do art. 12 ust. 2 akapit drugi państwa członkowskie współpracują za sobą w celu ustalenia, które państwo członkowskie ma prowadzić postępowanie karne. Wykorzystują w tym celu regulację decyzji ramowej 2009/948/WSiSW⁴⁰. Chodzi przede wszystkim o to, aby uniknąć naruszenia zasady *ne bis in idem*, tj. aby sprawca nie został dwukrotnie skazany za to samo, ale w różnych państwach. Istnieje także przewidziana w art. 12 ust. 2 decyzji ramowej możliwość skierowania sprawy do Eurojustu.

W art. 12 ust. 3 dyrektywy odniesiono się do jurysdykcji w dwóch przypadkach: szkoda jest znamieniem przestępstwa i pojawia się na terytorium państwa innego niż to, w którym popełniono przestępstwo

⁴⁰ Decyzja ramowa Rady z 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów (Dz. Urz. L 328, s. 42).

(ust. 1 lit. c) oraz sprawca będący obywatelem danego państwa popełnia przestępstwo poza jego terytorium (ust. 1 lit. d). w tych przypadkach państwa członkowskie mają zapewnić, że wniesienie oskarżenia nie będzie uzależnione od zawiadomienia przez państwo, w którym popełniono przestępstwo.

15. Uwagi końcowe

Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest zobowiązana – w myśl art. 28 ust. 1 dyrektywy 2024/1203 – wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy w terminie do 21 maja 2026 r. Trafnie za-uważono w piśmiennictwie, że to wcale nie jest dużo czasu⁴¹, jeśli zważyć, jak ogromną pracę musi podjąć prawodawca polski, aby ocenić, czy istniejące prawo karne środowiska odpowiada wymaganiom dyrektywy, a jeżeli nie odpowiada – w jakim zakresie powinno być zmienione i uzupełnione. Próbę naszkicowania niezbędnej drogi podejmę w trzeciej części artykułu, odniosę się w niej także do problematyki ujętej w art. 13–27 dyrektywy, której omówienie nie zmieściło się już w części drugiej.

Bibliografia

1. Danecka D., Radecki W., Zbrodnia ekocydu w międzynarodowym prawie karnym oraz w prawie niemieckim, francuskim i polskim, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2024, nr 2.
2. Fabšíková T., *Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí*, Praha 2021.
3. Fabšíková T., *Trestní odpovědnost v oblasti ochrany přírody v návrhu nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí*, *České právo životního prostředí* 2023, č. 4.
4. Fabšíková T., *Změny v trestněprávní ochraně životního prostředí podle návrhu nové směrnice*, *České právo životního prostředí* 2022, č. 1.

⁴¹ M. Górski, Sankcje za przestępstwa przeciwko środowisku, *Przegląd Komunalny* 2024, nr 8, s. 21.

5. Górski M., Nowa dyrektywa karna w sprawach środowiskach, Przegląd Komunalny 2024, nr 6.
6. Górski M., Nowa dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, Przegląd Komunalny 2024, nr 5.
7. Górski M., Przestępstwa przeciwko środowisku i ich ściganie, Przegląd Komunalny 2024, nr 7.
8. Górski M., Sankcje za przestępstwa przeciwko środowisku, Przegląd Komunalny 2024, nr 8.
9. Klopfer M., Heger M., Umweltstrafrecht, München 2014.
10. Radecki W., Europejskie prawo karne środowiska (część I). Powstanie i rozwój europejskiego prawa karnego środowiska, Przedsiębiorstwo i Prawo 2024, nr 18.
11. Radecki W., Odpowiedzialność za naruszenie środowiska w świetle prawa międzynarodowego, Ossolineum 1981.
12. Saliger F., Umweltstrafrecht, München 2012.

European Environmental Criminal Law (part II) Union Directive passed on 11th April 2024 on the protection of the environment through criminal law

Abstract

The subject of the second part is detailed discussion on the new European Parliament and Council Directive passed on 11th April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing previous directives. The analysis comprises assumptions of the directive, register of crimes, liability of natural and legal persons, principles of punishment concerning natural and legal persons.

Key words

European Union, criminal law, European criminal law, protection of the environment, crimes against the environment, environmental criminal law.

Maciej Nawacki¹

Inkluzywne instytucje wymiaru sprawiedliwości

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest kwestia charakteru prawnego i konstrukcji instytucji w ramach systemu sądownictwa. W opracowaniu wykorzystano dorobek ekonomicznej analizy instytucji politycznych. Przedstawiono rozważania dotyczące jednego z kluczowych aspektów instytucji – ich inkluzywności. Rozważania te zostały oparte na przykładach modeli instytucjonalnych wprowadzonych przez D. Acemoglu i J. A. Robinsona. Autor zwraca uwagę na konsekwencje braku partycypacji obywateli we władzy sądowniczej.

Słowa kluczowe

Inkluzywne instytucje polityczne, oligarchiczne instytucje polityczne, inkluzywne instytucje wymiaru sprawiedliwości

1. Wprowadzenie

Ekonomiczna analiza prawa dostarcza użytecznych narzędzi badania bezpośrednich kosztów funkcjonowania instytucji prawnych, stanowi tym samym zespół instrumentów ewaluacji przepisów obowiązujących

¹ Dr Maciej Nawacki, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, sędzia gospodarczy i upadłościowy, członek Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa, przewodniczący Komisji ds. wizytacji i lustracji Krajowej Rady Sądownictwa, pełnomocnik Krajowej Rady Sądownictwa ds. nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych w wymiarze sprawiedliwości, pełnomocnik KRS w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, autor publikacji z zakresu ochrony danych osobowych, prawa karnego materialnego, karnego procesowego, postępowania upadłościowego, jurslingwistyki, a także z zakresu nauk o bezpieczeństwie. ORCID: 0000-0003-0082-7609.

cych, jak również wprowadzanych regulacji prawnych². Badania ekonomiczne, wyjaśniające zjawiska rozwoju gospodarczego, skupiające się na roli instytucji pozwalają jednakże na szerszą analizę systemu prawa, w tym na rozstrzygnięcie sporów dotyczących ustroju określonych organów władzy państwowej. O ile poprzestanie na analizie formalno-dogmatycznej prowadzi częstokroć do nierozstrzygalnych dyskusji, zamykających się w kwestiach legalizmu, czy szerzej praworządności, to analiza ekonomiczna pozwala na ocenę skuteczności konkurencyjnych rozwiązań prawnych pod kątem ich wpływu na rozwój gospodarczy, dobrobyt, czy utrzymanie spokoju i porządku publicznego. Między ekonomistami panuje konsensus co do tego, że zarówno instytucje polityczne, jak i gospodarcze mają zasadniczy wpływ na wzrost gospodarczy i finalnie zasobność, dobrobyt społeczeństwa³.

Głównym przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza instytucji wymiaru sprawiedliwości pod kątem ich zgodności z modelami instytucji politycznych wypracowanymi przez nauki ekonomiczne i przedstawienie konsekwencji przyjętego przez ustawodawcę ustroju władzy sądowniczej w badanych aspektach.

2. Ekonomiczne modele instytucji politycznych

Badania na gruncie nauk ekonomicznych prowadzone przez Daro-
na Acemoglu, Simona Johnsona i Jamesa A. Robinsona⁴ pozwoliły im na wyodrębnienie dwóch kategorii instytucji: włączających – inkluzywnych (ang. *inclusive*) i wyciskających – oligarchicznych (ang. *extractive*)⁵. Podział ten dotyczy zarówno instytucji politycznych, jak i gospodarczych, przy czym funkcjonowanie instytucji gospodarczych,

² Szeroko o analizie ekonomicznej prawa R. Cooter, Th. Ulen, Ekonomiczna analiza prawa, Warszawa 2009, *passim* patrz B. Brożek, J. Stelmach, Metody prawnicze, Kraków 2006, s. 34–35, M. Nawacki, Analiza prospektywna nowej regulacji upadłości konsumenckiej, (w:) Prawo a ekonomia – alianse w budowie efektywnego państwa, pod red. M. Kowalczyk i P. Majer, Olsztyn 2016, s. 147.

³ M. Piątkowski, Złoty wiek. Jak Polska została europejskim liderem wzrostu i jaka czeka ją przyszłość, Warszawa 2023, s. 26 i przywołana tam literatura.

⁴ D. Acemoglu, S. Johnson i J. A. Robinson zostali uhonorowani w 2024 r. Nagrodą Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych za badania na temat instytucji i ich wpływu na dobrobyt.

⁵ D. Acemoglu, J. A. Robinson, Dlaczego narody przegrywają, Poznań 2012, s. 89 i nast.

ich konstrukcja normatywna zależy od instytucji politycznych. Wyzyskujące instytucje polityczne koncentrują władzę w rękach nielicznej elity, na wykorzystywanie władzy nakładają zaś niewielkie, pomijalne ograniczenia, sprowadzające się do nieefektywnych mechanizmów kontroli. Pociąga to za sobą skutek w postaci braku praworządności, braku bezpieczeństwa własności prywatnej, faktycznej prawnej nierówności, arbitralności decyzji władzy wykonawczej i sądowniczej, wysokich barier wejścia na rynek, ograniczonej konkurencji, ograniczonego stopnia partycypacji⁶. Oligarchiczne instytucje polityczne arbitralnie kształtują system wyzyskujących instytucji gospodarczych.

Funkcjonowanie wyzyskujących instytucji gospodarczych dowodzi nieinkluzywnego charakteru instytucji politycznych. Instytucje wyzyskujące zapewniają bowiem bogactwo nielicznym elitom, w rękach których skupia się także faktyczna władza, elitom kierującym instytucjami politycznymi. Pozwalają oligarchii na eksploatację zasobów reszty społeczeństwa. Oznaką dominacji wyzyskujących instytucji gospodarczych jest częstotliwość występowania zjawiska ekskluzji – wykluczenia społecznego, w tym także z rynku usług finansowych. Trwałość systemu instytucji oligarchicznych prowadzi zaś do kształtowania się tzw. normy wyzysku⁷, tj. powszechnie występującej, przeciętnej, nieekwiwalentnej proporcji (niewspółmierności) świadczenia wyzyskiwanego do świadczenia wzajemnego⁸, czy też do zaistnienia normy korupcji. Powszechność instytucji bankowości równoległej (ang. *shadow banking*)⁹ w kraju, niewypłacalność dłużników tych instytucji przemawia zatem za przyjęciem, iż instytucje polityczne w rzeczywistości nie wypełniają standardu inkluzywności.

⁶ Tak D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody...*, s. 97, M. Piątkowski, *Złoty...*, s. 31–33.

⁷ „Idąc [...] po tej linii rozumowania, można by stwierdzić, że jeśli dany rodzaj wyzysku uprawiany jest przez większą liczbę osób, [...] ustala się pewna przeciętna «norma» wyzysku” tak Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 29 października 1949 r. w sprawie o sygn. Wa C. 105/49, OSN 1950/II, poz. 30.

⁸ Tak M. Nawacki, *Wyzysk w upadłości konsumenckiej*, *Studia Prawnoustrojowe* z 2018 r. nr 42, s. 6–7.

⁹ Termin równoległa bankowość (*shadow banking*) oznacza instytucje finansowe, które zajmują się udzielaniem pożyczek, kredytów konsumenckich, pośrednictwem finansowym, nie podlegają przy tym regulacjom i kontroli organów nadzoru, jak banki. Tak: J. K. Sołarz, *Równoległa bankowość detaliczna*, (w:) A. Szelańska (red.), *Współczesna bankowość detaliczna*, Warszawa 2010, s. 32.

W odróżnieniu od oligarchicznych, instytucje inkluzywne są pluralistyczne, upowszechniają władzę w społeczeństwie i nakładają ograniczenia na arbitralne wykorzystywanie władzy, ich polityczna potęga nie jest związana z jedną osobą czy wąską grupą, ale z wielością grup lub szeroką koalicją grup. Instytucje włączające są jednocześnie w ujęciu systemowym wystarczające centralistyczne, tj. w stopniu pozwalającym na korzystanie z przysługującego państwu monopolu na stosowanie przemocy¹⁰. Brak dostatecznej centralizacji skutkuje zaniemocowaniem rzeczywistej władzy, która nie jest zdolna do egzekucji prawa. Instytucje włączające mieszczą się zatem, używając terminologii D. Acemoglu i J. A. Robinsona, w wąskim korytarzu (ang. *narrow corridor*) Lewiatana Ujarmionego, którego granicę z jednej strony wyznacza państwo opresyjne – Lewiatan Despotyczny, z drugiej zaś strony Lewiatan Nieobecny, tj. atrofia państwa¹¹.

Polityczne instytucje inkluzywne kształtują włączające instytucje gospodarcze, które niełatwo wykorzystać do ustanowienia systemu wyzysku gospodarczego, co powoduje bardziej równomierną dystrybucję zasobów, a w konsekwencji wspiera trwałość instytucji politycznych¹². Skutkiem funkcjonowania włączających instytucji gospodarczych jest bezpieczeństwo własności prywatnej, praworządność, otwartość rynku o stosunkowo łatwym dostępie dla nowych przedsiębiorców, swoboda zawierania umów, dostęp do edukacji i równość szans większości obywateli¹³.

Uproszczeniem jest przyjmowanie, iż konstrukcja prawna instytucji stanowi o dobrobycie obywateli, przytoczona wyżej analiza dowodzi jednakże, iż instytucje włączające wykazują przewagę komparatywną¹⁴ nad instytucjami wyzyskującymi, oligarchicznymi. Instytucje państwa zarówno polityczne, jak i gospodarcze winne zatem być projektowane i wprowadzane w drodze aktów normatywnych jako inkluzywne, włączające, nie zaś oligarchiczne. Funkcjonowanie instytucji wprowadzonych jako inkluzywne – prawo w działaniu (*law in action*) tych instytucji - powinno polegać na utrzymywaniu jako dominujących

¹⁰ Por. D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody...*, s. 96–97.

¹¹ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Wąski korytarz, Państwa, społeczeństwa i losy wolności*, Poznań 2022, s. 102–103.

¹² Tak D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody...*, s. 96 i 98.

¹³ Tak M. Piątkowski, *Złoty...*, s. 32.

¹⁴ Por. termin przewaga komparatywna w ekonomicznej analizie prawa R. Cooter, Th. Ulen, *Ekonomiczna...*, s. 38.

cech składających się na założoną i zaprojektowaną prawnie inkluzywność. Postulaty te znajdują również zastosowanie do instytucji wymiaru sprawiedliwości w szerokim rozumieniu odpowiadającym regulacji Rozdziału VIII Konstytucji, obejmującym sądy, trybunały i Krajową Radę Sądownictwa. (W przedmiotowej pracy termin „instytucja polityczna” używany jest w odniesieniu do sądów i trybunałów w znaczeniu ekonomicznym, zastosowanym przez D. Acemoglu, J. A. Robinsona; oznacza instytucję, której przysługuje część władztwa państwowego, np. władzy sądowniczej, nie stanowi oceny realizacji nakazu apolityczności sędziów).

3. Historyczny model włączający instytucji wymiaru sprawiedliwości

Instytucje sądownictwa podlegały tym samym mechanizmom kształtowania, co inne instytucje polityczne w procesach rozwoju państw. Inkluzywny model sądownictwa nie stanowi zatem innowacji prawnej, przeciwnie w różnym stopniu wprowadzany został w państwach spełniających standard demokratycznego państwa prawnego. Włączające instytucje sądownictwa opisane zostały już przez Monteskiusza, który intuicyjnie przewidział model właściwy państwu dbającemu o dobrobyt obywateli na podstawie obserwacji niedoskonałego przecież ustroju i systemu prawnego Anglii.

W swoim dziele „O duchu praw” w rozdziale VI „O ustroju angielskim” pisał: „władza sądu nie powinna być powierzona stałemu senatowi, ale wykonywana przez osoby powołane z ludu, w pewnych okresach roku, w sposób przepisany prawem, aby tworzyć trybunał trwający tylko póty, póki tego konieczność wymaga. W ten sposób owa tak groźna władza sędziowska, nie będąc przywiązana ani do pewnego stanu, ani do pewnego zawodu, staje się, można rzec, niewidzialną i żadną. Nie ma się ustawicznie sędziów przed oczami: lęk budzi urząd, a nie urzędnicy. Trzeba nawet, aby w ważnych oskarżeniach zbrodniarz, z zezwoleniem prawa, mógł sobie wybierać sędziów, lub, przynajmniej, aby mógł ich wykluczyć tylu, iż tych, co zostaną, można by uważać jako pochodzących z jego wyboru.

(...) Ale, o ile trybunały nie powinny być stałe, wyroki powinny być stałe, tak aby zawsze były jedynie ścisłym brzmieniem prawa. Gdyby były poszczególnym mniemaniem sędziego, żyło by się w społeczeń-

stwie, nie znając ściśle swoich wobec niego zobowiązań. Trzeba nawet, aby sędziowie byli z tego samego stanu, co oskarżony, lub też z jemu równych, aby nie mógł mniemać, że popadł w ręce ludzi skłonnych zadać mu gwałt”¹⁵.

Instytucje wymiaru sprawiedliwości w ujęciu Monteskiusza powinny zatem posiadać demokratyczną legitymację, by obywatele byli sądzeni przez równych im obywateli. Władza sędziowska nie powinna mieć charakteru zawodowego, zamkniętego w określonej klasie, czy grupie społecznej. Postulaty te polegając na włączeniu szerokich rzesz obywateli w sprawowanie władzy sądowniczej odpowiadają konstrukcji sądów z udziałem sędziów pokoju, ławników, czy ławy przysięgłych. Standard instytucji sądowniczych włączających odpowiada unormowaniu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasadzie sprawowania władzy, także sądowniczej, przez Naród bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 2 Konstytucji).

W wyroku z 14 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. P 7/20, OTK-A 2021, nr 49 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, „art. 2 Konstytucji formułuje trzy fundamentalne zasady ustroju Rzeczypospolitej: zasadę prawa, zasadę państwa demokratycznego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Przepis ten (traktowany również jako „metazasada”) ma istotne znaczenie, przy interpretacji aktów prawnych (stosowaniu prawa), zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej. Jest fundamentem do rekonstruowania zasad o podstawowym znaczeniu, także takich które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście samej Konstytucji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU 2005, nr 1/A, poz. 9). Wśród takich zasad, trzeba wymienić (...) zasadę zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, w szczególności w stanowieniu prawa, w tym zasadę demokratycznego mandatu wszystkich instytucji publicznych”. Inkluzywność instytucji politycznych, w tym sądów, została zatem w polskim systemie prawa podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej.

Najbliższa modelowi Monteskiusza jest konstrukcja normatywna Trybunału Konstytucyjnego, którego sędziowie wprost pochodzą z demokratycznego wyboru (art. 194 ust. 1 Konstytucji), podlegają

¹⁵ Montesquieu, O duchu praw, Warszawa 1927, s. 83, wersja elektroniczna <https://wolnelektury.pl/>, dostęp 25 lutego 2025 r.

rekrutacji spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą, nie tylko z zamkniętego środowiska sędziowskiego, a nadto ich władza jest ograniczona dziewięcioletnią indywidualną kadencją, co zapewnia zmienność składu. Podobnie inkluzywny jest sąd sędziów równych posłom – Trybunał Stanu, wybierany właśnie przez posłów na okres kadencji Sejmu (art. 199 ust. 1 Konstytucji), Również konstrukcja normatywna Krajowej Rady Sądownictwa po roku 2017, której członkowie posiadają legitymację demokratyczną, nie zaś oligarchiczną, spełnia standard instytucji włączającej.

Sądy powszechne, wojskowe, administracyjne, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny z uwagi na zawodowy charakter, ograniczenie, a w odniesieniu do większości spraw sądowych wykluczenie, sprawowania przez obywateli wymiaru sprawiedliwości, nie posiadają cech instytucji inkluzywnych. Skutkuje to podnoszeniem zarzutów co do alienacji sądów i trybunałów, oligarchicznego charakteru instytucji władzy sądowniczej, której orzecznictwo, sprawność procedowania, niezależność od zewnętrznych wpływów w przeważającej mierze nie odpowiada społecznym oczekiwaniom co do realizacji gwarantowanego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu. Ograniczenie partycypacji obywateli w instytucjach sądowych nie wynika jednakże z unormowań rangi konstytucyjnej, art. 182 Konstytucji stanowi bowiem, iż udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa, a tym samym nakazuje, by ustawowo potwierdzono wynikające z art. 2 i art. 4 ust. 2 Konstytucji prawo do wykonywania przez obywateli również władzy sądowniczej. Dyspozycji art. 182 Konstytucji nie wypełnia zaniechanie ustawodawcy zwykłego w unormowaniu udziału obywateli w wykonywaniu władzy sądowniczej, a tym bardziej za sprzeczną z normą wynikającą z tego przepisu należy uznać tendencję do rugowania ławników z sądów, jako stanowiących zbędne obciążenie, w tym finansowe.

4. Rekonstrukcja cech współczesnej włączającej instytucji politycznej w prawie europejskim

Historyczny standard inkluzywności politycznych instytucji, w tym sądów, formalnie wymagany na podstawie analizowanych przepisów Konstytucji, nie stanowi jednakże wyczerpującego zestawienia cech instytucji włączającej. Paradoksalnie standard ten można odtworzyć

na podstawie przepisów prawa europejskiego. Instytucje Unii Europejskiej jako dotknięte głębokim deficytem demokratycznym nie mają charakteru instytucji włączających. Przykładem instytucji oligarchicznej jest Trybunał Sprawiedliwości UE. Sędziowie Trybunału nie tylko nie posiadają demokratycznej legitymacji, ale również nie reprezentują rządu państwa, z którego pochodzą. Zgodnie z art. 253 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁶ sędziowie TSUE mianowani są za wspólnym porozumieniem przez rządy, po zaopiniowaniu kandydatów przez tzw. komitet opiniujący składający się z siedmiu osobistości wybranych spośród byłych członków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu, członków krajowych sądów najwyższych i prawników o uznanej kompetencji (art. 255 TFUE). W praktyce sędzią nie zostaje kandydat, który nie uzyskał poparcia komitetu, a tym samym komitet stanowi gwarancję niezmienności środowiskowej sędziów Trybunału.

O ile przepisy prawa traktatowego nie pozwalają na odtworzenie cech politycznych instytucji włączających, to przepisy prawa wtórnego wprowadzają wymogi niezależności w stosunku do niektórych instytucji krajowych, ujednolicają je w danej dziedzinie prawa we wszystkich państwach członkowskich, a które to warunki niezależności składają się na ich inkluzywność w rozumieniu przyjmowanym na gruncie ekonomii. Wyczerpujący zestaw cech włączającej instytucji politycznej przewidują przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹⁷ (RODO) (Dz. U. UE. L. z 2016 r., Nr 119, s. 1 z późn. zm.). Rozporządzenie to w art. 51 i nast. wymienia cechy stanowiące o pluralistycznym, o wystarczającej centralizacji (wiodącym), niezależnym organie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych¹⁸.

¹⁶ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

¹⁷ Dz. U. UE. L. z 2016 r., Nr 119, s. 1 z późn. zm.

¹⁸ Por. M. Nawacki, Krajowa Rada Sądownictwa jako specjalny organ nadzoru nad operacjami przetwarzania danych osobowych w wymiarze sprawiedliwości, *Consilium Iuridicum* 2023, nr 1 (3–4), s. 69–89, A. Grzelak, M. Wróblewski, (w:) *Ochrona danych osobowych w sądach i w prokuraturze*, pod red. A. Grzelak, Warszawa 2019, s. 104.

Cechę pluralizmu – demokratyczną legitymację zapewnia, zgodnie z art. 53 ust. 1 RODO, powoływanie każdego z członków organów nadzorczych w drodze przejrzystej procedury na kadencję przez parlament, rząd, głowę państwa, lub niezależny organ uprawniony do powoływania członków organu nadzorczego na podstawie prawa państwa członkowskiego. Konstrukcja normatywna zakłada zatem włączenie w wykonywanie funkcji tej instytucji obywateli, którzy poprzez wymienionych przedstawicieli mają wpływ na wybór członków organu nadzorczego. Nadto przepisy art. 51 i 55 RODO gwarantują odrębność instytucjonalną, wyłączną właściwość organu z oczywistym wyłączeniem nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości. Zgodnie z art 52 ust. 2 RODO członek lub członkowie każdego organu nadzorczego podczas wypełniania swoich zadań i wykonywania swoich uprawnień pozostają wolni od bezpośrednich i pośrednich wpływów zewnętrznych, nie zwracają się do nikogo o instrukcje ani ich od nikogo nie przyjmują.

Wyrazem wystarczającego stopnia centralizacji jest niezależność działania (art. 52 ust.1 i 2 RODO), niezależność instytucjonalna, w tym zapewnienie by organ dysponował zasobami kadrowymi, technicznymi i finansowymi, pomieszczeniami i infrastrukturą niezbędnymi do skutecznego wypełniania swoich zadań i wykonywania swoich uprawnień (art. 52 ust. 4, 5 i 6 RODO), niezależność personalna obejmująca nieusuwalność piastunów organu w trakcie kadencji (art. 53 ust. 3 i 4 RODO) legalność funkcjonowania – umocowanie w prawie krajowym (54 ust. 1 RODO), posiadanie uprawnień co najmniej w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów RODO, w tym uprawnień mieszczących się w pojęciu monopolu państwa na stosowanie przemocy (art. 57 ust. 1 RODO i art. 58 RODO).

5. Inkluzywne cechy instytucji wymiaru sprawiedliwości

Zestawienie opisanych cech organu niezależnego pozwala na odwołanie modelu instytucji włączającej – jednocześnie pluralistycznej i odpowiednio centralistycznej, podlegającej kontroli, kadencyjnej, wybieralnej przez obywateli, a przy tym dysponującej realną władzą egzekucji prawa, czyli instytucji realnej, nie fasadowej. Odnosząc ten model instytucji włączającej do instytucji wymiaru sprawiedliwości należy zauważyć, iż poza analizowaną już cechą pluralizmu sądy i try-

bunały formalnie spełniają standard inkluzywności – są w odpowiednim stopniu centralistyczne. Sądy dysponują niezależnością instytucjonalną wyrażającą się w autonomii budżetowej, odrębnością od instytucji władzy wykonawczej i ustawodawczej, realną władzą egzekucji prawa, w tym władzą pozbawienia wolności.

Występowanie niektórych cech inkluzywności instytucji wymiaru sprawiedliwości nie równoważy jednakże braku pluralizmu wyrażającego w braku partycypacji obywateli we władzy sądowniczej i w braku kontroli społecznej nad osobami sprawującymi wymiar sprawiedliwości. Brak tej kluczowej cechy instytucji włączającej w odniesieniu do organów władzy sądowniczej stanowi zagrożenie zejścia państwa ze ścieżki rozwoju – stanowi o istotnym ryzyku wyjścia z wąskiego korytarza. Oligarchiczne sądy mogą bowiem kształtować i stymulować rozwój gospodarczych instytucji wyzyskujących. O ile zatem realizacja celu w postaci wzrostu dobrobytu możliwie najszerszych grup społecznych, model inkluzywnego rozwoju gospodarczego stanowi zadanie państwa, władzy ustawodawczej i wykonawczej, to wykonanie tego zobowiązania wymaga reform wymiaru sprawiedliwości – zapewnienia dominującego udziału obywateli w wykonywaniu władzy sądowniczej, czy to w charakterze ławników, sędziów przysięgłych, sędziów pokoju, czy też w przyjęciu pierwszeństwa, a nawet przymusu rozstrzygania określonych kategorii sporów w drodze mediacji, arbitrażu, czy sądów pokoju. Wyzwaniem jest tym samym reforma ustrojowa w kierunku inkluzywnych instytucji wymiaru sprawiedliwości.

6. Wnioski

Ekonomiczna analiza prawa w zakresie odnoszącym się do wiodącej roli inkluzywnych instytucji politycznych i gospodarczych w rozwoju państwa pozwala również na badanie efektywności ustroju instytucji wymiaru sprawiedliwości. Dorobek nauk ekonomicznych powinien być wykorzystany w ewaluacji obowiązujących przepisów prawa i w ocenie projektowanych zmian ustroju sądownictwa.

Włączający charakter instytucji wymiaru sprawiedliwości znajduje oparcie w normach konstytucyjnych (art. 2 i art. 4 ust. 2 Konstytucji), nie jest jednakże w stopniu dostatecznym realizowany przez ustawodawstwo zwykle w zakresie podstawowej cechy stanowiącej o inklu-

zywności każdej instytucji politycznej, tj. w zakresie partycypacji obywateli we władzy.

Brak realizacji wzorca inkluzywnej instytucji politycznej w przepisach normujących ustroj sądów i postępowanie przed sądami stanowi czynnik ryzyka w rozwoju państwa, a tym samym przesądza o konieczności zmian ustroju sądownictwa poprzez zagwarantowanie realnego udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Bibliografia

1. Acemoglu D., Robinson J. A., Dlaczego narody przegrywają, Poznań 2012.
2. Acemoglu D., Robinson J. A., Wąski korytarz, Państwa, społeczeństwa i losy wolności, Poznań 2022.
3. Brożek B., Stelmach J., Metody prawnicze, Kraków 2006.
4. R. Cooter, Th. Ulen, Ekonomiczna analiza prawa, Warszawa 2009.
5. Grzelak A. (red.), Ochrona danych osobowych w sądach i w prokuraturze, Warszawa 2019.
6. Kowalczyk M., Majer P. (red.), Prawo a ekonomia – alianse w budowie efektywnego państwa, Olsztyn 2016.
7. Montesquieu, O duchu praw, Warszawa 1927.
8. Nawacki M. Analiza prospektywna nowej regulacji upadłości konsumenckiej, (w:) Prawo a ekonomia – alianse w budowie efektywnego państwa, pod red. M. Kowalczyk i P. Majer, Olsztyn 2016.
9. Nawacki M. Krajowa Rada Sądownictwa, jako specjalny organ nadzoru nad operacjami przetwarzania danych osobowych w wymiarze sprawiedliwości, Consilium Iuridicum 2023, nr 1(3–4).
10. Nawacki M. Wyzysk w upadłości konsumenckiej, Studia Prawno-ustrojowe 2018, nr 42.
11. Piątkowski M. Złoty wiek. Jak Polska została europejskim liderem wzrostu i jaka czeka ją przyszłość, Warszawa 2023.
12. Solarz J. K., Równoległa bankowość detaliczna, (w:) A. Szelańska (red.), Współczesna bankowość detaliczna, Warszawa 2010.
13. Szelańska A. (red.), Współczesna bankowość detaliczna, Warszawa 2010.

Inclusive justice institutions

Abstract

The subject of the article is the question of the legal nature and construction of institutions within the judicial system. The study uses the achievements of economic analysis of political institutions. Considerations are presented on one of the key aspects of institutions - their inclusiveness. These considerations are based on the examples of institutional models introduced by D. Acemoglu and J. A. Robinson. The author draws attention to the consequences of the lack of citizen participation in judicial power.

Key words

Inclusive political institutions, extractive political institutions, inclusive judicial institutions.

Kontrola państwowa w Polsce

Streszczenie

W artykule przedstawiono zmiany umocowania kontroli państwowej w zależności od uwarunkowań historycznych, ustrojowych oraz koniunktury gospodarczej. Autor wskazuje na występującą na przestrzeni dziejów zależność pomiędzy wolnością w państwie a degradacją i deprecjonowaniem niezależności naczelnych organów kontroli państwowej. Przedstawiony rys historyczny Najwyższej Izby Kontroli, stanowił celowy zaczyn do dyskusji o trójpodziale władzy i możliwości wyodrębnienia nowej, czwartej władzy – kontrolującej.

Słowa kluczowe

Kontrola, nadzór, Najwyższa Izba Kontroli, podział władzy.

1. Wstęp

Nie budzi najmniejszych wątpliwości w doktrynie, że kontrola jest jedną z kluczowych funkcji zarządzania². Trudno wyobrazić sobie jakikolwiek rozwój, w szczególności organizacji państwowych, bez refleksji nad tym jak jest a jak być powinno oraz nad kontrolą porównawczą obu tych stanów³. Ściślej, jak podaje M. Klimas⁴, kontrola jako funkcja kierowania obejmuje następujące czynności:

- ustalenie stanu rzeczywistego (faktycznego),
- ustalenie stanu obowiązującego (wymaganego),

¹ Wiesław Dziergawka, mgr, prawnik, były audytor wewnętrzny, przewodniczący zespołu kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych. Autor publikacji z zakresu zarządzania i kontroli budżetowej.

² Organizacja kontroli wewnętrznej, (w:) K. Winiarska (red.), Organizacja rachunkowości, Warszawa 2011, s. 151.

³ M. Klimas, Podręczna encyklopedia rachunkowości, Warszawa 1997, s. 237.

⁴ *Ibidem*.

- porównanie obu stanów i stwierdzenie zgodności lub niezgodności,
- wyjaśnienie przyczyn i skutków stwierdzonej zgodności lub niezgodności.

Kontrola od zawsze towarzyszyła ludzkości. Już w Biblii, na wstępie opisu historii świata, pojawia się kluczowy element kontrolny. Nie wdając się w rozważania teologiczne oraz zdając sobie w pełni sprawę z symboliki opisu zawartego w Świętej Księdze, możemy zredukować przypowieść o Adamie i Ewie, do następujących czynności kontrolnych. Pierwsza, stwierdzenie stanu faktycznego: brak jabłka. Drugie: stan wymagany – istnienie jabłka. Trzecie: stwierdzenie niezgodności. Czwarte: wyjaśnienie odchylenia – wąż, Ewa, Adam. W oryginalnej przypowieści czytamy: „Niewiasta odpowiedziała wężowi: «Owoce z drzew tego ogrodu jeść możemy, tylko o owocach z drzewa, które jest w środku ogrodu, Bóg powiedział: Nie wolno wam jeść z niego, a nawet go dotykać, abyście nie pomarli»⁵. Dalej, przedstawione jest już ewidentne pytanie kontrolne: „Rzekł Bóg: «Któż ci powiedział, że jesteś nagi? Czy może zjadłeś z drzewa, z którego ci zakazałem jeść?»⁶. W wielu religiach pojawia się zupełnie niezależnie od siebie, motyw kontroli ludzi przez istoty nadprzyrodzone⁷, co dowodzi jedynie słuszności tezy, iż samo pojęcie kontroli jest tak stare jak ludzkość⁸. Zdefiniowanie pojęcia kontroli i włączenie go jako elementu niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania systemu administracji państwa w kompleks zadań zarządczych, nastąpiło po raz pierwszy w pracach Platona (427–347 p.n.e.). W swoim ostatnim dziele, *Prawach*, Platon wskazuje, iż ostatecznym autorytetem w państwie ma być prawo⁹. Przestrzegania prawa pilnują (kontrolują) specjalne zespoły wyszkolonych urzędników¹⁰. W *Prawach* Platon wyraża też bardzo ciekawą myśl, że spra-

⁵ Rdz 3. 2. Biblia Tysiąclecia, wyd. V, 1999.

⁶ Rdz 3.11. Biblia Tysiąclecia, wyd. V, 1999.

⁷ Por. J. Bohuszewicz, D. Brzostek, *Religia, historia i przyszłość w kulturze afrokaraibskiej*, Kraków 2012.

⁸ Kodeks Hammurabiego, najstarszy i jeden z najbardziej wpływowych prawnych osiągnięć starożytnego świata. Spisany w około 1750 roku p.n.e. w Babilonii przez króla Hammurabiego, zawierał normy, opisywał system wymiaru sprawiedliwości i kontroli społecznej.

⁹ Platon, *Prawa*, Warszawa 2017.

¹⁰ Rolę poetów, wojowników i filozofów w społeczeństwie oraz preferowanych form rządów, ukazał szerzej w swoim dziele *Państwo* (gr. *Πολιτεία*, *Politeia*), powstałym ok. 380 roku p.n.e., napisanym w formie dialogu.

wiedliwie państwo powinno stwarzać dogodne warunki dla moralnego wysiłku człowieka, a w przypadku, gdyby tego nie czyniło, obywatel jest zobowiązany do wypowiedzenia mu posłuszeństwa. Próbę opisu idealnego ustroju wraz z systemem kontroli wewnętrznej podjął się także Arystoteles (384–322 p.n.e.) w *Polityce*. Dalsze próby wdrażania kontroli łączą się z postacią historycznego władcy imperium perskiego, Dariusza I Wielkiego (550–486 p.n.e.). Dariusz zasiadł na tronie jako uzurpator w wyniku walk o władzę, zabijając innego uzurpatora, Gaumatę. Był on genialnym strategiem i organizatorem, nazywany jest też odnowicielem państwa perskiego. Zbudował sprawny aparat państwowy zarządzający największą monarchią ówczesnego świata¹¹. Dariusz przeprowadził reformę prawa, wzorując się częściowo na prawach Hammurabiego (tzw. rozporządzenie o słusznym przepisach). Zreformował administrację królestwa, dzieląc je na 20 satrapii o znacznej autonomii, ale podlegające władzy centralnej. Wprowadził system kontroli państwowej, tzw. oczy i uszy królewskie, wprowadził kontrolę przy pomocy swoich wysłanników, rozsyłając ich po całym kraju. Wkrótce „oczy i uszy królewskie” stały się najbardziej nienawidzoną klasą społeczeństwa. Równolegle do dzieł Dariusza na terenie greckiego polis – Sparty, skarb państwa był kontrolowany przez Radę Starców. W późniejszych czasach republiki w Rzymie, wszystkie organy władz państwowych rozporządzające funduszami państwowymi były odpowiedzialne przed Senatem. W okresie cesarstwa procedury kontrolne stanowiły realny atrybut władzy absolutnej¹². W drodze ewolucji wykrystalizowały się organy kontrolne, ponieważ każda struktura państwowa potrzebuje kontroli do efektywnego sprawowania władzy. Mówimy tu o pojęciu „imperium”. Imperium (łac. od czasownika *imperare* „rozkazywać; rządzić”), to według słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych¹³ – zakres władzy: wojskowej, cywilnej i religijnej w starożytnym Rzymie. Imperium posiadali następujący urzędnicy: dyktator,

¹¹ A. T. Olmsstead, *Dzieje imperium perskiego*, Warszawa 1974, s. 185–189.

¹² Przyjmuje się, że początkiem cesarstwa był rok 27 p.n.e., kiedy Gajusz Oktawiusz otrzymał od senatu tytuł augusta (wywyższony przez bogów). Potwierdzało to pozycję Oktawiana jako najważniejszej osoby w państwie i przyniosło definitywny koniec republice rzymskiej. Formalnie zachowano poprzedni ustrój, jednak realnie to cesarz wykonywał wszystkie najważniejsze urzędy republiki i dowodził armią.

¹³ <http://www.slownik-online.pl/kopalinski/4C40777B42338BD3C12565E100776E17.php> (dostęp: 16 grudnia 2024 r.).

konsulowie i pretorzy. W przypadku dyktatora było to *summum imperium* czyli władza nieograniczona. Czy może istnieć państwo bez władzy oraz faktycznych atrybutów jej sprawowania, jakimi są czynności kontrolne? Według definicji Mariusza Gulczyńskiego: „Państwo jest przymusową organizacją, wyposażoną w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład, zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności, składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów”¹⁴. Jak odczuwamy intuicyjnie, nie. Władza, a w tym kontrola, jest immamentnym elementem państwowości. Jak zostanie to opisane w opracowaniu, polski eksperyment z faktycznym brakiem realnej kontroli nad magnaterią i stanem szlacheckim w I Rzeczypospolitej, zakończył się, bo musiał zakończyć się, tragicznie¹⁵. Kontrola państwowa to ogół działań polegający na nadzorze jednych organów państwowych nad innymi, a także nadzór tych wytypowanych organów nad instytucjami, organizacjami czy w zakresie wynikającym z uprawnień władczych państwa, także nad obywatelami. W Polsce do organów kontroli państwowej zaliczyć możemy: Trybunał Stanu, który kontroluje członków rządu, Sejm w zakresie w jakim udziela rządowi wotum zaufania lub nieufności, czy choćby rada gminy, rada powiatu, lub sejmik województwa, gdy głosuje odpowiednio nad absolutorium dla wójta, burmistrza, starosty czy marszałka. Podobnie organem kontroli państwowej jest również Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Rolę głównego urzędu kontrolującego działanie wszelkich organów państwa pełni Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Jest to instytucja państwowa, podlegająca bezpośrednio sejmowi, która kontroluje działalność organów administracji rządowej, samorządowej, a także inne jednostki i podmioty publiczne i prywatne w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki budżetowe (państwowe lub komunalne). W opracowaniu autor przedstawi rys historyczny i ewolucję umocowania NIK, na tle zmian ustrojowych kraju.

¹⁴ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007.

¹⁵ Szerzej: K. M. Morawski, *Źródło rozbioru Polski*, Warszawa 2009.

2. Kontrola państwowa w I Rzeczypospolitej

Polska, ze swoim specyficznym ustrojem politycznym, wybieralnymi organami władzy bardzo odstawała od utrwalonych trendów europejskich. Ewolucja instytucji monarchii w Europie, której kierunek jednostronnie zmierzał do odbierania władzy realnej monarchom na rzecz organów parlamentarnych, rozpoczęta w Anglii doprowadziła ostatecznie, choć nie jako jedyny efekt, do rozdzielenia skarbcza królewskiego od skarbcza publicznego. W związku z powyższym koniecznym było opracowanie systemu pozwalającego na utrzymanie i kontrolę tej niezależności. Proces ten rozpoczął się najintensywniej w Anglii¹⁶. Ten system był pierwszym zaczynem kontroli państwowej. Ciekawym epizodem w tym trendzie wydaje się okres absolutyzmu. To Francję, historycznego odwiecznego wroga Anglii, uznaje się za źródło absolutyzmu europejskiego w XVII wieku. Ideologiczne przesłanki jego zaistnienia pojawiły się jednak już w wieku XVI. W pracach Jeana Bodina, twórcy koncepcji suwerenności, czytamy, że władca sprawuje swoją władzę w granicach dwu praw: boskich i naturalnych. Co najciekawsze, Bodin twierdził, że władca nie podlega prawu, które sam stanowi¹⁷. Ludwik XIV, klasyczny przykład władcy absolutnego, optymalnie wykorzystał szansę dziejową, obejmując w wieku pięciu lat władzę po swym ojcu. Zbudował wokół siebie autorytarny kult, który miał charakter niemalże religijny. Nie bez kozery, określano go jako: król–słońce. Oczywiście był w państwie jeden skarbiec – królewski, państwo było tylko jakby dodatkiem do monarchy. Stosunek władca – poddani w tamtych czasach niezwykle trafnie oddaje uznany badacz epoki, J. Baszkiewicz, powołując się na naoczne źródła: „Gdy na placu Ludwika XIV odsłaniano jego pomnik, obecni przy tym arystokraci kłaniali się temu posagowi”¹⁸. Podobne „mistyczne” stosunki

¹⁶ 15 czerwca 1215 r. król Anglii Jan bez Ziemi, pod naciskiem możnowładztwa, wzburzonego królewską samowolą i uciskiem podatkowym, podpisał dokument Magna Charta Libertatum (lub Magna Carta), czyli Wielka Karta Swobód lub Wielka Karta Wolności (ang. *The Great Charter*). Karta była przywilejem mającym znamiona umowy między królem a jego poddanymi. Ograniczała władzę monarchszą, głównie w dziedzinie skarbowej (nakładanie podatków za zgodą rady królestwa) i sądowej (zakaz więzienia lub karania bez wyroku sądowego).

¹⁷ P. Grobelna, *Monarchia absolutna Ludwika XIV. Nowe ścieżki badawcze*, *Studia Europaea Gnesnensia* 2014, nr 10, s. 58–60.

¹⁸ J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Warszawa 1999, s. 243.

panowały w carskiej Rosji, gdzie car miał oficjalne funkcje liturgiczne¹⁹. Cała konstrukcja aparatu państwowego odzwierciedlała w Rosji absolutystyczne aspiracje władcy nie tylko w zakresie państwowym ale i nadprzyrodzonym. Oba te autorytaryzmy – francuski i rosyjski, zostały obalone²⁰ w wyniku krwawych rewolucji²¹. Okrucieństwo tych rewolucji i bezmiar strat ludzkich są dla współczesnego człowieka niewyobrażalne²². Cóż, jak mawiał Józef Stalin: „Rewolucja bez plutonów egzekucyjnych jest pozbawiona sensu”²³. Na tle europejskich monarchii absolutystycznych, ówczesna Polska²⁴, jawiła się jako wolna, barwna i pozytywna²⁵ egzotyka ustrojowa²⁶. Rzeczpospolita Obojga Narodów (łac. *Res Publica Utriusque Nationis*), potocznie: I Rzeczpospolita lub Rzeczpospolita szlachecka, jako organizm państwowy składający się z: Korony Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego, powstała w roku 1569 na mocy unii lubelskiej. Kres jej państwowości przypieczętowały traktaty rozbiorowe z Grodna w 1795 roku. I Rzeczpospolita była państwem stanowym, z dominującym znaczeniem szlachty. Tylko szlachta mogła zasiadać w Sejmie. Trzy „stany sejmujące”, a więc: król, senat i sejm – czyli izba poselska, były jedynymi wspólnymi organami w państwie. To one, wspólnie

¹⁹ B. Uspienski, Car i patriarcha. Charyzmat władzy w Rosji. Bizantyjski model i jego nowe rosyjskie ujęcie, tłum. i oprac. H. Paprocki, Katowice 1999, s. 24.

²⁰ W. Markov, A. Soboul, Wielka Rewolucja Francuzów 1789. Elke Morciniec (tłum.), Wrocław 1984.

²¹ D. Wołkogołow, Lenin: prorok raju, apostoł piekła, wyd. II, Warszawa 2006.

²² J. Baszkiewicz, Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat: mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej. Warszawa 1993.

²³ S. S. Montefiore, Stalin. Dwór czerwonego cara, Wydawnictwo Magnum 2004, s. 84.

²⁴ Por. M. Markiewicz, Historia Polski 1492–1795. Kraków 2004, s. 126.

²⁵ Jeana-Jacques’a Rousseau (1712–1778) w dziele „Uwagi o rządzie polskim”, tak opisywał nasz kraj: „Monarchie, republiki, wszystkie te narody o tak świetnych instytucjach, wszystkie te pięknie zrównoważone rządy są zgrzybiałe, zagrożone bliską śmiercią; a Polska, kraj wyludniony, spustoszony, uciemżony..., wydany na łup nieszczęściom i anarchii, tryska jeszcze młodzieńczym zapalem, waży się jeszcze domagać rządu i praw, jakby się dopiero narodziła [...]”.

²⁶ Kiedy w Europie monarchia zmierzała w stronę absolutyzmu w Polsce zaczynała się kształtować demokracja szlachecka. Za początek tego procesu można uznać rok 1374, kiedy to Ludwik Węgierski wydał pierwszy przywilej szlachecki, który zwalniał cały stan od wszelkich powinności i danin na rzecz króla, pozostawiając jedynie jeden podatek, wynoszący dwa grosze od łana kmiecego, tak zwanego poradnego.

decydowały o polityce wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Ustrój I Rzeczypospolitej określa się jako monarchię mieszaną, w odróżnieniu od monarchii absolutnej. W Polsce władza sprawowana była przez trzy odrębne organy, w permanentnej kohabitacji. Szlachta posiadała prawo do wyboru władcy po śmierci króla, w wyborze mógł brać udział każdy szlachcic, zarówno w formie biernej jak i czynnej. Rodziło to poczucie, wśród samej szlachty oczywiście, że to oni stanowią cały naród polityczny kraju, a nawet, że sami są Rzeczpospolitą²⁷. Rola króla była ograniczona znaczną władzą sejmu, posiadał jednak jako wyłączną prerogatywę prawo do nadawania urzędów, zarządzania dobrami królewskimi, był najwyższym sędzią i naczelnym wodzem. W porozumieniu z Senatem kierował polityką zagraniczną kraju i wypowiadał wojny. Od XVI wieku w Polsce wydatki na cele dworskie oraz państwowe zaczynają się stopniowo wyodrębniać. Za wydatki króla odpowiadał urząd podskarbiego nadwornego. Wydatki państwowe pozostawały w pieczy – podskarbiego koronnego (później także, po unii, podskarbiego litewskiego). Podskarbi, właściwie: podskarbi wielki koronny (łac. *supremus thesaurarius, supremus rei monetariae magister*), był to zaszczytny, prestiżowy urząd centralny, sprawujący pieczę nie tylko nad skarbem ale i mennicą państwową²⁸. Jego prerogatywy zbliżone były do uprawnień dzisiejszego ministra skarbu, ministra finansów, ministra ds. rozwoju i szefa banku centralnego łącznie. Urząd podskarbiego wyewoluował z istniejącego już w XIII wieku urzędu skarbnego (łac. *thesaurarius*), od którego wywodzi się zarówno podskarbi (łac. *subthesaurarius*) jak i skarbnik nadworny (łac. *thesaurarius curiae*). Urząd podskarbiego wielkiego powołał Kazimierz III Wielki, podnosząc do tej godności podskarbiego krakowskiego. Od 1504 roku podskarbi wchodził jako minister do senatu. Zygmunt II August powołał natomiast nowy urząd podskarbiego wielkiego litewskiego. Podskarbi koronny był mianowany przez króla, odpowiadał jednak tylko przed Sejmem. Podskarbi prezentował coroczne sprawozdania, które powinny być zaakceptowane przez Sejm. W związku z tym, podskarbi był niestety w praktyce bezkarny. Złaszcza, że oficjalnie nie pobierał wynagrodzenia za swoją pracę, urząd był prestiżowy, nie był obsadzany „z przypadku”, trafiali tam najczęściej protegowani królewscy o ustalonej, wysokiej pozycji spo-

²⁷ U. Augustyniak, *Historia Polski 1572–1795*, Warszawa 2008, s. 73–75.

²⁸ Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 9.

lecznej i finansowej²⁹. Podskarbi czerpał zyski, używając współczesnych określeń, ze „zwrotu kosztów i delegacji”. Występował o zwrot za: skrybę, papier, powozy, noclegi. Nagminne było wystawianie fałszywych rachunków i zawyżanie kosztów. Michał Tyszkiewicz opisuje żenującą scenę, jakoby podskarbi Bogusław Leszczyński, aby uzyskać absolutorium od sejmu miał przekupić wszystkich posłów w izbie. Nie uzyskał go, ponieważ z sali plenarnej dało się słyszeć głos sprzeciwu. Jako odpowiedź na brak zgody miał krzyknąć: „A który to tam taki syn, com mu nie dał?”³⁰. Ostatnim podskarbisem, w latach 1791–1795 był Roch Kossowski. Kolejnym krokiem milowym w kierunku wzmocnienia kontroli państwowej jest powołanie w 1591 r. Komisji Skarbowej, a nieco później w 1613 r. Trybunału Skarbowego Koronnego. Trybunał Skarbowy Koronny³¹ (łac. *Iudicium Generale Tribunalis Regni Causarum Fisci*), stanowił de facto najwyższą izbą obrachunkową. Trybunał zajmował się kontrolą wydatków i przychodów skarbu publicznego, kontrolował podskarbisów i urzędników skarbowych, sprawował sądownictwo skarbowe³². Powołana pod wpływem carycy Katarzyny II, przez Sejm Rozbiorowy w 1775 r. Rada Nieustająca (łac. *Consilium Permanens*), posiadała w swym składzie Departament Skarbu. Departament Skarbu, nadzorował prace Komisji Skarbowej Koronnej i Komisji Skarbowej Wielkiego Księstwa Litewskiego³³. W roku 1791 ustanowiona została Komisja Skarbowa Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Niestety już wkrótce trzeci rozbiór, przyniesie kres wszystkich polskich instytucji państwowych. 24 października 1795 r. ustalona została ostateczna granica podziału Rzeczypospolitej pomiędzy Austrię, Prusy i Rosję. Polska została wymazana z mapy świata. Wydarzenie to było pierwszym tego typu aktem w historii Europy. Zdarzały się wcześniej aneksje, częściowe okupacje, ale podział całego państwa, pomiędzy kraje ościennie był zjawiskiem bez precedensu. Rzeczpospolitą w drugiej połowie XVII w. do-

²⁹ A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648*, Warszawa 2006, s. 24.

³⁰ M. Tyszkiewicz, *Idea demokratyczna i jej krytycy w Rzeczypospolitej*, Kraków 1904, s. 82–83.

³¹ T. Ciesielski, *Problematyka badań nad skarbowością polską i litewską czasów saskich (lata 1717–1764)*, *Miscellanea Historico-Archivistica* 2000, nr 12, s. 103.

³² S. Russocki, *Trybunał Skarbowy Koronny*, *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, t. II, Warszawa 1981, s. 432.

³³ M. Markiewicz, *Historia Polski 1492–1795*, Kraków 2004, s. 672.

tknął poważny kryzys. Kryzys systemowy podstaw mechanizmu sprawowania władzy³⁴. Prace sejmu ulegały paraliżowi poprzez zrywanie go za pomocą *liberum veto*. Szlachta nie stawiała się na sejmikach i nie przysępowała w ogóle do obrad, ponieważ część posłów nie zgadzała się z demokratycznym wyborem marszałka³⁵. Władza monarchy uległa większemu jeszcze ograniczeniu, toteż głównym realnym atrybutem, jaki pozwalał mu wpływać na rządy w państwie, pozostało rozdawnictwo urzędów i królewszczyzn. Kontroli państwowej w praktyce nie było. To bardzo smutne, ale anarchia i bezprawie³⁶, a nie armie zaborców, zabiły Polskę w XVIII w. System kontroli finansów publicznych, który doprowadził do tego stanu można by sparafrazować jako: „dawać wszystkim, komu trzeba”. Magnaci płacili szlachcie za swoje popisy sejmikowe, a magnatom płaciła Rosja, za lojalność³⁷.

3. Kontrola państwowa w quasi niepodległych bytach polskich

W Księstwie Warszawskim, państwie powstałym z woli Napoleona I, przy znacznym wpływie poświęcenia polskiego żołnierza i całego społeczeństwa, ustanowiono 14 grudnia 1808 r. dekretem królewskim Główną Izbę Obrachunkową (GIO). Był to organ wzorowany bezpośrednio na francuskiej Cour des Comptes³⁸. Organ ten nie znalazł się jednak w rozwiązaniach konstytucyjnych, ale historycy są zgodni co do faktu, iż był to niewątpliwie pierwszy państwowy organ kontrolny w Polsce. W Królestwie Polskim, powstałym po Kongresie Wiedeńskim, kontynuowano rozwiązania zaproponowane przez Napoleona. W związku z powyższym wpisano instytucję Głównej Izby Obrachunkowej do Konstytucji z listopada 1815 r. Organizację kontroli unormowano dekretem z 15 października 1816 r. oraz dekretem z 21 lipca 1821 r.³⁹ Instytucja ta trwała aż do zakończenia polskiej odrębności

³⁴ Por. A. Bocheński, *Przyczyny rozbiorów, Parę refleksji o Polsce i świecie*, Warszawa 1984.

³⁵ Z. Zielińska, *Ostatnie lata Pierwszej Rzeczypospolitej w serii: Dzieje narodu i państwa polskiego*, Warszawa 1986.

³⁶ M. H. Serejski, *Europa a rozbiory Polski*, Warszawa 1970.

³⁷ A. Grześkowiak-Krwawicz, *Zdrada 3 maja? Malkontenci wobec Ustawy Rządowej, Bo insza jest rzecz zdradzić, insza dać się złudzić. Problem zdrady w Polsce przełomu XVIII i XIX w.*, Warszawa 1995, s. 60–63.

³⁸ Dz. U. R.P. z 1921 r., Nr 51, poz. 314.

³⁹ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 7, s. 230.

państwowej po powstaniu styczniowym w 1867 r. Dalsze rozwiązania ustrojowe wprowadzane przez zaborcę zmierzały do centralizacji kontroli rosyjskiej na terenach polskich. Powołano trzy izby kontroli w Warszawie, Lublinie i Łomży. W 1892 r. przeprowadzono kolejną reformę, a decyzją Dumy Państwowej Rosji po rewolucji w 1905 r. oraz kolejną decyzją z 1912 r. powołano najwyższy organ kontrolny – Centralny Urząd Kontroli Państwa w Petersburgu. Stan ten utrzymywał się aż do odzyskania przez Polskę niepodległości.

4. Kontrola państwowa w II RP

7 lutego 1919 r. Józef Piłsudski dekretem powołał do życia Najwyższą Izbę Kontroli Państwowej⁴⁰. Była to pierwsza w pełni polska instytucja mająca szerokie uprawnienia władcze i kontrolne. Równocześnie obok NIKP powołano w tym samym czasie szereg innych organów kontroli, np. Inspekcją Pracy, czy Urząd Likwidacyjny, którego zadaniem było szacowanie strat wojennych. 7 lutego 1919 r. powołano także Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹, której celem była ochrona praw i interesów państwa⁴². Warto w tym miejscu podkreślić, iż nowo odrodzone państwo za jedno z głównych celów postawiło sobie stworzenie instytucji stojącej na straży własnych interesów, a odrodzona III Rzeczpospolita reaktywowała taki urząd dopiero 8 lipca 2005 r., powołując Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, która rozpoczęła działalność 15 marca 2006 r.⁴³ Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, która była jej następczynią, powstała formalnie dopiero ustawą z 15 grudnia 2016 r.⁴⁴, kiedy wszystkie największe afery i „prywatyzacje” były już za nami. W Konstytucji Marcowej⁴⁵ z 17 marca 1921 r., zmieniono nazwę Najwyższej Izby Kontroli Państwowej na Najwyższą Izbę Kontroli i umiejscowiono jej odpowiedzialność wyłącznie przed Sejmem. W latach 1919–1921 Izba podporządkowana była Naczelnikowi

⁴⁰ Dz. Pr. P. P. z 1919 r., Nr 14, poz. 183.

⁴¹ Dz. Pr. P. P. z 1919 r., Nr 14, poz. 181.

⁴² Dz. U. RP z 1919 r., Nr 14, poz. 181, dekret z 2 lutego 1919 r. zastąpiony został ustawą z 31 lipca 1919 r. o utworzeniu Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. RP, Nr 65, poz. 390.

⁴³ Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1417.

⁴⁴ Dz. U. z 2026 r., poz. 2261.

⁴⁵ Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

Państwa, a po uchwaleniu Konstytucji Marcowej podlegała Sejmowi, co mogło wzbudzać kontrowersje ówczesnych konstytucjonalistów, co do systemu trójpodziału władzy. Ustawa o NIK z 3 czerwca 1921 r. określała szczegółowe uprawnienia NIK w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, która mogła w takim wypadku:

- zawiadomić właściwą władzę celem usunięcia nadużyć i braków,
- mogła żądać zawieszenia w czynnościach funkcjonariuszy oraz pociągnięcia winnych do odpowiedzialności,
- stwierdzając straty Skarbu Państwa mogła żądać „ich pokrycia i zabezpieczenia”,
- w przypadku niezastosowania się jednostki kontrolowanej do zaleceń, NIK mogła żądać od władzy przełożonej wykonania swych zarządzeń⁴⁶.

Konstytucja Kwietniowa z 23 kwietnia 1935 r.⁴⁷, w art. 3 stanowiła: „Kontrola Państwowa jest jednym z organów – obok rządu, Sejmu, Senatu, sił zbrojnych i sądów – pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta RP”. Konstytucja zaliczała do prerogatyw prezydenckich (art. 13 lit. c) mianowanie i odwoływanie prezesa NIK. Lata trzydzieste, aż do swojego wojennego kresu, z Konstytucją Kwietniową będącą ich symbolem, to okres powszechnego rozliczania wszystkich za wszystko, co dokonało się w latach 20-tych, czas Berezki Kartuskiej⁴⁸ i wzrostu autorytaryzmu⁴⁹. System kontroli państwowej zakończył się definitywnie 1 września 1939 r. Najazd faszystowskich Niemiec oraz dwa tygodnie później sowieckiej Rosji, zakończył byt państwa, które obiektywnie rzecz ujmując, było bardzo nowoczesne i sprawne jak na swoje możliwości⁵⁰. W wyniku wybuchu II wojny światowej NIK, podobnie jak inne organy państwa, ewakuowała się na Węgry, następnie do Francji, aby ostatecznie osiąść w Anglii w Londynie. Praca NIK

⁴⁶ Art. 13 i 11 ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, Dz. U. z 1921 r., Nr 51, poz. 314.

⁴⁷ Dz. U. z 1935 r., Nr 30 poz. 227.

⁴⁸ P. Siekanowicz, Obóz odosobnienia w Berezce Kartuskiej 1934–1939, Warszawa 1991, s. 27–46.

⁴⁹ Hiperprezydencjalizm, tak określa powstały ustrój, (w:) K. Prokop, Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r., *Miscellanea Historico-Iuridica* 2019, tom XXVIII, s. 204.

⁵⁰ A. Leszczyński, Skok w nowoczesność, Instytut Studiów Politycznych PAN 2013, s. 289.

opierała się na kontroli złota wywożonego z Polski w celu ukrycia go przed III Rzeszą w Anglii i innych bezpiecznych krajach⁵¹.

5. Kontrola państwowa w PRL

Po II wojnie światowej władzę w Polsce objęła Krajowa Rada Narodowa oraz nastał socjalizm przyprowadzony do kraju na ruskich bagnetach. Głównym aktem prawnym, na którym opierał się ten ustrojowy tragiczny eksperyment był Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Manifest PKWN, Manifest lipcowy), odezwa ogłoszona z datą 22 lipca 1944 r. Jako miejsce ogłoszenia podano miasto Chełm. W rzeczywistości został podpisany i zatwierdzony przez Józefa Stalina w Moskwie 20 lipca 1944 r., a następnie również tam ogłoszony. Jak przyznawał po latach Edward Osóbka-Morawski: „Ten pierwszy Manifest drukował drukarz sowiecki”⁵². Manifest PKWN stwierdzał, że do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa, jej uprawnienia przysługują Prezydium KRN, za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli powołanego ustawą z 11 września 1944 r. o radach narodowych⁵³. Dalszą podstawę prawną dla urzędowego bezprawia⁵⁴ stanowiły: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej z 6 września 1944 r.⁵⁵, dekret prezydenta Krajowej Rady Narodowej Bolesława Bieruta o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st.

⁵¹ Po zakończeniu wojny, 30 czerwca 1945 roku, rząd emigracyjny w Londynie opublikował raport o posiadanych zasobach złota. Wartość depozytów Banku Polskiego oszacowano na 67 ton kruszcu, ułokowanych w bankach w Nowym Jorku, Otawie, Londynie i Bukareszcie. Kilka ton sprzedano Anglikom w czasie wojny na pokrycie wydatków polskich władz i armii na uchodźstwie.

⁵² E. Osóbka-Morawski, Niczego nie zaprzepaściliśmy, „Kontakt” (Paryż), nr 9 (17), wrzesień 1983, s. 52, za M. Łatyński, Nie paść na kolana. Szkice o opozycji lat czterdziestych wyd. II rozszerzone, Wrocław 2002, s. 817–822.

⁵³ Dz. U. z 1944 r., Nr 5, poz. 22.

⁵⁴ Według aktu z 22 lipca 1944 roku powołane do życia Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i wszystkie organy państwowe miały działać na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 roku. O absurdalności takich założeń i fasadowych motywach, szerzej: M. Kallas, A. Lityński, Historia ustroju i prawa Polski Ludowej, Warszawa 2003, s. 44–45.

⁵⁵ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej, z 6 września 1944 r. (Dz. U. z 1944 r., Nr 4, poz. 17).

Warszawy wydany w dniu 26 października 1945 r.⁵⁶ oraz w praktyce o najmniejszym stopniu oddziaływania – Konstytucja PRL. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (konstytucja stalinowska lub lipcowa), uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.⁵⁷, opublikowana 23 lipca 1952 r., weszła w życie 23 lipca 1952 r. z mocą obowiązującą od 22 lipca 1952 r. i zmieniona z dniem 31 grudnia 1989 r. w Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 9 marca 1949 r. Sejm Ustawodawczy powołał ponownie do życia Najwyższą Izbę Kontroli. Zgodnie z ustawą o kontroli państwowej⁵⁸ Prezesa NIK powoływał i odwoływał Sejm, Prezes ponosił odpowiedzialność tylko przed Sejmem. Ustalono wówczas organizację NIK, na którą złożyło się 9 departamentów, 3 biura i delegatury wojewódzkie. Prezes NIK pozostawał członkiem Rady Państwa. Ta względna niezależność kontroli państwowej skończyła się w 22 listopada 1952 r., z chwilą likwidacji NIK i powołania w jej miejsce ustawą o kontroli państwowej – Ministerstwa Kontroli Państwowej⁵⁹. Doprowadzono do stanu, gdzie najwyższy organ kontroli państwowej został zrównany z innymi ministerstwami, a podmiot kontroli i przedmiot stawały się tożsame. Oczywiście można się domyślać jakie przyświecały temu rozwiązaniu cele, które chyba najtrafniej oddaje przysłowie o krukach, co to nie dziobią się między sobą po oczach. Warto przypomnieć, że kluczowym elementem nowego systemu była kradzież, rabunek i likwidacja gospodarki prywatnej, często likwidacja nie tyle gospodarki co właściciela, gospodarza⁶⁰. Przemiany własnościowe nazywano eufemistycznie, „uspołecznieniem gospodarki”. Po dziesięciu latach działań zatrudnienie w gospodarce zetatyzowanej przekroczyło 99%, a udział sektora „uspołecznionego” w tworzeniu dochodu narodowego ok 75%⁶¹. Niestety równocześnie okazało się, że nowy ustrój jest niewydolny, nieefektywny prowadzący do permanentnego

⁵⁶ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279).

⁵⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 33 poz. 232).

⁵⁸ Dz. U. z 1949 r., Nr 13 poz. 74.

⁵⁹ Dz. U. z 1952 r., Nr 47 poz. 316.

⁶⁰ Szerzej o „wrogach ludu i wrogach klasowych: K. Trembicka, *Kategoria wroga w komunistycznej Polsce w latach 1956–1989*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin 2014, s. 105–120.

⁶¹ GUS (1956) *Rocznik statystyczny*, Warszawa 1956.

marnotrawstwa i biurokracji. Wszechogarniający system nomenklatury wprowadzający upolitycznienie gospodarki pod przewodnią rolą Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, już wkrótce doprowadził do poważnego kryzysu finansowego i gospodarczego kraju. Przełom znany jako Polski Październik⁶² spowodował między innymi przywrócenie w 1957 r. Najwyższej Izby Kontroli oraz ponowne podporządkowanie jej Sejmowi. Izba przestała być organem rządowym i została ukształtowana w osobny pion organów państwowych. Prezesa NIK powoływał i odwoływał Sejm. NIK przedstawiała wnioski w sprawie absolutorium dla rządu, prezentowała też coroczne sprawozdania ze swej działalności. Opisane zmiany Sejm przyjął 13 grudnia 1957 r., jednogłośnie uchwalając ustawę o zmianie Konstytucji PRL⁶³ oraz ustawę o NIK⁶⁴. W 1976 r., ustawą z 27 marca o Najwyższej Izbie Kontroli, ponownie zmieniono ustawę⁶⁵. Zachowano pozory, nazwę, lecz Izba została przekształcona ponownie w organ administracji. Nadzór nad NIK powierzono Prezesowi Rady Ministrów. Trudno nie połączyć tego faktu z okresem inwestycji gospodarczych okresu Edwarda Gierka. Zagraniczny kapitał, rozbudowa państwa, możliwości prowadzenie interesów przez partyjne elity wymagało optymalnego podłoża, gwarantującego bezkarność. Władze propagowały w tym okresie ideę tzw. planu otwartego, która umożliwiała zmiany w realizowanym planie bez jego formalnej nowelizacji⁶⁶. Dlatego, choć oczywiście nie tylko, potrzebne było drastyczne osłabienie pozycji Izby. Na fali zmian wywołanych wielkim Sierpniem 1980 roku, dokonały się ponownie zmiany ustrojowe w badanym obszarze. Na mocy ustawy z 8 października 1980 r.⁶⁷, powrócono do istniejącego wcześniej modelu. Ponownie przypisano kontrolę państwową pod egidę Sejmu. W ten sposób uległa także ponownie wzmocnieniu kontrolna funkcja Sejmu.

⁶² Październik 1956 roku, (w:) Jerzy Eisler, *Polskie miesiące, czyli kryzys(y) w PRL*, Wydawnictwo EPUB 2008.

⁶³ Dz. U. Nr 61, poz. 329.

⁶⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 330.

⁶⁵ Dz. U. z 1976 r., Nr 12 poz. 66.

⁶⁶ A. Karpiński, 40 lat planowania w Polsce. Problemy, ludzie, refleksje, Warszawa 1986, s. 177–179.

⁶⁷ Dz. U. z 1980 r., Nr 22 poz. 82.

6. Kontrola państwowa w III RP

Wybory 4 czerwca 1989 r., powszechnie w historiografii opisywane jako klęska komuny i triumf „Solidarności”, całkowicie zmieniły realia polityczne kraju. Jest to umowna granica, pomiędzy komuną a „wolną Polską”. Trzeba jednoznacznie stwierdzić, iż zmiany ustrojowe odbywały się w sposób wolny, przesadnie rozważny i powściągliwy, w przeciwieństwie do zmian gospodarczych. W tej sferze już od okresu okrągłego stołu widać było dynamikę i profesjonalizm, szczególnie po stronie nomenklatury⁶⁸. Nowy, kontraktowy Sejm, uchwalił 17 października 1992 r. ustawę o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁶⁹. Ustawa znana powszechnie jako „mała konstytucja” obowiązywała „tymczasowo” od 8 grudnia 1992 r. Zgodnie z preambułą stanowiącą, że ustawa uchwalana jest w celu: „usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji RP”, wydaje się z perspektywy obecnej konstytucji dokumentem przemyślanym i poprawnym legislacyjnie. Nawiasem mówiąc jej pięcioletnia tymczasowość zakończyła się dopiero 16 października 1997 r. W dniu 23 grudnia 1994 r., Sejm uchwalił ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁰. Czytamy w niej: „Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi, a Prezes NIK

⁶⁸ S. Centkiewicz: W tym sensie podjęcie rozmów z konstruktywną opozycją w sierpniu 1988 r. było niezbędne dla wiarygodności PRL i możliwości prowadzenia rozmów z MFW i Klubem Paryskim w sprawie zadłużenia. Niemal od razu po zainicjowaniu dialogu między władzą i opozycją pojawiły się postulaty rządu Rakowskiego o przyznanie przez MFW pierwszej transzy kredytu w wysokości 150 mln dolarów, odroczenie przez Klub Paryski spłat za 1988 i 1989 r., redukcję długu i kosztów obsługi zadłużenia wobec banków aż o 50% i przyznanie przez kraje EWG pożyczki stabilizacyjnej dla PRL w wysokości 300 mln dolarów. Ten kierunek i postulaty miała wesprzeć „Solidarność”. Bez niej operacja ratowania reżimu na arenie międzynarodowej nie mogła się udać. Nieprzypadkowo szef wywiadu gen. Zdzisław Sarewicz pisał wówczas, że „zgodna prezentacja powyższych postulatów przez rząd i środowisko opozycyjne – niezależnie od szans ich realizacji wymusiłaby – wg ekspertów MFW – zmianę nastawienia wierzycieli do polskich problemów finansowych”. Jednocześnie rozpoczynał się wówczas proces liberalizacji stosunków gospodarczych, ale i wielki skok partyjnej nomenklatury oraz społeczności tajnych służb na „bazę materiałowo-kapitałową sektora państwowego”, Historia Do Rzeczy 2015, nr 3.

⁶⁹ Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426.

⁷⁰ Dz. U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59.

powoływany jest, za zgodą Senatu, przez Sejm na 6-letnią kadencję”. W dalszej kolejności chronologicznej nastąpiło uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzonej w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 r.⁷¹ Konstytucja RP weszła w życie 17 października 1997 r. Złożona jest z preambuły i 13 rozdziałów obejmujących 243 artykuły. Niezwykle interesujące umiejscowienie NIK, w osobnej części konstytucji, usytuowanej poza rozdziałami odpowiadającymi monteskiuszowskiemu systemowi trójpodziału władz dowodzi podjęcia trafnej próby rozbudowania systemu o oddzielną czwartą władzę kontrolującą. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 202 do 207 stanowi, co następuje:

„Art. 202.

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.

Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegalności.

Art. 203.

Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Art. 204.

Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:

- 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
- 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
- 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie.

⁷¹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

2. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Art. 205.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 206.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 207.

Organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa [...].

W nawiązaniu do przywołanej w Konstytucji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 2 tej ustawy:

1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych
2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.
3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności:
 - 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny;

- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego;
 - 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne;
 - 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych;
 - 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2020 r., poz. 122 i 568);
 - 5a) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów;
 - 6) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego;
 - 7) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900, z późn. zm.), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.
4. (uchylony).
5. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, o których mowa w przepisach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.
- Ponadto, zgodnie z treścią art. 4 wskazanej ustawy:
1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytu-

cyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

2. Na zlecenie Sejmu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1.
3. Kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza również na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a Kancelarii Senatu na wniosek Senatu.

W art. 28 ustawy opisano metodologię postępowania kontrolnego, które ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w ustawie. Przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się:

- 1) wyniki wcześniejszych kontroli;
- 2) wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków;
- 3) opinie naukowe i specjalistyczne;
- 4) informacje i dane pochodzące od jednostek, o których mowa w art. 2 i art. 4, i innych podmiotów.

Trzeba obiektywnie stwierdzić, iż polski model kontroli państwowej jest modelem nowoczesnym, oddającym kierunki zmian cywilizacyjnych i systemowych w świecie. Model spełnia wytyczne Rezolucji A/66/209 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych: „Promowanie wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej poprzez umocnienie najwyższych organów kon-

troli”. Rozwiązanie systemowe realizowane w Polsce, staje się wzorcem dla innych państw⁷². Jest jednak rozwiązaniem hybrydowym, dla jednych groźnym zagrożeniem trójpodziału władzy, dla innych innowacyjnym rozwiązaniem w kierunku twórczego rozwinięcia koncepcji Monteskiusza, do czterech władz.

7. Podsumowanie

Idea trójpodziału władzy, wydaje się akceptowalna powszechnie i uznana za prawidłową przez większość cywilizowanych państw świata. Jest to jeden z fundamentów demokracji i gwarancji prawidłowego funkcjonowania państwa prawnego. Wydaje się jednak, iż nie jest to idea święta, niczym Tablice Mojżesza, i możliwy oraz potrzebny jest dyskurs krytyczny skierowany w jej kierunku. Idea zasady podziału władzy została zaproponowana najpierw przez J. Locke’a w jego pracy „Dwa traktaty o rządzie” z 1689 roku⁷³. Dokonał on tam rozróżnienia na władzę ustawodawczą i wykonawczą, co bardzo ciekawe, nie wyodrębnił władzy sądowniczej. Władze te nie są sobie równe, ale starają się wyodrębnić i nie ingerować w siebie nawzajem⁷⁴. Zasada trójpodziału władzy wskazana została nieco później przez Monteskiusza (fr. *Montesquieu*), właściwie: Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu. Tak pięknie opisywał ją autor: „Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną, sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemieżycie-

⁷² Podczas VII Kongresu EUROSAI w czerwcu 2008 w Krakowie, NIK przejęła przewodnictwo organizacji na okres 2008–2011. W trakcie swojej prezydencji NIK była między innymi odpowiedzialna za opracowanie pierwszego planu strategicznego EUROSAI na lata 2011–2017.

⁷³ Second Treatise of Government. Pełny tekst na stronie projektu Gutenberg (ang.), <https://www.gutenberg.org/ebooks/7370> (dostęp: 13 grudnia 2024 r.).

⁷⁴ A. Ba d u r a, Konstytucja marcowa. Dokumenty naszej tradycji, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1983, s. 35.

la”⁷⁵. Głównym zarzutem wobec koncepcji trójpodziału władzy, z którym zgadza się autor, jest to, że w rzeczywistości, faktycznie nigdy nie ma się do czynienia z trzema odrębnymi częściami władzy. Wskazywany jest problem z przejściem między władzą ustawodawczą a wykonawczą (posłowie są członkami rządu) oraz pomiędzy władzą wykonawczą a sądowniczą (prawotwórstwo sądowe, czy prozaicznie realizowane ambicje polityczne sędziów). Władza ustawodawcza jest odpowiedzialna w teorii tylko za ustanowienie prawa, natomiast władza wykonawcza jest odpowiedzialna w teorii za jego wykonanie. Zarówno inicjatywa ustawodawcza rządu jak i bezpośredni udział posłów w pracach rządu wprowadza znaczący dysonans poznawczy do tego systemu. Sądownictwo ma w teorii za zadanie rozstrzygać spory w oparciu o ustanowione prawo. Jednak, władza wykonawcza i sądownictwo mają moc udzielania interpretacji prawa co nadaje im cechę władzy ustawodawczej. Na państwo, jego funkcje i cele w XXI w., należałoby zdaniem autora patrzeć oczami bardziej nam współczesnych myślicieli i praktyków zarządzania a nie XVIII w., filozofów idei oświeceniowych. Należałoby postulować zapoznanie się „bardziej” z dziełami Petera Ferdinanda Druckera⁷⁶, niż przemyśleniami rodem z absolutyzmu. Zarządzanie państwem, musi być zbliżone do zarządzania projektami (ang. *project management*)⁷⁷. Rządzenie powinno być rozumiane jako zbiór działań zmierzających do osiągnięcia zakładanych celów w wyznaczonym czasie. Proces ten obejmuje: planowanie, harmonogramowanie, realizację, kontrolę oraz na koniec rozliczanie realizacji. Rozliczanie planowanych zadań nie może być celem politycznym. Ma być jednak profesjonalnie realizowane na podstawie jasnych kryteriów, przez centralny organ kontroli państwowej.

Dlatego, abstrahując zupełnie od obecnej sytuacji w kraju, wypadałoby na serio zainteresować się ideą czwartej władzy – kontrolującej. Wprowadzenie dodatkowej władzy – wspólnej instytucji, która będzie zajmować się kontrolą trzech wyodrębnionych części władzy. Zwłasz-

⁷⁵ Monteskiusz, O duchu praw, Warszawa 1957, s. 244.

⁷⁶ Peter Ferdinand Drucker (ur. 19 listopada 1909 w Wiedniu, zm. 11 listopada 2005 w Claremont) – ekspert ds. zarządzania, wykładowca akademicki, badacz procesów organizacji i zarządzania w korporacjach oraz organizacjach non-profit. Uważany za jednego z najwybitniejszych myślicieli i teoretyków zarządzania XX wieku, (w:) M. Warner (red.), *International Encyclopedia of Business & Management*, Thomson Learning 2002, s. 1480.

⁷⁷ K. B. Matusiak, *Innowacje i transfer technologii*, Warszawa 2011, s. 338–339.

cza w oparciu o zasady legalizmu, utraci „uchwały władzy wykonawczej”, przedstawiane przez rząd jako nowe źródła prawa. W Polsce, mimo wszelkich kontrowersji, jedynym organem, który byłby w stanie zmierzyć się z tym wyzwaniem jest Najwyższa Izba Kontroli.

Bibliografia

1. Augustyniak U., *Historia Polski 1572–1795*, Warszawa 2008.
2. Badura A., *Konstytucja marcowa. Dokumenty naszej tradycji*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1983.
3. Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Warszawa 1999.
4. Baszkiewicz J., *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat: mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej*. Warszawa 1993.
5. *Biblia Tysiąclecia*, wyd. V, 1999.
6. Bocheński A., *Przyczyny rozbiorów, Parę refleksji o Polsce i świecie*, Warszawa 1984.
7. Bohuszewicz J., Brzostek D., *Religia, historia i przyszłość w kulturze afrokaraimskiej*, Kraków 2012.
8. Centkiewicz S., *Historia Do Rzeczy* 2015, nr 3.
9. Ciesielski T., *Problematyka badań nad skarbowością polską i litewską czasów saskich (lata 1717–1764)*, *Miscellanea Historico-Archivistica* 2000, nr 12.
10. Eisler J., *Październik 1956 roku, Polskie miesiące, czyli kryzys(y) w PRL*, Wydawnictwo EPUB 2008.
11. Filipczak-Kocur A., *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648*, Warszawa 2006.
12. Góralski Z., *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.
13. Grobelna P., *Monarchia absolutna Ludwika XIV. Nowe ścieżki badawcze*, *Studia Europaea Gnesnensia* 2014, nr 10.
14. Grześkowiak-Krwawicz A., *Zdrada 3 maja? Malkontenci wobec Ustawy Rządowej, (w:) Bo insza jest rzecz zdradzić, insza dać się złudzić. Problem zdrady w Polsce przełomu XVIII i XIX w.*, Warszawa 1995.
15. Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Warszawa 2007.
16. GUS (1956) *Rocznik statystyczny*, Warszawa 1956.
17. Kallas M., A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003.

18. Karpiński A., 40 lat planowania w Polsce. Problemy, ludzie, refleksje, Warszawa 1986.
19. Klimas M., Podręczna encyklopedia rachunkowości, Warszawa 1997.
20. Leszczyński A., Skok w nowoczesność, Instytut Studiów Politycznych PAN 2013.
21. Markiewicz M., Historia Polski 1492–1795. Kraków 2004.
22. Markov W., Soboul A., Wielka Rewolucja Francuzów 1789. Elke Morciniec (tłum.), Wrocław 1984.
23. Matusiak K. B., Innowacje i transfer technologii, Warszawa 2011.
24. Montefiore S. S., Stalin. Dwór czerwonego cara, Wydawnictwo Magnum 2004.
25. Monteskiusz, O duchu praw, PWN, Warszawa 1957.
26. Morawski K. M., Źródło rozbioru Polski, Warszawa 2009.
27. Olmstead A. T., Dzieje imperium perskiego, Warszawa 1974.
28. Osóbka-Morawski E., Niczego nie zaprzepaściliśmy, „Kontakt” (Paryż), nr 9 (17), wrzesień 1983, za M. Łatyński, Nie paść na kolana. Szkice o opozycji lat czterdziestych, wyd. II rozszerzone, Wrocław 2002.
29. Platon, Prawa, Warszawa 2017.
30. Prokop K., (w:) Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r. *Miscellanea Historico-Iuridica* 2019, tom XXVIII.
31. Russocki S., Trybunał Skarbowy Koronny, Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku, t. II, Warszawa 1981.
32. Serejski M.H., Europa a rozbiory Polski, Warszawa 1970.
33. Siekanowicz P., Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–1939, Warszawa 1991.
34. Trembicka K., Kategoria wroga w komunistycznej Polsce w latach 1956–1989, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*”, Lublin 2014.
35. Tyszkiewicz M., Idea demokratyczna i jej krytycy w Rzeczypospolitej Kraków 1904.
36. Uspienski B., Car i patriarcha. Charyzmat władzy w Rosji. Bizantyjski model i jego nowe rosyjskie ujęcie, tłum. i oprac. H. Paprocki, Katowice 1999.
37. Warner M. (red.), *International Encyclopedia of Business & Management*, Thomson Learning 2002.

38. Winiarska K., Organizacja kontroli wewnętrznej, (w:) K. Winiarska (red.), Organizacja rachunkowości, Warszawa 2011.
39. Wołkogonow D., Lenin: prorok raju, apostoł piekła, wyd. II, Warszawa 2006.
40. Zielińska Z., Ostatnie lata Pierwszej Rzeczypospolitej w serii: Dzieje narodu i państwa polskiego, Warszawa 1986.

State control in Poland

Abstract

The article presents changes in the power of state control depending on historical and political conditions and the economic situation. The author points to the historical relationship between freedom in the state and the degradation and depreciation of the independence of the supreme state control bodies. The presented historical outline of the Supreme Audit Office was a deliberate starting point for a discussion on the separation of powers and the possibility of separating a new, fourth power – the controlling one.

Key words

Control, supervision, Supreme Audit Office, separation of powers.

Elementy zwalczania przestępczości gospodarczej w Polsce na przykładzie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej

Streszczenie

Celem niniejszej publikacji jest próba analizy funkcjonowania systemu STIR oraz mechanizmu blokad, a także ocena ich znaczenia zarówno dla państwa, jak i dla podmiotów dotkniętych tymi działaniami. W artykule wykorzystano analizę przepisów prawnych, danych statystycznych oraz literatury przedmiotu, co pozwoliło na wszechstronne zrozumienie problematyki oraz ocenę skuteczności działań administracji skarbowej. Wybór tematu jest uzasadniony rosnącym znaczeniem walki z przestępczością podatkową w kontekście zapewnienia stabilności finansowej państwa oraz ochrony interesów publicznych. Problem badawczy koncentruje się na ocenie efektywności systemu STIR i mechanizmu blokad w kontekście prewencji oraz zwalczania wyłudzeń podatkowych, a także na analizie konsekwencji prawnych i ekonomicznych dla przedsiębiorców, których konta zostały objęte blokadami. Dodatkowo poruszone zostały kwestie związane ze skalą oszustw gospodarczych w tym między innymi oszustw podatkowych jak również wyłudzeniami podatku VAT. W publikacji nie po-

¹ dr Grzegorz Ociecek, Prokurator Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku, adiunkt UKSW, członek Rady Naukowej IWS, WPP oraz OSA. Członek Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego, tworzącej zaawansowane, zintegrowane narzędzia technologiczne, wspomagające działania organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Uczestnik oraz współorganizator międzynarodowych konferencji poświęconych m.in. zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu. Uczestnik programu International Visitor Leadership, organizowanego przez Departament Stanu USA w zakresie zwalczania przestępczości i terroryzmu. Autor publikacji w zakresie przestępczości zorganizowanej oraz świadków koronnych. ORCID 0000-0002-2785-4677.

² Aleksandra Janczura, studentka II roku II stopnia Administracji UKSW.

minięto także próby nakreślenia cech charakterystycznych związanych z przestępczością gospodarczą w tym ekonomiczną.

Słowa kluczowe

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej, STIR, przestępczość gospodarcza, przestępczość podatkowa, wyłudzenia VAT, zwalczanie przestępczości podatkowej.

1. Wstęp

Początki zainteresowania przestępczością gospodarczą sięgają XIX w. w związku z masowymi bankructwami, które miały miejsce w Stanach Zjednoczonych, a które to działania pociągały za sobą ogromne straty dla wierzycieli³. Przez dekady przestępczość gospodarcza ewoluowała dostosowując się do panującej sytuacji ekonomicznej danego kraju, a w szczególności wykorzystując luki prawne lub też „balansując na granicy prawa”. Według O. Górniok przestępstwami gospodarczymi są „czyny karalne godzące lub zagrażające ponadindywidualnym dobrem w sferze życia gospodarczego, polegające na naruszeniu zaufania związanego z pozycją sprawcy lub instytucji życia gospodarczego”⁴. Według przedstawicieli doktryny przestępczość gospodarcza występuje w dwóch zasadniczych ujęciach, a mianowicie, w ujęciu klasycznym oraz ujęciu systemowym. To pierwsze zwraca uwagę na kwestie podmiotowe, drugie zaś koncentruje się na elementach przedmiotowych a mianowicie na godzeniu w system gospodarczy kraju jak również naruszeniu zasady prawidłowego gospodarowania. W ostatnich latach w literaturze przedmiotu dominujące jest ujęcie przedmiotowe – systemowe⁵. A. Baładynowicz z kolei przestępstwa ekonomiczne dzieli na dwie zasadnicze kategorie, a mianowicie:

³ O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 28.

⁴ *Op. cit.*, s. 57.

⁵ W. Filipkowski, *Przestępczość gospodarcza*, (w:) E. W. Pływaczewski, S. Redo, E. M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska (red.), *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 484–485.

- przestępstwa, które związane są zarówno z produkcją jak również dystrybucją nielegalnych usług oraz dóbr, wśród których dominująca rolę odgrywa: przemysł, przestępstwa narkotykowe oraz hazard;
- przestępstwa podatkowe⁶.

Z kolei R. Zawłocki proponuje typologię przestępczości gospodarczej ze względu na podmiot (uczestnika obrotu gospodarczego), przedmiot (charakter prowadzonej działalności gospodarczej) jak również typologię mieszaną podmiotowo-przedmiotową⁷.

Cechami charakterystycznymi dla przestępczości gospodarczej w tym ekonomicznej są przede wszystkim:

- brak przemocy, co pozwala w dużej mierze na utajnienie tego rodzaju przestępczej działalności;
- rodzaj ofiar, które z reguły nie zdają sobie sprawy z tego, iż są one pokrzywdzone, co może wywołać efekt tak zwanych przestępstw bez ofiar;
- sprawcy, którzy w tego rodzaju działalności przestępczej z reguły charakteryzują się dobrym wykształceniem w tym ekonomicznym oraz prawniczym umożliwiającym im popełnianie tego rodzaju przestępstw;
- wysoka „ciemna liczba” tego zjawiska;
- występowanie znacznych strat zarówno materialnych jak również niematerialnych⁸.

Generalnie przestępstwa gospodarcze skierowane są przeciwko: instytucjom gospodarczym, przedsiębiorstwom, interesom finansowym państwa oraz konsumentom⁹.

Poniższa tabela ilustruje ilość przestępstw o charakterze gospodarczym w liczbach bezwzględnych w latach 2004–2019, z uwzględnieniem oszustw gospodarczych, fałszerstw gospodarczych oraz przestępczości skarbowej¹⁰.

⁶ A. Baładynowicz, *zapobieganie przestępczości. Studium prawnoporównawcze z zakresu polityki kryminalnej*, Warszawa 1998, s. 187–188.

⁷ R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004, s. 59 i n.

⁸ W. Filipowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Zakamycze 2004, s. 86.

⁹ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Warszawa 2004, s. 294.

¹⁰ G. Ociecek, *Przestępczość zorganizowana w ujęciu statystycznym ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości o charakterze narkotykowym (część II 2004–2021)*, Prokuratura i Prawo 2022, nr 6, s. 9.

Tabela nr 1. Przestępstwa o charakterze gospodarczym (w liczbach bezwzględnych) w latach 2004–2019.

Rok	Oszustwa gospodarcze (w tym przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu)	Falszerstwa gospodarcze	Przestępstwa skarbowe
2004	52 918 (11 959)	23 737	3829
2005	45 627 (12 751)	19 363	2837
2006	44 807 (12 877)	23 839	1863
2007	38 618 (12 069)	21 988	1929
2008	40 488 (13 511)	16 681	1701
2009	49 137 (13 422)	15 921	1881
2010	54 524 (14 046)	20 218	2048
2011	55 501 (11 255)	20 870	2586
2012	54 785 (9895)	16 768	2101
2013	61 255 (9180)	20 375	2085
2014	71 578 (11 409)	22 020	1725
2015	87 685 (8881)	22 474	1822
2016	73 309 (7044)	27 014	2008
2017	92 192 (6494)	38 604	2446
2018	85 275 (6077)	34 274	2399
2019	103 556 (6450)	32 200	3035

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych policyjnych.

Z zaprezentowanych danych wynika, iż w Polsce w ostatnich latach zanotowano znaczne nasilenie przestępczości związanej z oszustwami gospodarczymi. W roku 2019 odnotowano ich ponad 103 000,

czyli prawie dwukrotnie więcej niż miało to miejsce w roku 2004 i prawie trzykrotnie więcej w porównaniu do 2007 roku. Jeżeli chodzi o przestępstwa skarbowe, to największe nasilenie miało miejsce w 2004 roku oraz 2019 roku. Dodatkowo w ostatnich latach odnotowano w sposób znaczny wzrost grup przestępczych o charakterze ekonomicznym w porównaniu do typowych grup kryminalnych. I tak, przykładowo w 2019 roku w kraju prowadzonych było 317 spraw o charakterze ekonomicznym zaś zaledwie 130 o charakterze kryminalnym. Dla porównania w 2004 roku w statystykach policyjnych odnotowano 144 sprawy dotyczące działalności grup przestępczych o charakterze kryminalnym oraz 152 sprawy o profilu gospodarczym¹¹.

Jednymi z rodzajów przestępczości gospodarczej jest przestępczość podatkowa, bankowa oraz ubezpieczeniowa. W tym miejscu warto zasygnalizować kwestie dotyczące tak zwanej „kreatywnej księgowości”, której prowadzenie stało się wyjątkowo częste. W ostatnich latach bardzo znamienym jest stwierdzenie, iż dany podatnik (zasadniczo jego księgowy) prowadzi tak zwaną „księgowość kreatywną”. Czym więc jest wspomniana „księgowość kreatywna”? Jest to ni mniej, ni więcej jak wykorzystywanie luk prawnych w związku z możliwą swobodną interpretacją przepisów, które pozwalają na zmniejszenie zobowiązań podatkowych. Główne cele takiego zachowania to między innymi:

- ukrywanie ryzyka finansowego;
- manipulowanie zapisami transakcyjnymi;
- pozorne zwiększanie strat lub też według potrzeby podatnika jej zmniejszanie w celu np. uzyskania kredytu czy też dotacji.

Większość autorów stoi na stanowisku, iż „kreatywna księgowość” nie łamie prawa, w przeciwieństwie do tak zwanej księgowości agresywnej zwanej oszukańczą. Częste przykłady wykorzystywania kreatywnej księgowości to między innymi: zatrudnianie osób z rodziny, uniknięcie ujęcia przychodu z tytułu sprzedaży wycofanego na cele prywatne majątku firmowego, wspólne rozliczenie z małżonkiem czy też zmniejszenie kosztów, w celu uzyskania większego zysku¹². Zdaniem C. O. Akenbora i E. A. Ibanichuka podstawową przyczyną kreatywnej księgowości jest konflikt interesów pomiędzy grupami interesa-

¹¹ Dane statystyczne CBS KGP oraz CBŚP.

¹² Kreatywna księgowość – czym jest i co ma na celu? <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kreatywna-ksiegowosc-czym-jest-i-co-ma-na-celu> (dostęp: 5 listopada 2024 r.).

riuszy¹³. Należy jednak postawić sobie pytanie o wymiar etyczny kreatywnej księgowości a przede wszystkim o to czy nie powinny istnieć standardy sprawozdawczości finansowej w obszarach, w których brakuje takich regulacji oraz dlaczego ustawodawca tworzy nieostre przepisy umożliwiając tym samym wykorzystywanie luk prawnych.

Przestępczość podatkowa w XXI wieku, mimo licznych reform i intensywnej walki z nieprawidłowościami, nadal stanowi istotne zagrożenie dla stabilności ekonomicznej państwa. Zjawisko to prowadzi do znaczących strat budżetowych, co w konsekwencji ogranicza możliwości finansowania kluczowych usług publicznych, takich jak edukacja, służba zdrowia czy infrastruktura. Ustawodawca krajowy jest w pełni świadomy skutków ekonomicznych tego problemu i podejmuje działania mające na celu jego ograniczenie. Chodzi między innymi o wdrażanie nowoczesnych narzędzi analitycznych i kontrolnych mających ułatwić walkę z tym niebezpiecznym procederem. Od wielu lat organy podatkowe mają poważne problemy w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej a w szczególności wyłudzeń finansowych. W poniższej tabeli numer 2 zaprezentowano wpływy do budżetu Państwa z podatku VAT (w mld zł.)

Tabela nr 2. Wpływy do budżetu Państwa z tytułu podatku VAT (w mld zł).

Rok	Wpływy do budżetu Państwa z tytułu podatku VAT (mld zł.)
2015	123,1
2016	126,6
2017	156,8
2018	174,9
2019	180,9
2020	184,6
2021	215,8
Styczeń–maj 2022	97,9

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

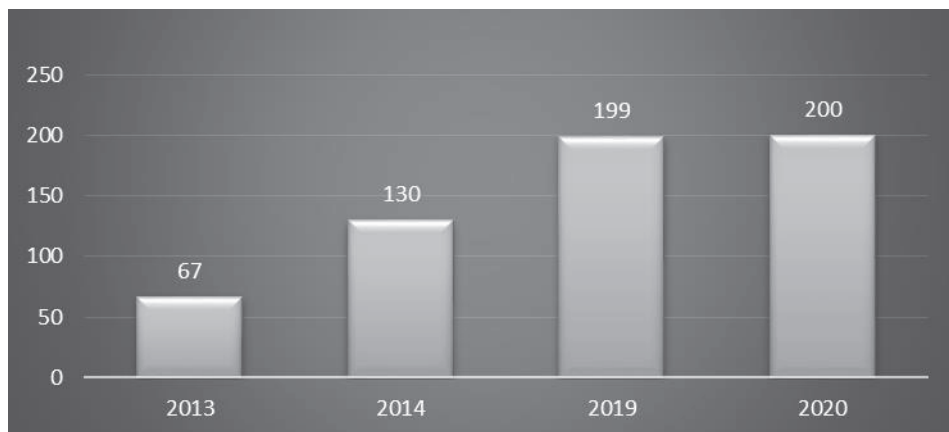
¹³ C. O. Akenbor, E. A. Ibanichuka, Creative accounting practises in nigerian banks, African research review An International Multidisciplinary Journal Ethiopia 2012, nr 6 (3), DOI <http://dx.doi.org/10.4314/afrev.v6i3.2> (dostęp: 6 listopada 2024 r.).

Jak można łatwo dostrzec gwałtowny wzrost wpływów z tytułu podatku VAT zaczęto odnotowywać od 2017 roku, kiedy to między innymi w związku z nowelizacją kodeksu karnego która miała miejsce 1 marca 2017 roku do ustawodawstwa krajowego wprowadzono tak zwaną zbrodnię vatowską. Zgodnie z artykułem 271 a kodeksu karnego §1 „Kto wystawia fakturę lub faktury, zawierające kwotę należności ogółem, której wartość lub łączna wartość jest znaczna, poświadczając nieprawdę co do okoliczności faktycznych mogących mieć znaczenie dla określenia wysokości należności publicznoprawnej lub jej zwrotu albo zwrotu innej należności o charakterze podatkowym lub takiej faktury lub faktur używa, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. §. 2 „Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w paragrafie 1 wobec faktury lub faktur, zawierających kwotę należności ogółem, której wartość lub łączna wartość jest większa niż pięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości, albo z popełnienia przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu, podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do 20”. Dodatkowo, przepisem zaostrzającym odpowiedzialność karną za zbrodnię vatowską jest art. 277 a kodeksu karnego zgodnie z którym „Kto dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 270a § 1 albo art. 271a § 1 kodeksu karnego wobec faktury lub faktur, zawierających kwotę należności ogółem, której wartość lub łączna wartość jest większa niż dziesięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 5 do 25”¹⁴. Na poniższym wykresie zaprezentowane zostały postępowania zakończone prawomocnym wyrokiem skazującym za tak zwane przestępstwa vatowskie w latach 2014–2020.

Jak można zauważyć w ostatnich latach nastąpił prawie trzykrotny wzrost spraw zakończonych prawomocnym wyrokiem skazującym w zakresie przestępczości vatowskiej. Na zakończenie tej części publikacji warto jest zaprezentować liczbę zastosowanych zabezpieczeń majątkowych w latach 2016–2021, w sprawach, w których zakończono prowadzenie postępowań przygotowawczych, a które to postępowania przekazane zostały z aktem oskarżenia do właściwych sądów.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17, 128).

Wykres nr 1. liczba spraw zakończonych prawomocnym wyrokiem skazującym w zakresie przestępczości vatowskiej w okresie 2014–2020.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej.

Wykres nr 2. liczbę zastosowanych zabezpieczeń majątkowych w latach 2016–2021, w sprawach zakończonych i przekazanych do sądu z uwzględnieniem liczby spraw oraz osób.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej.

Zabezpieczenia majątkowe są tego rodzaju środkiem zapobiegawczym, który najczęściej stosowany jest w sprawach o charakterze gospodarczym w tym w sprawach związanych z oszustwami podatkowymi jak również wyłudzeniami podatku VAT. Jak można dostrzec w roku 2021 w porównaniu do 2016 r. nastąpił ponad dwukrotny wzrost liczby spraw, osób oraz postanowień w przedmiocie wydanych zabezpieczeń majątkowych. Być może związane jest to z kwestią zmiany ustawodawstwa w zakresie wprowadzonej nowej instytucji a mianowicie tak zwanej konfiskaty rozszerzonej, która wprowadzona została w dniu 23 marca 2017 roku¹⁵ a której celem było zwiększenie efektywności walki ze zorganizowaną przestępczością głównie o charakterze gospodarczym. Przestępcy w tym należący do grupy „białych kołnierzyków” najbardziej obawiają się bowiem utraty nielegalnie uzyskanych zysków z popełnienia przestępstwa, które to zyski ukrywają przed organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Przyjęta przez ustawodawcę nowelizacja w sposób znaczący usprawniła rozwiązania, które pozwoliły na orzeczenie przepadku mienia w stosunku do osób trzecich, którym sprawca przekazał mienie nieodpłatnie lub też zbył za kwotę niższą od jego wartości rynkowej w sytuacji, w której osoby trzecie powinny wiedzieć lub też wiedziały, iż celem takich działań jest uniknięcie konfiskaty¹⁶.

¹⁵ Ostatnia zmiana w zakresie art. 45 § 2 k.k. dokonana została na mocy ustawy z 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768); w zakresie art. 45 § 3 k.k. – ustawy z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396).

¹⁶ Art. 45. § 1. Jeżeli sprawca osiągnął z popełnienia przestępstwa, chociażby pośrednio, korzyść majątkową niepodlegającą przepadkowi przedmiotów wymienionych w art. 44 § 1 lub 6, sąd orzeka przepadek takiej korzyści albo jej równowartości. Przepadku nie orzeka się w całości lub w części, jeżeli korzyść lub jej równowartość podlega zwrotowi pokrzywdzonemu lub innemu podmiotowi.

§ 1a. Za korzyść majątkową osiągniętą z popełnienia przestępstwa uważa się także pożytki z rzeczy lub praw stanowiących tę korzyść.

§ 2. W razie skazania za przestępstwo, z którego popełnienia została osiągnięta, chociażby pośrednio, korzyść majątkowa znacznej wartości, albo przestępstwo, z którego została lub mogła zostać osiągnięta, chociażby pośrednio, korzyść majątkowa, zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica jest nie niższa niż 5 lat, lub popełnione w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa za korzyść uzyskaną z popełnienia przestępstwa uważa się mienie, które sprawca objął we władanie lub do którego uzyskał jakkolwiek tytuł w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa do chwili wydania chociażby

2. System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) i blokady STIR

Jednym z przełomowych kroków w walce z przestępczością podatkową było wprowadzenie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR). To innowacyjne narzędzie stanowi jeden z najważniejszych mechanizmów w zwalczaniu przestępczości ekonomicznej. W ramach STIR banki oraz inne instytucje finansowe są zobowiązane do przekazywania informacji o transakcjach do Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) natomiast w przypadku wykrycia nieprawidłowości, KAS dysponuje narzędziem umożliwiającym blokowanie kont poszczególnych przedsiębiorców. Fiskus korzysta z Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR) od 13 stycznia 2018 r. – tj. od momentu wejścia w życie Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych¹⁷ jak również znowelizowanej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁸. Znowelizowanej ustawie Ordynacja podatkowa zostały dodane nowe przepisy a mianowicie – Dział III B zatytułowany: „Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych”. W artykule 119zg zawierającym przepisy ogólne zaprezentowane zostały definicje w tym między innymi określono pojęcie blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, która rozumiana jest jako czasowe

nieprawomocnego wyroku, chyba że sprawca lub inna zainteresowana osoba przedstawi dowód przeciwny.

§ 3. Jeżeli mienie stanowiące korzyść uzyskaną z popełnienia przestępstwa, o którym mowa w § 2, zostało przeniesione na osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, faktycznie lub pod jakimkolwiek tytułem prawnym, uważa się, że rzeczy będące w samoistnym posiadaniu tej osoby lub jednostki oraz przysługujące jej prawa majątkowe należą do sprawcy, chyba że na podstawie okoliczności towarzyszących ich nabyciu nie można było przypuszczać, że mienie to, chociażby pośrednio, pochodziło z czynu zabronionego.

§ 4. (uchylony).

§ 5. W razie współwłasności orzeka się przepadek udziału należącego do sprawcy lub przepadek równowartości tego udziału.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2491).

¹⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.).

uniemożliwienie dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku podmiotu kwalifikowanego prowadzonym przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową korzystania z tych środków (art. 119zg pkt2). Z kolei na podstawie art. 119zg pkt 6 za STIR uznano system teleinformatyczny izby rozliczeniowej spełniający minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Szczególnie istotnym z punktu widzenia zapewnienia tak zwanego bezpieczeństwa podatkowego a w szczególności oceny ryzyka jest artykuł 119zha w którym opisane zostały cele, do których powinien być wykorzystywany STIR, a mianowicie:

- odbioru i przetwarzania danych w celu ustalenia wskaźnika ryzyka;
- przekazywania danych i informacji o wskaźniku ryzyka do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych oraz do systemów teleinformatycznych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
- pośredniczenia w przekazywaniu danych, informacji i żądań pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a bankami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi;
- pośredniczenia w przekazywaniu przez instytucje zobowiązane, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 180), informacji rejestrowanych, o których mowa w tej ustawie, do Systemu Informacji Finansowej.

§ 2. STIR może być wykorzystywany również w przypadku, gdy odrębne przepisy umożliwiają wykorzystywanie do realizacji celów określonych w tych przepisach systemu teleinformatycznego bez wskazania podmiotu prowadzącego ten system¹⁹.

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) to jedno z ważniejszych narzędzi, które ma pomagać uszczelniać system podatkowy w Polsce. STIR zgodnie z założeniami ma przeciwdziałać wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, czyli uszczuplaniu dochodów państwa, które uderzają w podstawy ekonomiczne państwa – w konsekwencji w gospodarkę. Dzięki STIR można bardzo wcześnie wykrywać nieprawidłowości tj. wyłudzenia skarbowe a następnie blokować możliwość przesyłania środków poza obszar

¹⁹ Art. 119zha pkt 1–4 i § 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r., poz. 2383, 2760, z 2024 r., poz. 879.

naszego kraju. STIR jest narzędziem analitycznym i sprawozdawczym – dzięki któremu według określonych algorytmów, przetwarzane są dane przekazywane przez banki oraz SKOK-i w celu ustalenia wskaźnika ryzyka wykorzystywania sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, zwłaszcza w zakresie podatku VAT²⁰. W oparciu o m.in. analizę ryzyka (gdy wskazuje ona, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać m.in. działalność banków do wyłudzeń skarbowych) następuje zablokowanie rachunku bankowego. Na podstawie zgromadzonych danych STIR pozwala na tworzenie profili ryzyka dla poszczególnych przedsiębiorców. W przypadkach wykrycia transakcji, które odbiegają od normy, system sygnalizuje potencjalne zagrożenie. W sytuacji, gdy STIR wykryje naruszenie, na mocy art. 119zv Ordynacji podatkowej Szef KAS może zablokować rachunek bankowy podmiotu kwalifikowanego na okres do 72 godzin (do 72-godzinnego czasu jej trwania nie wlicza się dni ustawowo wolnych od pracy, zatem w praktyce blokada może potrwać jednorazowo znacznie dłużej niż 3 doby). Zaznaczyć należy, iż posiadacz rachunku bankowego nie jest informowany automatycznie o blokadzie, a co więcej, bank lub SKOK jest obowiązany przekazać do STIR informacje o transakcjach zleconych na zablokowanym rachunku.

W uzasadnionych przypadkach, zgodnie z art. 119zw Ordynacji podatkowej, Szef KAS może przedłużyć termin blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące. Aby zastosować przedłużenie blokady musi istnieć uzasadniona obawa, że właściciel rachunku nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego lub zobowiązania z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, przekraczających równowartość 10 000 euro²¹. Blokadę przedłuża się postanowieniem, na które służy zażalenie do Szefa KAS. Zażalenie jest rozpatrywane niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Jeżeli postanowienie zostanie podtrzymane, podmiot kwalifikowany może wnieść na nie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

²⁰ Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok, Warszawa 2021, s. 2.

²¹ G. Keler, Blokada rachunku bankowego firmy przez fiskusa – brakuje jasnych przepisów, <https://www.prawo.pl/biznes/blokada-rachunku-bankowego-firmy-przez-urząd-skarbowy,518437.html> (dostęp: 11 lipca 2024 r.).

go. Szef KAS jest wówczas zobowiązany do przekazania akt sprawy i odpowiedzi na skargę w terminie 7 dni od dnia otrzymania skargi. Sąd administracyjny powinien rozpatrzyć skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę²².

Podmiot, którego konto zostało zablokowane może zwrócić się do Szefa KAS o zgodę na zwolnienie środków na bieżące pensje wraz z należnymi od nich zaliczkami na podatek dochodowy i składkami na ubezpieczenia społeczne. Podmiot kwalifikowany może również ubiegać się o zgodę na wypłatę środków na zasądzone alimenty oraz renty o charakterze alimentacyjnym. Kwota podlegająca wypłacie na rzecz pracownika czy osoby posiadającej prawo do alimentów lub renty została jednak ograniczona do wysokości minimalnej pensji.²³ Jednakże środki są wypłacane tylko osobie uprawnionej do tych świadczeń, a nie posiadaczowi rachunku. Aby środki zostały zwolnione podatek musi spełnić określone w przepisach prawa warunki jak również umotywować prośbę, ponieważ w przeciwnym wypadku Szef KAS nie dokona zwolnienia zajętych środków pieniężnych.

Blokady mogą wykonywać również Naczelnicy Urzędów Celno-Skarbowych. W obowiązującej do 6 lipca 2022 r. Ordynacji podatkowej, Szef KAS mógł swoje zadania w zakresie przekazywania żądań blokady rachunku delegować Naczelnikom Urzędów Celno-Skarbowych. Natomiast od 7 lipca 2022 r. delegacja została przeniesiona do art. 11b ust. 1 Ustawy [o Krajowej Administracji Skarbowej]²⁴. Kompetencje nadane Naczelnikom Urzędów Celno-Skarbowych w zakresie STIR są bardzo szerokie – mogą oni w szczególności dokonywać blokad rachunku podmiotu kwalifikowanego jak również wydawać postanowienia o przedłużeniu blokady. Jednak ustawodawca wprowadził jedno zasadnicze ograniczenie a mianowicie zadania z zakresu STIR należą do kompetencji tylko pięciu Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych takich jak:

- Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu,

²² K. Teszner, (w:) L. Eteł (red.), Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 119(zzb).

²³ M. Macudziński, System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2018, s. 69–87.

²⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.).

- Naczelnika Łódzkiego Urzędu Celno-Skarbowego w Łodzi,
- Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie,
- Naczelnika Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białymstoku,
- Naczelnika Wielkopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Poznaniu.

Szef KAS w ramach nadanych mu ustawowo kompetencji może również przeprowadzać kontrole w bankach i SKOK-ach w zakresie wywiązywania się z ich obowiązków w ramach STIR. Jeżeli chodzi o zarzuty kierowane w stosunku do banków to dotyczą one zazwyczaj jakości oraz terminowości przekazywanych danych, a także trzymania się formatu w jakim organ prosi o ich przekazanie danych. Dodatkowo, zdarza się, iż Szef KAS kwestionuje sposoby liczenia terminów na udzielenie odpowiedzi, nadmierowe raportowanie danych lub błędy w zczytywaniu danych przez STIR²⁵. W sytuacji, gdy przeprowadzone kontrole wykazują nieprawidłowości wówczas na Banki i SKOKi mogą być nałożone kary pieniężne, włącznie ze stwierdzeniem możliwości popełnienia przestępstwa skarbowego. Zgodnie z art. 119zzj kara pieniężna nakładana jest w drodze wydania decyzji administracyjnej w wysokości do 1 000 000 zł., przy czym od decyzji tej można wnieść odwołanie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Ważnym przepisem, w zakresie skutecznego zwalczania przestępczości podatkowej który został częściowo zmieniony jest art. 297 § 1 pkt 8 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym akta w tym akta zawierające informacje wymienione w art. 182, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów Celno-Skarbowych udostępniają wyłącznie: Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu w zakresie niezbędnym do:

- przeprowadzenia czynności kontrolnych określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym,
- realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informatycznych, jeżeli mają związek z wyłudzeniem skarbowym w rozumieniu art. 119zg pkt 9 lub przestępstwem, o którym mowa w art. 231 lub art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

²⁵ System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/podatki-w-branzy-finansowej-komentarze-ekspertow/system-teleinformatyczny-izby-rozliczeniowej-STIR.html> (dostęp: 29 czerwca 2024 r.).

3. Blokady STIR – statystyki

W poniższej tabeli zaprezentowane zostały dane liczbowe dotyczące zarówno liczby podmiotów kwalifikowanych, które objęte zostały blokadami, liczbę zablokowanych rachunków oraz łączną wartość szacowanych uszczupień podatkowych w okresie od 2022 roku z uwzględnieniem pierwszego kwartału 2024 roku.

Tabela nr 3. Blokady rachunków bankowych w związku z przeciwdziałaniem wykorzystaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, dokonane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz pięciu upoważnionych Naczelników urzędów Celno-Skarbowych w latach 2022–2024 r.

Okres	Liczba podmiotów kwalifikowanych objętych blokadami	Liczba zablokowanych rachunków bankowych	Łączna wartość zablokowanych środków finansowych	Łączna wartość szacowanych uszczupień
			w mln zł	w mln zł
2022 r.	266	1138	77,43	291,36
2023 r.	315	1188	88,54	287,61
I kw. 2024 r.	91	355	24,93	94

Źródło: Ministerstwo Finansów, wniosek o dostęp do informacji publicznej z dnia 23 kwietnia 2024 r. na podstawie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Dane statystyczne udostępnione przez Ministerstwo Finansów, przedstawiające najnowsze okresy sprawozdawcze (2022–2024) pokazują, że w obszarze blokad STIR istnieje tendencja wzrostowa. W 2023 roku liczba podmiotów objętych blokadami wzrosła o 18,42% w porównaniu do 2022 roku (z 266 do 315), a w pierwszym kwartale 2024 roku blokadami objęto 91 podmiotów, co sugeruje, że w całym roku 2024 liczba ta może być zbliżona do lat poprzednich – zakładając podobne tempo wzrostu w kolejnych kwartałach. Liczba zablokowanych rachunków bankowych również wzrosła (o 4,39%) – z 1138

w 2022 roku do 1188 w 2023 roku a w pierwszym kwartale 2024 roku zablokowano 355 rachunków, co stanowi około 29,88% całkowitej liczby rachunków zablokowanych w 2023 roku. Wzrosła również łączna wartość zablokowanych środków: z 77,43 mln zł w 2022 roku do 88,54 mln zł w 2023 roku, co stanowi wzrost o 14,31%. W pierwszym kwartale 2024 roku zablokowano środki o wartości 24,93 mln zł i porównując to do lat poprzednich można założyć, że suma za rok 2024 będzie większa niż za 2023 r. (zakładając liniowy wzrost i brak sezonowych odchyłeń). Jedynie wartość szacowanych uszczupleń zmniejszyła się z 291,36 mln zł w 2022 roku do 287,61 mln zł w 2023 roku, co stanowi spadek o 3,75 mln zł, czyli zmniejszenie uszczupleń o około 1,29%. Pomimo niewielkiego spadku w latach 2022–2023 optymistycznie można założyć, że 2024 r. wzrośnie liczba uszczupleń i rok zakończy się pozytywnie. W pierwszym kwartale 2024 roku wartość szacowanych uszczupleń wyniosła 94 mln zł i jeśli ekstrapolować tę wartość na cały rok (zakładając, że kwartalne wartości są w miarę równe), można szacować, że całkowita wartość uszczupleń w 2024 roku wyniosłaby około 376 mln zł.

Liczyby przemawiają na korzyść blokad STIR – wzrost w wartościach może świadczyć o tym, że działania administracji skarbowej są coraz bardziej skuteczne i istnieje lepsza identyfikacja podmiotów zaangażowanych w wyłudzenia skarbowe. Wskazują również na rosnącą świadomość i lepsze narzędzia w walce z wyłudzeniami należności skarbowych, co jest pozytywnym sygnałem dla sektora finansowego. Biorąc pod uwagę dane z pierwszego kwartału 2024 roku, można przewidywać, że administracja skarbowa utrzymuje wysoką efektywność w swoich działaniach.

4. Wpływ blokad STIR na przedsiębiorców

Analizując dane statystyczne, można stwierdzić, że blokada STIR jest narzędziem, które przynosi efekty administracji skarbowej, dostarczając odpowiednie wpływy do budżetu państwa. Niemniej jednak, dla podmiotów objętych blokadami bywa to uciążliwe i może nieść za sobą szerokie, długoterminowe konsekwencje. Blokada rachunku na 72 godziny jest problematyczna, ale nie zagraża istnieniu przedsiębiorstwa. Z kolei przedłużenie blokady do trzech miesięcy może negatywnie wpłynąć na jego funkcjonowanie. Blokada rachunku

bankowego na trzy miesiące niesie za sobą szereg konsekwencji dla przedsiębiorcy m.in. wpływa na jego płynność finansową a tym samym uniemożliwia dokonywanie płatności i regulowanie zobowiązań wobec kontrahentów, pracowników oraz organów publicznych. Wy-móg przedpłat lub skrócenia terminów płatności może zakłócić ciągłość dostaw surowców, a renegocjacja warunków umów z dostawcami i klientami skomplikuje relacje handlowe. Problemy finansowe mogą prowadzić do ograniczenia skali produkcji, co wpłynie na dostępność produktów na rynku, a cięcia kosztów mogą negatywnie wpłynąć na jakość oferowanych towarów i usług. W kontekście reputacji przedsiębiorstwo może stanąć w obliczu kryzysu zaufania; klienci mogą poszukiwać bardziej stabilnych partnerów, co skutkuje spadkiem sprzedaży, a nowi potencjalni klienci mogą być niechętni do współpracy z firmą borykającą się z problemami finansowymi. Problemy te mogą być nagłaśniane przez media, co dodatkowo zaszkodzi wizerunkowi firmy i zmusi ją do inwestowania w kosztowne kampanie „public relations” w celu odbudowy reputacji. Ponadto przedsiębiorstwo może być narażone na zwiększoną liczbę kontroli i audytów, co zwiększa obciążenia administracyjne, a kontrahenci mogą wymagać niezależnych audytów finansowych jako warunku dalszej współpracy. [W przypadku stwierdzenia naruszeń prawa mogą zostać nałożone dodatkowe kary finansowe, a w skrajnych przypadkach przedsiębiorstwo może spotkać się z ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej. Po ustaniu blokady STIR przedsiębiorca może nadal odczuwać jej skutki na różnych poziomach działalności, co wymaga przemyślanych i strategicznych działań w celu minimalizacji negatywnych konsekwencji. Chociaż blokada STIR może zostać zniesiona, jej długofalowe konsekwencje mogą być rozległe i nieść za sobą negatywne skutki dla przedsiębiorcy. Przedsiębiorca musi bowiem podjąć kompleksowe działania w zakresie finansów, operacji, zarządzania ryzykiem, a także budowy reputacji, aby skutecznie zminimalizować negatywne skutki i przywrócić stabilność firmy.

Podsumowując przytoczone konsekwencje, jakie mogą nieść za sobą blokady rachunku bankowego, można uznać STIR za doskonały mechanizm ostrzegawczy, który motywuje przedsiębiorców do prowadzenia działalności zgodnie z przepisami. Jest to przestroga, przypominająca, że konsekwencje działań niezgodnych z prawem mogą być poważne i odczuwalne zarówno dla samego przedsiębiorstwa, jak i jego otoczenia biznesowego. Mechanizm ten wzmacnia kulturę

przestrzegania przepisów wśród przedsiębiorców, promując większą odpowiedzialność finansową i podatkową. Dla firm działających zgodnie z prawem blokady mogą być postrzegane jako dowód na to, że system wspiera uczciwą konkurencję, eliminując z rynku podmioty, które próbują działać na jego szkodę. Przypadki zablokowania rachunków przez administrację skarbową przypominają, że nie tylko wyłudzenia podatkowe, ale także brak dbałości o zgodność działań finansowych z prawem mogą narazić firmę na poważne konsekwencje. Długofalowe efekty działania systemu STIR wychodzą poza samą blokadę rachunku. Przedsiębiorcy, którzy mieli styczność z tym mechanizmem, często podejmują kroki w celu zwiększenia transparentności swoich działań i ulepszenia procesów wewnętrznych, co finalnie wzmacnia stabilność ich działalności. Blokada, choć mogą być postrzegane jako restrykcyjne, pełnią rolę edukacyjną, motywując firmy do wprowadzenia skutecznych procedur zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej. Tym samym blokady STIR nie tylko przeciwdziałają nieuczciwym praktykom, ale również przyczyniają się do budowania lepszego i bardziej przejrzystego otoczenia biznesowego. System ten jest jasnym sygnałem, że działalność zgodna z przepisami to podstawa budowania wiarygodności na rynku, a uczciwość i przejrzystość są nieodzownymi elementami funkcjonowania w dynamicznym środowisku gospodarczym.

5. Podsumowanie

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) jest niezwykle ważnym narzędziem dla Krajowej Administracji Skarbowej i można z przekonaniem stwierdzić, że system jest kluczowy w identyfikowaniu i przeciwdziałaniu nieprawidłowościom finansowym. Dane statystyczne jednoznacznie wskazują, że system się rozwija i ciągle wzrasta liczba zablokowanych rachunków oraz wartości zablokowanych środków. Zastosowanie algorytmów i analiz ryzyka pozwala na wczesne wykrywanie potencjalnych zagrożeń, co przekłada się na lepszą ochronę budżetu państwa i stabilność ekonomiczną kraju. Jednakże, jak każda skuteczna interwencja administracyjna, także i STIR niesie za sobą pewne kontrowersje i wyzwania, szczególnie dla podmiotów dotkniętych blokadą. Przedsiębiorcy, których rachunki są zablokowane, często znajdują się w trudnej sytuacji, zarówno fi-

nansowej, jak i operacyjnej np. brak możliwości natychmiastowego odwołania się od decyzji od krótkiej blokady (na 72 godziny) może prowadzić do poważnych konsekwencji dla ich działalności. W związku z tym, istotne jest, aby w przyszłości system STIR był stale monitorowany i udoskonalany, z uwzględnieniem doświadczeń z jego funkcjonowania. Dzięki temu nie będą pojawiać się w przestrzeni publicznej opinie, że uczciwi przedsiębiorcy są objęci blokadami a wpływy do budżetu nadal będą rosły. Konieczne może być wprowadzenie bardziej elastycznych procedur odwoławczych oraz mechanizmów ochronnych dla uczciwych przedsiębiorców, aby zapewnić, że działania skarbowe są nie tylko skuteczne, ale także sprawiedliwe. STIR to narzędzie o ogromnym potencjale, które przy właściwym zastosowaniu może znacząco przyczynić się do poprawy transparentności i uczciwości w sektorze finansowym. W dalszej perspektywie kluczowe będzie znalezienie równowagi pomiędzy potrzebą skutecznej walki z wyłudzeniami a koniecznością ochrony praw przedsiębiorców, aby zapewnić zrównoważony rozwój gospodarczy kraju. Refleksje nad funkcjonowaniem systemu STIR prowadzą do wniosku, że ciągłe doskonalenie narzędzi kontrolnych oraz uwzględnienie feedbacku od przedsiębiorców i specjalistów jest nieodzowne. Kluczowym elementem będzie tutaj dialog pomiędzy administracją skarbową a sektorem prywatnym, który pozwoli na identyfikację obszarów wymagających poprawy i wprowadzenie odpowiednich korekt. Dążenie do optymalizacji systemu powinno opierać się na zasadach przejrzystości, uczciwości i proporcjonalności, co z kolei przyczyni się do budowy zaufania społecznego i ekonomicznej stabilności kraju.

Bibliografia

Literatura

1. Baładynowicz A., zapobieganie przestępczości. Studium prawnoporównawcze z zakresu polityki kryminalnej, Warszawa 1998.
2. Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., Warszawa, Kryminologia 2004.
3. Filipkowski W., Przestępczość gospodarcza, (w:) E. W. Pływaczewski, S. Redo, E. M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska (red.), Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2019.

4. Filipowski W., Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym, Zakamycze 2004.
5. Górniok O., Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie, Warszawa 1994.
6. Macudziński M., System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2018, 6, nr 3, s. 69–87.
7. Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok, Warszawa 2021.
8. Ociecek G., Przestępczość zorganizowana w ujęciu statystycznym ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości o charakterze narkotykowym (część II 2004–2021), Prokuratura i Prawo 2022, nr 6.
9. Teszner K., Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany, L. Etel (red.), LEX 2024, art. 119(zzb).
10. Zawłocki R., Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze, Warszawa 2004.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 615. ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2491).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17, 128).

Orzecznictwo

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lutego 2021 r., sygn. I SA/Bk 21/21.

Intermedia

1. Akenbor, C.O. and Ibanichuka, E. A. (2012). Creative accounting practises in nigerian banks, African research review An Interna-

- tional Multidisciplinary Journal Ethiopia, 6 (3), DOI <http://dx.doi.org/10.4314/afrrrev.v6i3.2> (dostęp: 6 listopada 2024 r.).
2. G. Keler, Blokada rachunku bankowego firmy przez fiskusa – brakuje jasnych przepisów, <https://www.prawo.pl/biznes/blokada-rachunku-bankowego-firmy-przez-urzed-skarbowy,518437.html> (dostęp: 11 lipca 2024 r.).
 3. Kreatywna księgowość – czym jest i co ma na celu? <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kreatywna-ksiegowosc-czym-jest-i-co-ma-na-celu> (dostęp: 5 listopada 2024 r.).
 4. System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/podatki-w-branzy-finansowej-komentarze-ekspertow/system-teleinformatyczny-izby-rozliczeniowej-STIR.html> (dostęp: 29 czerwca 2024 r.).
 5. Tarka, A., Ministerstwo Finansów powinno się przyjrzeć blokowaniu firmowych kont, <https://www.rp.pl/podatki/art39746091-ministerstwo-finansow-powinno-sie-przyjrzec-blokowaniu-firmowych-kont> (dostęp: 1 czerwca 2024 r.).

Elements of combating economic crime in Poland on the example of the Clearing House ICT System

Abstract

The purpose of this publication is an attempt to analyze the functioning of the STIR system and the blockade mechanism, and to assess their significance for both the state and the affected entities. The article uses an analysis of the legislation, statistical data and literature on the subject, which allowed a comprehensive understanding of the issues and an assessment of the effectiveness of the activities of the tax administration. The choice of the topic is justified by the growing importance of the fight against tax crime in the context of ensuring the financial stability of the state and protecting public interests. The research problem focuses on the evaluation of the effectiveness of the STIR system and the blocking mechanism in the context of prevention and combating tax evasion, as well as the analysis of legal and economic consequences for

entrepreneurs whose accounts have been blocked. In addition, issues related to the scale of economic fraud, including but not limited to tax fraud as well as VAT extortion, are addressed. The publication also does not omit an attempt to outline the characteristics associated with economic crime, including economic crime.

Key words

Clearing House ICT system, STIR, economic crime, tax crime, VAT extortion, fighting tax crime.

Granice II Rzeczypospolitej i jej ochrona

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę przedstawienia procesu kształtowania się granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej oraz powstawania organów stojących na straży granic na przestrzeni lat 1918–1939. Lektura artykułu wskazuje, że nie było to zadanie takie proste ani łatwe. Pamiętać bowiem należy, że po zakończeniu I wojny światowej Polska składała się z ziem będących przez wiele lat pod zaborem trzech państw o różnym stopniu rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, często o odmiennych systemach prawnych, a przede wszystkim wyniszczonych działaniami wojennymi. Pomimo tych przeciwności polskim władzom państwowym udało się doprowadzić do wytyczenia linii granicznych i powołania służb je ochraniających.

Słowa kluczowe

Granica państwowa Rzeczypospolitej Polskiej, ochrona granicy państwowej, bezpieczeństwo wewnętrzne, organy ochrony granicy państwowej.

1. Wstęp

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku i po wytyczeniu granic oraz przeprowadzonych delimitacjach, obszar Polski wynosił 388 634 km², a po zajęciu w 1938 r. Śląska Zaolziańskiego powiększył się do 389 700 km². Było to o 345 tys. km² mniej niż przed rozbiorami². Pod względem obszaru zajmowaliśmy szóste miejsce w Europie (po ZSRR, Niemczech, Francji, Hiszpanii i Szwecji). Liczba ludności Polski w tym okresie wynosiła ok. 27 mln, co również plasowało nasz kraj na szó-

¹ dr Bolesław Kurzępa, Wydział Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej.

² Problem granic i obszaru odrodzonego Państwa Polskiego (1918–1990), Poznań 1992, s. 8.

stym miejscu na starym kontynencie. Rolnictwem parało się 75,6% ludności, zaś w przemyśle i budownictwie pracowało 9,4% Polaków. Według spisu z 1921 r. terytorium Rzeczypospolitej zamieszkiwało 64,7% Polaków, 16% Ukraińców, 9,8% Żydów, 6,1% Białorusinów, 2,4% Niemców i 1% Rosjan, Litwinów, Czechów i innych. Rozmieszczenie wymienionych grup nie było równomierne, gdyż Ukraińcy przeważali na ziemiach południowo-wschodnich, Białorusini na terenach północno-wschodnich, Niemcy na zachodzie, zaś Żydzi rozproszeni byli po całej Polsce. Taki wielonarodowościowy skład ludności stwarzał wiele problemów i nie był korzystny dla kraju. Rodzące się w tym czasie aspiracje polityczne Ukraińców, Niemców oraz Litwinów, podsycane przez państwa sąsiadujące z Polską, stwarzało wiele napięć godzących nie tylko w jedność kraju, ale także w integralność i bezpieczeństwo granic. Owa wielonarodowość na pograniczu w znaczący sposób komplikowała w poważnym stopniu ochronę granic³.

2. Kształtowanie się granicy po zakończeniu I wojny światowej

Walka o kształt polskich granic toczyła się z różnym natężeniem i skutkiem w latach 1918–1922, przy czym najbardziej dramatyczny przebieg miała na styku polsko-niemieckim i polsko-rosyjskim, a także i z Litwinami o Wileńszczyznę a z Czechami o Zaolzie. Ostatecznie miały one długość 5529 km, zaś po zajęciu Śląska Zaolziańskiego w 1938 r. zwiększyły się do 5548 km⁴. Długość granic z sąsiednimi państwami wynosiła:

- z Niemcami – 1912 km,
- z ZSRR – 1412 km,
- z Czechosłowacją – 984 km,
- z Litwą – 507 km,
- z Rumunią – 349 km,
- z Wolnym Miastem Gdańsk – 121 km,
- z Łotwą – 109 km,
- granica morska – 71 km (z Mierzeją Helską 147 km).

Ostatecznie państwo polskie wysunęło się mocno na wschód i miało bardzo nieregularny kształt, a jego punkty krańcowe były następujące:

³ H. Dominiczak, Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1966, Warszawa 1997, s. 217–218.

⁴ Problem granic..., s. 8–9.

- północ – 55°51'08.45"N (55.852250°N) – wieś Somino nad rzeką Przeświatą na wysokości łotewskiego Droryszcza, powiat brasławski, województwo wileńskie.
- południe – 47°43'31.8"N (47.725492°N) – okolice południowego źródła potoku Menczil, powiat kosowski, województwo stanisławowskie.
- wschód – 28°21'44.3"E (28.362371°E) – wieś Spasibiorki przy linii kolejowej na Połock, powiat dziśnieński, województwo wileńskie.
- zachód – 15°47'12.4"E (15.786773°E) – osada Muchocinek nad Wartą niedaleko jeziora Meszyn, powiat międzychodzki, województwo poznańskie.

Zarówno kształt terytorialny i granice Polski były mało korzystne. Niekorzystne było położenie polityczne i geograficzne Polski, które nie sprzyjało utrzymaniu dobrych relacji z sąsiadami oraz wymagało dużych nakładów na zapewnienie bezpieczeństwa na jego pograniczu. Pomimo tego kraj nasz respektował postanowienia i umowy w sprawach granicznych, nie wysuwając wobec sąsiadów roszczeń terytorialnych. Inaczej rzecz się miała z naszymi sąsiadami, z których tylko Łotwa i Rumunia w pełni akceptowały przebieg wspólnych z Rzeczpospolitą granic. Niestety, na pozostałych granicach (tzn. z Czechosłowacją, Litwą, Niemcami i Związkiem Radzieckim) przez cały okres międzywojenny miały miejsce mniejsze lub większe konflikty.

Niekorzystnie też układały się stosunki niepodległej Polski z Wolnym Miastem Gdańskiem (o powierzchni całkowitej 1893 km²), z którym granica rozciągała się na przestrzeni 121 km. Pomimo pierwotnych zamiarów wielkich mocarstw, Gdańsk nie został włączony do Polski. Z inspiracji Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej miasto to wraz z przyległym okręgiem stało się wolnym miastem. Na mocy art. 104 Traktatu Wersalskiego Polska uzyskała w Gdańsku szereg uprawnień m.in.: należało ono do polskiego obszaru celnego, zaś w porcie powstała wolna strefa, bez ograniczeń mogła używać i posługiwać się wszystkim leżącymi na jego terytorium drogami wodnymi, dokami, basenami, nabrzeżami i innymi budowlami koniecznymi dla importu i eksportu, posiadała władztwo nad Wisłą, całą siecią kolejową w obrębie Wolnego Miasta Gdańska, komunikacją pocztową, siecią telegraficzną i telefoniczną. Pozostawało ono pod ochroną Ligi Narodów, której przedstawicielem był wysoki komisarz. Do jego kompetencji należało przede wszystkim rozstrzyganie kwestii spornych pomiędzy Polską a Wolnym Miastem. Od początku jego powstania Senat Gdańska podejmował działania ograniczające

prawa należne Polsce, a dążył do zbliżenia z Niemcami. Te złe relacje z naszym krajem jeszcze bardziej pogłębiły się po roku 1933, tj. z chwilą ustanowienia w Gdańsku nowej władzy politycznej reprezentowanej przez hitlerowskiego gaulaitera Alberta Forstera, którego działania zmierzały do przyłączenia Gdańska do III Rzeszy⁵.

Po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 na ziemiach polskich nadal toczyły się walki o ostateczny kształt granic, a w kraju pogłębiała się trudna sytuacja rynkowa i chaos gospodarczy. Bez żadnej kontroli celnej masowo wywożona była żywność (głównie do Niemiec), skarby kultury narodowej ze zniszczonych instytucji kultury, prywatnych rezydencji i instytucji dawnych państw zaborczych. Trzeba pamiętać, że w tym czasie wiele granic było jeszcze nieustalonych i niewytoczonych. Granica zachodnia i północno-zachodnia miała być ustalona na konferencji pokojowej państw sprzymierzonych, a w układzie rozejmowym z 1918 r. Niemcom zagwarantowano czasowe utrzymanie granicy rozbiorowej. Z kolei na wschodzie już w listopadzie 1918 r. rozgorzały walki z Ukraińcami o Galicję Wschodnią i Lwów, zaś na początku 1919 r. z Rosją Sowiecką na terenach zabużańskich.

Rozstrzygający głos w sprawie ostatecznego kształtu polskich granic miały państwa zwycięskiej koalicji. Główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone, tzn. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Francja, Włochy oraz Japonia, utworzyły Radę Najwyższą, organ kierowniczy konferencji pokojowej w Paryżu, przy czym od marca 1919 r. w najważniejszych sprawach europejskich decydowała Rada Czterech (bez Japonii). Jako ideę przewodnią przyjęły one zasadę samostanowienia narodów nakazującą, aby granice państwowe pokrywały się z zasięgiem terytorialnym danej narodowości. Jednak w praktyce decyzje konferencji opierały się głównie na interesach gospodarczych oraz koncepcjach geopolitycznych zwycięskich mocarstw. Nie można zapominać, że w przypadku naszego kraju bardzo duży wpływ na ostateczny kształt granic miała postawa ludności polskiej, broniącej prawa do decydowania o swojej przynależności państwowej. Nie bez znaczenia były też dwie ścierające się koncepcje granic Polski. Pierwsza – prezentowana przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego i nawiązująca do idei Jagiellonów – zakładała utworzenie z Białorusi, Litwy, Ukrainy i Polski federację państw skierowanej przeciwko dominacji Rosji Radzieckiej. Druga zaś – wy-

⁵ H. Dominiczak, *op. cit.*, s. 233–234.

suwana przez Narodową Demokrację z Romanem Dmowskim na czele – głosiła włączenie do Polski ziem wschodnich z Wilnem i Lwowem w celu poddania polonizacji zamieszkujących je w większości (obok Polaków) Białorusinów, Ukraińców i Litwinów (inkorporacja). Ostatecznie zachodnie i północne granice Rzeczypospolitej Polskiej ustalone zostały w podpisanym z Niemcami w Wersalu w dniu 28 czerwca 1919 r. traktacie pokojowym. Na mocy zawartych tam postanowień Niemcy zrzekły się praw do większości ziem Wielkopolski i części Pomorza, natomiast w okręgach olsztyńskim i kwidzyńskim w Prusach Wschodnich oraz na Górnym Śląsku miał zostać przeprowadzony plebiscyt. Zamieszkująca tam ludność miała się wypowiedzieć w formie głosowania, czy pragnie przyłączenia do Polski, czy też do Niemiec. Rzeczywiście plebiscyt został w dniu 11 lipca 1920 r. przeprowadzony, ale jego wyniki okazały się dla Polski niepomyślne. Z terenów objętych plebiscytem, w granicach państwa polskiego znalazły się tylko niektóre przygraniczne gminy, na których przewagę miała ludność polska. Na Górnym Śląsku plebiscyt został przeprowadzony w dniu 20 marca 1921 r., przy czym za przyłączeniem do Polski opowiedziało się 479 tysięcy osób, zaś do Niemiec – 706 tysięcy. Wynik ten wywołał ogromne niezadowolenie ludności polskiej, a w konsekwencji wybuch w dniu 3 maja 1921 r. III Powstania Śląskiego. Pod naciskiem zaistniałej sytuacji, Rada Ambasadorów podjęła w dniu 20 października 1921 r. uchwałę o podziale Górnego Śląska między Polskę i Niemcy. Szczegółowe ustalenia w zakresie przebiegu granicy polsko-niemieckiej na tym terenie, o ochronie mniejszości narodowych i stosunkach gospodarczych zawarte zostały w konwencji zawartej w Genewie w dniu 15 maja 1922 r. Z tą też datą nastąpiło przyłączenie części ziem Górnego Śląska do Polski.

Na mocy traktatu pokojowego podpisanego w dniu 10 września 1919 r. w Saint-Germain-en-Laye, Austria zrzekła się na rzecz głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych wszystkich praw do obszarów należących do monarchii austro-węgierskiej, a znajdujących się poza jej nowymi granicami. Tym samym została pośrednio wyznaczona południowa granica Polski, gdyż wspomniane zrzeczenie się zawierało również uznanie z góry aktów, które miały być wydane w przyszłości przez mocarstwa i państwa stowarzyszone w stosunku do ziem poza austriackich, a więc i do ziem polskich będących w przeszłości częścią monarchii. Na mocy tych uprawnień, Rada

Najwyższa upoważniła rząd polski do tymczasowego zajęcia Galicji Wschodniej aż po rzekę Zbrucz.

Bardziej skomplikowane okazało się wytyczenie granicy między Polską i Czechosłowacją przebiegająca na terenie Śląska Cieszyńskiego. Po raz pierwszy podjęto próbę jej ustalenia w umowie zawartej w dniu 5 listopada 1918 r. przez Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego oraz Krajową Radą Narodową dla Śląska, która reprezentowała interesy czechosłowackie. Oparto się w niej na kryterium narodowościowym, lecz rząd czechosłowacki jej nie uznał i skierował wojsko do zajęcia terenów spornych. Przy udziale wielkich mocarstw doszło 5 lutego 1919 r. w Paryżu do podpisania przez Polskę i Czechosłowację ugody, określającej tymczasową linię demarkacyjną na Śląsku Cieszyńskim. Oba kraje zrezygnowały wprawdzie z przeprowadzenia plebiscytu na spornym terenie, jednak zgodziły się w umowie podpisanej w Spa w dniu 10 lipca 1920 r. na arbitraż wielkich mocarstw. Decyzja Rady Ambasadorów tych mocarstw zapadła ostatecznie 28 lipca 1920 r. Obszar Śląska Cieszyńskiego wynoszący 2282 km² został podzielony w ten sposób, że Czechosłowacja otrzymała 1279 km², zaś Polska – 1012 km², przy czym na terytorium przyznanym Czechosłowacji zamieszkiwało 140 tys. Polaków i 114 tys. Czechów, zaś na terenach przyłączonych do Polski – 94 tys. Polaków i 3 tys. Czechów⁶. W tej samej decyzji rada Ambasadorów dokonała podziału spornego obszaru na Spiszu i Orawie. Wykorzystując krytyczną sytuację Czechosłowacji w roku 1938, rząd polski zmusił władze tego kraju do zrzeczenia się praw do 2/3 terytorium Śląska Cieszyńskiego znajdującego się za Olzą⁷.

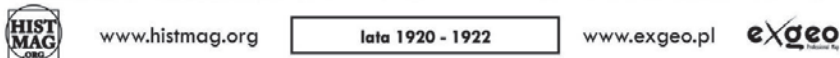
Granica wschodnia Polski stała się w okresie międzywojennym centralnym zagadnieniem polskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej. Zwycięskie mocarstwa ustaliły w dniu 8 grudnia 1919 r. tymczasowy jej przebieg, kierując się przede wszystkim zasięgiem terytorialnym ludności narodowości polskiej. Pokrywała się ona w zasadzie ze wschodnimi granicami byłego Królestwa Polskiego, ale bez Augustowa i Suwałk. Plan ten nie spotkał się jednak z akceptacją ówczesnych władz naszego państwa, gdyż nie odpowiadał on ani koncepcjom federacyjnym, ani też inkorporacyjnym. Stało się to powodem wojny z Rosją Radziecką

⁶ Według spisu austriackiego z 1910 r.

⁷ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 495–497.

Ryc. nr 1. Mapa granic Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1920–1922.

Ryc. nr 1. Mapa granic Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1920–1922.



⁸ H. Dominiczak, *Granice wschodnie Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Warszawa 1992, s. 26.

Napięcia towarzyszyły też powstawaniu granicy polsko-litewskiej. Spór dotyczący jej przebiegu trwał od roku 1918 i odnosił się nie tylko do Suwalszczyzny, ale przede wszystkim Wileńszczyzny, zajętej w końcu kwietnia 1919 r. przez wojska polskie. W lipcu 1919 r., w następstwie nacisku mocarstw Ententy, wyznaczona została tymczasowa linia demarkacyjna oddzielająca Litwę Środkową (zajętą przez oddziały polskie) od Litwy Kowieńskiej, której jednak obie strony konfliktu nie respektowały. Latem 1920 r., w trakcie odwrotu wojsk polskich cofających się pod naporem Armii Czerwonej, na konferencji w Spa w dniu 10 lipca 1920 r., rząd polski zgodził się na warunkowe oddanie Wilna Litwie, aby w ten sposób uniemożliwić jego zajęcie przez wojska radzieckie. O ostatecznym losie tego miasta miała zdecydować Rada Najwyższa. Wobec zmiany sytuacji na froncie i odrzuceniu wojsk rosyjskich za Niemen, ponownie powróciła sprawa granicy polsko-litewskiej i przynależności Wilna, tym bardziej, że w październiku 1920 r. rozgorzały na nowo walki polsko-litewskie na Suwalszczyźnie. Umowa podpisana w dniu 7 października 1920 r. w Suwałkach między zwaśnionymi państwami, ustaliła tymczasową linię demarkacyjną w części spornego terytorium, pozostawiając Wilno po stronie litewskiej. Jednak jeszcze przed wejściem tej umowy w życie, w dniu 9 października 1920 r. oddziały polskie dowodzone przez gen. Lucjana Żeligowskiego naruszyły tę linię i zajęły Wilno wraz z okręgiem, tworząc twór *quas*-państwowy pod nazwą Litwa Środkowa. Ponieważ rząd litewski nie godził się na takie rozwiązanie, na zajętych terenie przeprowadzono w dniu 8 stycznia 1922 r. wybory do Sejmu Wileńskiego, w których udział wzięli prawie wyłącznie Polacy. Sejm ten w dniu 20 lutego 1922 r. przyjął uchwałę o włączeniu Wileńszczyzny do państwa polskiego na podstawie której w dniu 24 marca rząd polski i delegacja Sejmu Wileńskiego podpisały akt złączenia Ziemi Wileńskiej z Rzeczpospolitą Polską. Inkorporacji tej nie uznały Litwa i Rosja Radziecka. Ostatecznie Rada Ambasadorów wielkich mocarstw, uchwałą z dnia 15 marca 1923 r., uznała ostatecznie wschodnie i północne granice Polski. Nie przerwało to jednak sporu z Litwą o kształt granic, która ogłosiła, że decyzji tej nie uznaje, zerwała stosunki dyplomatyczne z naszym krajem i stwierdziła, iż stan wojny z Polską będzie trwał do chwili aż Wilno – jako historyczna stolica Li-

twy – nie zostanie jej zwrócona. Pod naciskiem strony polskiej stosunki wzajemne zostały unormowane dopiero jednak w roku 1938⁹.

Opisana sytuacja powodowała napięcia na granicy, które często przeradzały się w incydenty graniczne. Wszystkie te trudności nie mogą przesłonić zasadniczego faktu, a mianowicie takiego, że II Rzeczypospolita dokonała ogromnego wysiłku nie tylko w zakresie scalenia w jeden organizm państwowy ziem polskich po 123-letnim okresie niewoli, ale również ustabilizowała – na ile było to wówczas możliwe – stosunki graniczne z sąsiadami oraz zabezpieczyła swoje granice zewnętrzne.

3. Ochrona granicy II Rzeczypospolitej Polskiej

W początkowym okresie istnienia niepodległej Polski brak było środków i jasnej koncepcji stworzenia odpowiedniej formacji granicznej, a faktyczna zwierzchność władz polskich obejmowała tereny byłego Królestwa Polskiego (Kongresówki) oraz Galicji Środkowej i Zachodniej. Granicę zachodnią i północno-zachodnią stanowiła granica byłego zaboru pruskiego, granicę południową – dawna granica Rzeczypospolitej od źródeł Wisły po źródła Sanu, zaś granica wschodnia opierała się na rzece Bug. Powyższe okoliczności, jak też sytuacja polityczna i militarna w latach 1918–1921 związana z tworzeniem ostatecznego kształtu Polski, jak również bezpośredni styk z terytorium Rosji Sowieckiej (kraju o odmiennym systemie politycznym), doprowadziły do narodzenia się dwóch różniących się koncepcji ochrony polskich granic:

- jednego – dla granicy zachodniej, północno-zachodniej i południowej, obejmującej styk z terytorium Prus Wschodnich, Niemiec, Czechosłowacji, Rumuni,
- drugiego – dla granicy wschodniej z Rosją Sowiecką, który w późniejszym okresie objął także Litwę i Łotwę.

Podjęte w roku 1927 próby unifikacji tych dwóch systemów w jeden nie zostały ostatecznie doprowadzone do końca i przetrwały do roku 1939. Należy jednak podkreślić, że uwzględniały one zróżnicowane warunki oraz potrzeby ochrony granic na wschodzie i zachodzie kra-

⁹ J. Ślusarczyk, *Granice Polski w XX wieku*, Toruń 1994, s. 37–46.

ju¹⁰. Bardzo trudne i często dramatyczne okoliczności kształtowania się polskich granic uświadomiły jednak wszystkim, że wymagają one odpowiedniej ochrony i obrony przez wyspecjalizowane formacje. Po uzyskaniu przez Polskę niepodległości w roku 1918 pojawiła się nagle potrzeba kontrolowania przepływu towarów i osób oraz przeciwdziałania narastającej przestępczości granicznej, początkowo tylko o charakterze ekonomicznym, a później również i politycznym. Pierwsze prace nad organizacją ochrony granic podjęto już w październiku 1918 r. w Ministerstwie Apropowizacji działającym w ramach utworzonej przez Niemców Rady Regencyjnej. Efektem było powołanie – rozkazem szefa Sztabu Generalnego WP gen. Tadeusza Rozwadowskiego – Straży Gospodarczo-Wojskowej, działającej w oparciu o zasady obowiązujące w ówczesnym wojsku. Głównym jej zadaniem było obsadzenie głównych dróg wiodących do obszaru, nad którym władzę sprawował rząd polski, w celu ukrócenia nielegalnego handlu i przemytu oraz niekontrolowanego ruchu ludności na granicach państwa. Szczerpłość kadr tej formacji nie pozwalała jednak na obsadzenie granicy¹¹. W tym samym okresie czasu Ministerstwo Skarbu utworzyło Korpus Straży Skarbowej, którego zadaniem było strzeżenie granic państwa i współdziałanie przy poborze podatków z innymi organami skarbowymi, jak też walka z przemytem, ujawnianie przestępstw skarbowych, egzekwowanie zakazu wjazdu do Polski osób nieposiadających prawem wymaganych dokumentów (np. paszportu, wizy). Zamierzano obsadzić grupą tysiąca strażników granicę zachodnią, północno-zachodnią i południową na pierwszej linii i drugim tysiącem – na drugiej linii. Różne koncepcje ochrony granicy, które istniały w tym okresie czasu wśród członków rządu, a także ciągle nieustabilizowana sytuacja na granicy doprowadziły do przyjęcia wariantu wzorowanego na doświadczeniach rosyjskiej straży skarbowej (sprzed roku 1917), a więc formacji zorganizowanej w sposób wojskowy. W dniu 18 grudnia 1918 r. opublikowany został dekret tymczasowy w sprawie utworzenia Straży Granicznej, w którym po raz pierwszy uregulowano sposób formowania oraz cele i zadania oddziałów przeznaczonych do ochrony granic. Formacja powstała z odkomendero-

¹⁰ H. Dominiczak, *op. cit.*, s. 235–236.

¹¹ G. Łukomski, Wybrane problemy związane z obroną granic II Rzeczypospolitej. Geneza i organizacja Straży Granicznej i Korpusu Ochrony Pogranicza, Z dziejów polskich formacji granicznych 1918–1939. Studia i Materiały. T 1, Koszalin 1998, s. 28.

wanych oddziałów wojskowych, podległych Ministerstwu Spraw Wojskowych, a przydzielona „do pełnienia specjalnych obowiązków przy Ministerstwie Aprowizacji”¹². Do jej zadań należało:

- zabezpieczenie granic Polski od nielegalnego wywozu artykułów spożywczych i pierwszej potrzeby,
- kontrolowanie wewnętrznego obrotu kolejowego artykułów pierwszej potrzeby,
- czuwanie nad wykonaniem rozporządzeń aprowizacyjnych,
- ochranianie magazynów i składów z artykułami spożywczymi i pierwszej potrzeby.

W jej skład – w pierwszej fazie – wchodzić miało 4–6 pułków, z których każdy miał mieć 46 oficerów i 1600 żołnierzy. Do końca lutego 1919 r. sformowano dwa pułki, które pełniły służbę na granicy z Niemcami na Śląsku i w Prusach Wschodnich¹³. W styczniu 1919 r. wydany został regulamin Straży Granicznej, m.in. ustanawiający pas graniczny o szerokości sześciu kilometrów na lądzie i pięciu mil morskich wzdłuż wybrzeża morskiego, w którym żołnierze mieli prawo użycia broni palnej. Do wiosny 1919 r. formacja ta kilkakrotnie zmieniała swoją nazwę na: Straż Gospodarczo-Wojskowa, Straż Kresowa, Straż Graniczna. Wiosną 1919 r. przeszła pod wyłączną komendę Ministerstwa Spraw Wojskowych, przyjmując jednocześnie nazwę: Wojskowa Straż Graniczna. Na czele Straży stał Inspektorat Wojskowej Straży Granicznej, poszczególne oddziały w terenie podporządkowano Dowództwom Okręgów Generalnych, które przejęły obowiązki w zakresie ochrony granic państwowych na odcinkach przylegających do ich obszarów. Do najważniejszych zadań Straży należało m.in.:

- obserwacja i dozorowanie linii granicznej i pasa granicznego na prawach warty wojskowej,
- odpieranie wszelkich zbrojnych napaści i zamachów na całość i nienaruszalność granicy oraz posterunki WSG,
- współdziałanie z innymi organami w zatrzymywaniu przestępców, dezerterów, włóczęgów,
- nadzór nad budownictwem w pasie granicznym przestrzeganiem przepisów.

¹² Dziennik Praw z 1918 r., Nr 21, poz. 70.

¹³ H. Dominiczak, *Granica polsko-niemiecka 1919–1939, Z dziejów formacji granicznych*, Warszawa 1975, s. 63–75.

W tym okresie czasu istniały trzy pułki i jeden samodzielny dywizjon WSG, razem 28 szwadronów o łącznej liczbie żołnierzy ok. 000 żołnierzy. Rozkazem wiceministra Spraw Wojskowych z dnia 3 marca 1919 r. po raz kolejny zreorganizowani omawianą formację i nadano jej nazwę Strzelcy Graniczni, zaś dotychczasowy Inspektorat WSG przekształcono w Dowództwo Strzelców Granicznych, któremu bezpośrednio podporządkowano wszystkie oddziały i pododdziały¹⁴. Przejęli oni wszystkie sprawy związane z ochroną granic państwa. Do końca lipca 1920 r. stan liczebny oddziałów Strzelców Granicznych zwiększył się ok. 15 000 żołnierzy (dziewięć pułków i jeden batalion samodzielny), a ze szwadronami szkolnymi – blisko 18 000 żołnierzy. Jednak ze względu na długość ówczesnej granicy Polski, były to siły zbyt szczupłe, aby zapewnić jej ochronę. Ponadto w związku z trwającą na wschodzie wojną z Rosją Radziecką, wiele oddziałów wycofano z granicy i skierowano na front. Po jej zakończeniu, Korpus Strzelców Granicznych uległ rozwiązaniu. Nastąpiło to w marcu 1921 r., a granicę czasowo obsadzono Batalionami Wartowniczymi, które już w listopadzie 1920 r. zaczęły zastępować jednostki Strzelców Granicznych, przede wszystkim na granicy polsko-niemieckiej, granicy morskiej i z Wolnym Miastem Gdańskim. Obsadzili oni także granicę z Czechosłowacją, na której Strzelcy Graniczni nie pełnili wcześniej służby. Łącznie na wymienionych granicach znajdowało się 12 894 żołnierzy, w tym na granicy zachodniej 8000 i południowej ponad 4000. W dniu 1 kwietnia 1921 r. cały ten system ochrony granicy przekazany został z Ministerstwa Spraw Wojskowych do Ministerstwa Skarbu, które od tej chwili odpowiadało za ochronę granic. Ponadto zmieniono nazwę Batalionów Wartowniczych na Bataliony Celne, a przy Ministerstwie Skarbu utworzoną Komendę Główną Batalionów Celnych. Była to formacja okresu przejściowego tzn. od stanu wojny, w jakim znajdowała się w tym czasie Polska, do czasów pokojowych¹⁵.

4. Granica wschodnia

Przebieg wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie został ustalony do marca 1921 r. Od wiosny 1919 r. bowiem trwały walki

¹⁴ G. Łukomski, Wybrane problemy..., s. 29.

¹⁵ H. Dominiczak, Granice państwa i ich ochrona..., s. 239–241.

z Rosją Radziecką, które ostatecznie zakończył traktat zawarty w Rydze. Trudno jest więc mówić o jakiegokolwiek ochronie tej granicy, skoro wyznaczały ją jedynie linie frontu polsko-bolszewickiego. Na jego najbliższym zapleczu obowiązywały surowe przepisy wojenne, a główną rolę w pasie przyfrontowym (a więc w pewnym sensie i granicznym) odgrywały bataliony etapowe podlegające dowództwom okręgów etapowych armii. W czasie ustania działań wojennych jesienią 1920 r., Ministerstwo Spraw Wojskowych podjęło decyzję o utrzymaniu nadal rozgraniczenia pomiędzy obszarem działań wojennych a resztą kraju. Z tego też powodu zarządzeniem z dnia 6 listopada 1920 r. utworzony został tzw. Kordon Graniczny Ministerstwa Spraw Wojskowych, który biegł wzdłuż linii frontu na południu – od ujścia Seretu do Dniestru, a na północy – do Augustowa i Jeziorek. Celem jego utworzenia było dokonywanie kontroli przemieszczania się ludności i towarów, wyłapywanie dezertów, zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych. Obsadzały go przede wszystkim oddziały wojskowe, a w punktach przejściowych na drogach oraz na kolei także policja i żandarmeria wojskowa. Kordon istniał do połowy stycznia 1921 r., a na jego miejsce utworzono kordon graniczny Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, który przebiegał brzegiem pasa neutralnego w odległości 15 kilometrów od linii demarkacyjnej ustalonej układem o zawieszeniu broni z Rosją Radziecką. W pasie tym nie mogły przebywać żadne oddziały wojskowe. Kordon obsadzony był przez bataliony etapowe, które w przyszłości miały być przekształcone w Bataliony Celne, zaś służbę porządkową pełniła policja. Faktycznie w dniu 9 czerwca 1921 r. Minister Spraw Wojskowych wydał zarządzenie, w którym m.in. nakazał obsadzenie części granicy z Rumunią (od Zaleszczyk) oraz granicy wschodniej i północno-wschodniej przez bataliony celne. Decyzja ta nie dotyczyła granicy z Litwą, która była nadal chroniona przez wojska 2 armii Wojska Polskiego. Wcześniej Bataliony Celne obsadziły granicę zachodnią i południową. Przejęcie tej formacji przez Ministerstwo Skarbu na granicy wschodniej nastąpiło w pierwszej połowie sierpnia 1921 r. W ich szeregach było wówczas 7368 funkcjonariuszy. Organizacyjnie podlegały one Komendzie Głównej Batalionów Celnych w Warszawie. W ten sposób dokonano się ujednolicenie systemu ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem granicy z Litwą. Niestety, bardzo szybko okazało się, iż ze względu na specyfikę granicy wschodniej i północno-wschodniej Bataliony Celne nie były w stanie zapewnić na-

leżytego wywiązania się z nałożonych na nie obowiązków¹⁶. Przede wszystkim były one słabo przygotowane do tego rodzaju służby, a ponadto zbyt mało liczne. Granica była wielokrotnie naruszana bezkarnie, kwitł przemyt, na granicy pojawiały się uzbrojone grupy dokonujące rabunków, dochodziło też do łapownictwa wśród jej funkcjonariuszy. Dla wzmocnienia granicy skierowano dziesięć batalionów piechoty i osiem szwadronów kawalerii oraz 3500 funkcjonariuszy policji, w tym 500 konnej. Ponadto wzdłuż granicy utworzono drugą linię ochronną w postaci stałych posterunków oraz pieszych i konnych patroli w strefie nadgranicznej. Na pograniczu bardzo skrupulatnie kontrolowano ruch osobowy i towarowy. Trzeba pamiętać, że nad granicą wschodnią zamieszkiwała w większości ludność ukraińska i białoruska, która niechętnie podporządkowywała się nowym władzom polskim, co też miało niebagatelny wpływ na stan bezpieczeństwa na tych terenach. Podejmowane w tych czasach przedsięwzięcia mające na celu umocnienie granicy wschodniej przez kierowane tam oddziały wojska i policji oraz Bataliony Celne doprowadziły jednak do chaosu organizacyjnego i decyzyjnego. Dostrzegając potrzebę zmian w tym zakresie Rada Ministrów podjęła w dniu 3 listopada 1921 r. uchwałę o przekazaniu ochrony granicy wschodniej Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Jednak uchwała ta była konkretna, gdyż np. Bataliony Celne nadal podlegały Komendzie Głównej Batalionów Celnych w Warszawie podporządkowanej Ministerstwu Skarbu, a z kolei Ministerstwo Spraw Wewnętrznych realizowało swoje zadania w zakresie ochrony granicy wschodniej za pośrednictwem organów administracji ogólnej, tj. wojewodów i starostów. Na jej podstawie Ministerstwo Spraw Wojskowych powołało Główny Inspektorat Wojskowy Granicy Wschodniej, a w terenie inspektorów wojewódzkich i powiatowych. Ich zadaniem było sprawowanie funkcji inspekcyjnej i specjalistycznej w ochronie tej granicy. Kolejna zmiana nastąpiła w lutym 1922 r., kiedy to powołano sześć brygad celnych (I–VI), stanowiących pośredni organ pomiędzy batalionami granicznymi a Komendą Główną Batalionów Celnych. Wszystkie te zmiany nie przyniosły jednak spodziewanego efektu, tzn. sprawnego i efektywnego systemu ochrony granicy wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowym mankamentem było słabe wyposażenie wszystkich oddziałów granicznych oraz

¹⁶ B. Kurzępa, *Granica państwowa Rzeczypospolitej Polskiej i jej ochrona w świetle regulacji prawnoadministracyjnej*, Rzeszów 2016, s. 67 i nast.

brak podstawowej infrastruktury granicznej. Po negatywnej ocenie dotychczasowych rozwiązań przez komisję powołaną przez Sejm, władze państwowe zdecydowały się tym razem na głębszą reformę systemu ochrony granicy wschodniej. Polegała ona na rozformowaniu Batalionów Celnych i powołaniu na ich miejsce Straży Granicznej. Nastąpiło to na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 23 maja 1922 r. Nowa formacja zorganizowana była na wzór wojskowy i podlegała Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Na jej czele stał Komendant Główny Straży Granicznej. Jego podległość służbowa była dwójaka: w zakresie ochrony granicy państwowej podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, natomiast w zakresie administrowania podległymi mu żołnierzami – Ministrowi Spraw Wojskowych. Do pomocy w wykonywaniu powierzonych mu obowiązków służbowych posiadał Komendę Główną Straży Granicznej w Warszawie. W sześciu województwach wschodnich utworzono komendy wojewódzkie Straży Granicznej, zlokalizowane w województwach położonych wzdłuż granicy wschodniej, a konkretnie w Wilnie, Białymstoku, Nowogródku, Brześciu, Łucku i Tarnopolu. Stojący na ich czele komendanci wojewódzcy Straży Granicznej w zakresie wykonywania służby granicznej podlegali wojewodzie, zaś pod względem administracyjnym, dyscyplinarnym i regulaminowym – Komendantowi Głównemu Straży Granicznej. Z kolei w powiatach bezpośrednio graniczących z Rosją Radziecką i Litwą powołano komendy powiatowe Straży Granicznej, którym przydzielono po trzy bataliony piechoty. Komendanci powiatowi podlegali w sprawach ochrony granicy starostom, natomiast w pozostałych sprawach – komendantom wojewódzkim Straży Granicznej. Na czele batalionów stali ich komendanci bezpośrednio podlegający komendantom powiatowym Straży Granicznej. Łącznie w skład formacji wchodziło 36 batalionów piechoty, liczących w grudniu 1922 r. 22 195 żołnierzy i oficerów. Całą granicę z Rosją Radziecką i Litwą podzielono na odcinki batalionów, kompanii i plutonów, a podstawowym elementem służby były posterunki graniczne. Pod kontrolą batalionów pozostawał pas ciągnący się wzdłuż całej granicy o szerokości dwóch kilometrów. Przejściowe punkty graniczne obsługiwane były nie tylko przez żołnierzy Straży Granicznej, ale także przez policjantów i urzędników celnych, przy czym kontrola dokumentów oraz decyzje o zatrzymaniu osób należały do policjantów. W rok po utworzeniu (tj. w 1923 r.) Straż Graniczna została rozwiązana. Stało się to za przyczyną konieczności zwolnienia aż 17 000 żołnierzy pochodzących

z poboru. Pozostałe ponad 4000 (czyli ok. 20% poprzedniego stanu osobowego) nie było w stanie we właściwy sposób zabezpieczyć granicy. Na jej miejsce w roku 1923 utworzono oddziały Policji Państwowej przeznaczone do ochrony granicy wschodniej, którą nazywano Policją Graniczną¹⁷. W myśl założeń, każdy kilometr granicy strzec miało siedmiu policjantów pieszych i 2 konnych, a na każde 10 km granicy przypadać miał jeden oficer. Łączne potrzeby oceniono na 20 000 policjantów i 500 oficerów. Ponieważ nabór i organizacja nowej formacji przeciągały się, ostateczna likwidacja Straży Granicznej nastąpiła w październiku 1923 r. To wtedy właśnie Policja Państwowa przejęła od Straży Granicznej ostatni odcinek granicy (z Litwą), kończąc tym samym obsadzanie granicy wschodniej i północnowschodniej Rzeczypospolitej. Policja Graniczna posiadała podobną strukturę organizacyjną jak Straż Graniczna. Jej naczelnym organem była Komenda Główna Policji, której podlegały komendy okręgowe policji w Wilnie, Białymstoku, Nowogródku, Brześciu, Łucku i Tarnopolu. Im z kolei podporządkowane były nadgraniczne komendy powiatowe policji, którym w zależności od długości granicy przydzielono stosowną ilość sił i środków, co w praktyce oznaczało od dwóch do dziesięciu kompanii policjantów. Z kolei każda kompania wystawiała od ośmiu do dwunastu posterunków (wart), zaś te poszczególne elementy służby granicznej, tj. patrole, posterunki stałe, zasadzki, obserwacje. System ochrony granicy wschodniej oparty na siłach policyjnych okazał się jednak mało skuteczny i na terenach przygranicznych zintensyfikowały swoją działalność liczne grupy zbrojne dokonujące napadów na obiekty użyteczności publicznej, wzrósł przemyt, utrzymywała się atmosfera niepewności i tymczasowości wśród miejscowej ludności¹⁸. Zaniepokojona takim stanem rzeczy, na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniach 21–22 sierpnia 1924 r., Rada Ministrów podjęła decyzję o utworzeniu nowej formacji o charakterze wojskowym do ochrony wschodniej granicy kraju, powierzając jej wykonanie Ministerstwu Spraw Wojskowych. Formalnie w dniu 12 września 1924 r. szef tego resortu wydał rozkaz utworzenia Korpusu Ochrony Pogranicza, a 17 września 1924 r. zatwierdził instrukcję określającą jego strukturę. Przyjmuje się, że ostatecznie w listopadzie 1924 r. formacja ta została

¹⁷ J. Prochwicz, *Policja Państwowa w ochronie granicy wschodniej w latach 1923–1924*, *Przegląd Policyjny* 1991, nr 1, s. 60–67.

¹⁸ H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona...*, s. 245–249.

utworzona, przy czym proces przejmowania przez nią pełnej odpowiedzialności za ochronę granicy trwał do roku 1927, kiedy to oddziały piechoty tej formacji przejęły niewielki odcinek granicy rumuńskiej oraz granicy z Prusami. Łączna długość obsadzonej przez oddziały KOP granicy wyniosła 2334 kilometrów i obejmowała nie tylko granicę polsko-radziecką, ale także granicę z Litwą, Łotwą, Prusami Wschodnimi (niewielki odcinek) i Rumunią¹⁹. Dowództwo KOP miało swoją siedzibę w Warszawie, a w jej skład weszły początkowo trzy brygady (w latach 1925–1926 doszły jeszcze trzy) składające się z dziesięciu batalionów piechoty oraz dziesięć szwadronów jazdy. Na sformowanie tych oddziałów oddelegowano z Ministerstwa Spraw Wojskowych 7994 szeregowych, 854 podoficerów zawodowych i 303 oficerów (w tym dwóch generałów). Pierwszym dowódcą KOP mianowany został gen. Dyw. Henryk Odrowąż-Minkiewicz. Pod względem szkoleniowym oraz mobilizacyjnym formacja podlegała Ministrowi Spraw Wojskowych, zaś pod względem służbowym Ministrowi Spraw Wewnętrznych. W roku 1928 jej liczebność wzrosła do około 25 000 żołnierzy. Do roku 1939 KOP był wielokrotnie reorganizowany. Po zajęciu przez Niemcy w roku 1938 Czechosłowacji, KOP dodatkowo przejął ochronę granic z Węgrami, Rusią Zakarpacką oraz Słowacją. W jego szeregach służyło wówczas około 28 000 żołnierzy. Napięta sytuacja międzynarodowa w tym czasie spowodowała, że KOP został całkowicie podporządkowany Ministrowi Spraw Wojskowych.

4. Granica zachodnia, południowa i północno-zachodnia

W nowo powstałej Rzeczypospolitej Polskiej problemem była nie tylko ochrona granicy wschodniej, ale także zachodniej, południowej i północno-zachodniej. Natychmiast po zakończeniu działań wojennych z Rosją Sowiecką, władze państwowe podjęły decyzję, iż ochroną granicy z Niemcami, Wolnym Miastem Gdańskiem, Czechosłowacją i Rumunią zajmie się resort cywilny, tzn. Ministerstwo Skarbu. Efektem tej decyzji było rozwiązanie Wojskowej Straży Granicznej i czasowe przekazanie z gestii Ministerstwa Spraw Wojskowych resortowi skarbu Batalionów Wartowniczych, przekształconych później

¹⁹ Z. Jagiełło, Uwarunkowania ochrony granicy wschodniej w latach 1918–39, (w:) A. Olejko, J. Ślipiec, P. Korzeniowski, K. Mroczkowski (red.), *Kresy, granice i pogranicza w historii wojskowej*, Oświęcim 2014, s. 150–151.

na Bataliony Celne, wraz z utworzonym wcześniej systemem ochrony granic. Przekazanie nastąpiło z dniem 1 kwietnia 1921 r. i nie obejmowało spraw karnych-sądowych, które nadal podlegały administracji wojskowej, a konkretnie Dowódcom Okręgów Generalnych²⁰. W międzyczasie dokonana została reorganizacja dotychczasowego systemu skarbowo-celnego, która trwała do końca 1922 r. Powołano wówczas pięć okręgowych dyrekcji cel: w Gdańsku, Poznaniu, Mysłowicach, Warszawie, Lwowie. Ponadto powstała sieć podległych im urzędów celnych (liczba ich wahała się w różnych okresach od 220 do 260). Władza zwierzchnia w okręgu celnym należała do dyrektora, odpowiedzialnego zarówno za działalność urzędów celnych położonych na terenie danego okręgu, jak też placówek granicznych Straży Celnej. Na czele Straży Celnej stał Naczelny Inspektor Straży Celnej z siedzibą w Warszawie podległy dyrektorowi Departamentu Cel w Ministerstwie Skarbu. Podporządkowanych zostało mu pięć inspektoratów okręgowych (z siedzibami w Ciechanowie, Kościerzynie, Katowicach, Poznaniu i w Sanoku), a tym z kolei komórki organizacyjne niższego szczebla: inspektoraty graniczne, komisariaty, placówki graniczne, na czele których stali ich kierownicy. Odcinki graniczne inspektoratów dzieliły się na odcinki komisariatów granicznych, a te z kolei na odcinki placówek granicznych. W zależności od długości granicy, w każdej okręgowej dyrekcji znajdowało się kilka inspektoratów granicznych, mających na obszarze swojego działania kilka placówek granicznych. Korpus osobowy Straży Celnej składał się wyłącznie z funkcjonariuszy służby zawodowej, a cała jej struktura była ściśle powiązana z powstałym w tym samym czasie systemem skarbowym oraz jego urzędami²¹. Stanowiła ona umundurowaną i uzbrojoną formację zorganizowaną na wzór wojskowy. Do jej zadań należało zapobieganie przestępstwom celnym poprzez nadzorowanie ruchu towarów przez granicę państwową poza urzędami celnymi, jak również ściganie przestępstw przewidzianych w ustawodawstwie o podatkach i monopolach państwowych o ile zostały wykryte przez Straż Celną. Do jej

²⁰ H. Dominiczak, *Granica polsko-niemiecka 1919–1939*, Warszawa 1975, s. 122–123.

²¹ R. Rogulski, *Organizacja Straży Celnej na przykładzie Mazowieckiego Inspektoratu Okręgowego*, (w:) A. Olejko, J. Ślipiec, P. Korzeniowski, K. Mroczkowski (red.), *Kresy, granice i pogranicza w historii wojskowej*, Oświęcim 2014, s. 423–426.

kompetencji należało również nadzorowanie granicznego ruchu osobowego i towarowego poza urzędami celnymi, śledzenie i ujawnianie przemytu, wykonywanie innych czynności w zakresie administracji skarbowej zleconych przez władze skarbowe (np. służba konwojowa)²². Funkcjonariusze Służby Celnej wykonywali swoje obowiązki wzdłuż linii granicznej oraz w pasie szerokości obszarów powiatów przygranicznych. Posiadali też prawo użycia broni palnej. W skład Straży Celnej wchodził funkcjonariusze wyżsi (urzędnicy) i funkcjonariusze niżsi. Do tej pierwszej kategorii zaliczano: naczelnego inspektora Straży Celnej, starszego inspektora Straży Celnej, inspektora Straży Celnej, starszego komisarza Straży Celnej, komisarza Straży Celnej, podkomisarza Straży Celnej. Natomiast korpus funkcjonariuszy niższych tworzyli: starszy przodownik Straży Celnej, przodownik Straży Celnej, starszy strażnik celny, strażnik celny. Każdemu komisarzowi i każdej placówce odpowiadać miał odcinek granicy o długości dostosowanej do potrzeb służby. Odcinki inspektoratów – według założeń wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji Straży Celnej – nie powinny były w zasadzie sięgać poza granice województwa, odcinki zaś komisariatów poza granice powiatów. Do stałego nadzoru nad Strażą Celną i do pomocy władzom celnym w sprawowaniu zarządu nad nią uprawnieni byli: naczelnny inspektor Straży Celnej przy Ministerstwie Skarbu i starsi inspektorowie przy władzach celnych II instancji.

Zadaniem kierownika inspektoratu było kierowanie ochroną granicy na podległym mu odcinku i kontrola służby wykonywanej przez Straż Celną, a w poważniejszych przypadkach bezpośrednie zarządzanie służbą i osobisty nadzór nad jej wykonaniem. Do kompetencji kierownika komisariatu należało przede wszystkim organizowanie pełnienia służby na odcinkach podległych mu placówek, kontrola jej wykonaniem, a w ważniejszych przypadkach współdziałanie z innymi podmiotami (np. wojskiem czy też policją) w bezpośrednim wykonywaniu służby ochrony granic. Siły Straży Celnej nie były zbyt liczne, gdyż np. w roku 1925 liczyły niewiele ponad 5000 strażników rozmieszczonych w 24 inspektoratach, 140 komisariatach i około 700 placówkach granicznych. Na czele Straży Celnej do końca maja 1927 r. stał gen.

²² Zob. § 4 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji Straży Celnej (Dz. U. Nr 18, poz. 105) oraz ustawa z dnia 14 grudnia 1923 r. o organach wykonawczych władz skarbowych (Dz. U. Nr 5, poz. 37).

dyw. January Cichowicz, a od czerwca tego roku płk Stefan Paślawski. Trzeba też mieć na uwadze, że w Ministerstwie Spraw Wojskowych, z mocy statutu organizacyjnego tego resortu zatwierdzonego uchwałą Rady Ministrów z dnia 3 marca 1924 r., powołany został i funkcjonował Wydział Ochrony Granic, który współpracował z Ministerstwem Skarbu w sprawach ochrony granic, a ponadto koordynował sprawy cudzoziemców, repatriacji, reemigracji, deportacji oraz sprawy dotyczące ruchu paszportowego²³.

Obwiązujący w tym czasie system zabezpieczenia granicy zachodniej i południowej wzorowany był na systemie istniejącym wcześniej w cesarstwie austro-węgierskim. Straż Celna nie miała wówczas własnego sztabu dowodzenia i w tym zakresie zależna była od centralnych oraz terenowych władz skarbowych i celnych. Fakt ten powodował, że główną uwagę poświęcano właśnie sprawom skarbowym, a nie problematyce ochrony granic. Stan taki doprowadził, szczególnie na bardzo w tym czasie niespokojnej granicy zachodniej, do przenikania do Polski dużej liczby szpiegów i dywersantów, jak też mnożących się przypadków naruszania polskiej granicy państwowej oraz przemytu towarów na dużą skalę. Po przeprowadzonej w 1927 r. reorganizacji, Inspektoraty Straży Celnej podporządkowane zostały bezpośrednio ministrowi skarbu. Funkcje rozkazodawcze i kierownicze nad inspektoratami i komisariatami przekazano bezpośrednio do kompetencji inspektorów okręgowych²⁴. W ten sposób w Straży Celnej powstała jednolita hierarchia służbowa, a jej funkcjonariusze tworzyć mieli jednolity, odrębny korpus, na czele którego stał Naczelny Inspektor Straży Celnej płk Stefan Paślawski. Zmianie uległ istniejący jeszcze od czasów zaborów podział granicy na odcinki mieszczące się w obrębie pięciu dyrekcji cel. Granica z Niemcami podzielona została na cztery odcinki (łącznie z Gdańskiem i Wybrzeżem) i dla każdego z nich utworzono inspektoraty okręgowe: Mazowiecki (Ciechanów), Pomorski (Kościerzyna), Śląski (Katowice), Wielkopolski (Poznań). Natomiast dla granicy południowej istniał Inspektorat Małopolski (Sanok). Inspektoratom okręgowym podlegali inspektorzy pododcinków granicznych, a z kolei inspektorom granicznym podporządko-

²³ M. Paprocki, Powstanie, zadania, struktury organizacyjne Straży Celnej oraz wybrane problemy kadrowe do roku 1926, POG 2005, nr 30, s. 94–95.

²⁴ Nastąpiło to na podstawie rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 31 sierpnia 1927 r. o organizacji Straży Celnej (Dz. U. Nr 82, poz. 716).

wali zostali komisarze Straży Celnej jako komendanci kilku odcinków granicznych podległych komendantom placówek Straży Celnej. Niestety, wprowadzone rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 31 sierpnia 1927 r. o organizacji Straży Celnej zmiany nie wpłynęły na zmniejszenie trudności kadrowych, z którymi formacja ta borykała się od dłuższego już czasu. Innym problemem było niedostateczne wyposażenie funkcjonariuszy, niedostateczne wykształcenie, trudne warunki pracy na granicy, braki lokalowe, słabe wyposażenie w środki transportu i uzbrojenie. W praktyce powodowało to niemożność efektywnego wykonania wszystkich postawionych przed nią zadań związanych z ochroną granicy, w szczególności granicy z Niemcami²⁵. Wszystkie wskazane wyżej okoliczności doprowadziły ówczesne władze Polski do wniosku, że stworzony na granicy zachodniej system jej ochrony jest nieefektywny i nie odpowiada potrzebom zapewnienia bezpieczeństwa zachodniej części naszego kraju. Miało to szczególnie istotne znaczenie, gdyż na terenach graniczących z Niemcami, szczególnie w na Śląsku i w Wielkopolsce zamieszkiwała dość duża liczebnie mniejszość niemiecka, której spora część była wrogo nastawiona do Rzeczypospolitej. Stan taki spowodował konieczność poważnego wzmocnienia ochrony tej granicy i jej zabezpieczenia pod względem wojskowym oraz politycznym, czego nie była w pełni stanie zrealizować Straż Celna²⁶.

Problemy związane z ochroną granicy państwowej były rozpatrywane na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 8 października 1926 r. Wówczas to premier postawił wniosek o zmianę nazwy Korpusu Ochrony Pogranicza na Korpus Pogranicza. Jednak nie chodziło jedynie o kwestie semantyczne, ale o przejęcie przez tę formację ochrony całej ówczesnej granicy Rzeczypospolitej. Chciano w ten sposób radykalnie wzmocnić słabo dotychczas chronione odcinki granicy zachodniej, południowej i północno-wschodniej przez strukturę o wybitnie wojskowym charakterze²⁷. Rzec jasna przewidywano finansowe i kadrowe wzmocnienie Korpusu Pogranicza. Przeprowa-

²⁵ R. Rogulski, Organizacja Straży Celnej na przykładzie Mazowieckiego Inspektoratu Okręgowego, (w:) A. Olejko, J. Ślipiec, P. Korzeniowski, K. Mroczkowski (red.), *Kresy, granice i pogranicza w historii wojskowej*, Oświęcim 2014, s. 428–429 i 433–434.

²⁶ S. Pałowski, *Straż Graniczna i walka z nadużyciami celnymi*, Warszawa 1928, s. 12.

²⁷ CAW, Zespół Kancelaria Sztabu Głównego, Oddział I, sygn. 14.

dzenie szczegółowych studiów w tym zakresie powierzono Sztabowi Głównemu Wojska Polskiego. Ostatecznie jednak nie zdecydowano się na objęcie całości granic przez Korpus Ochrony Pogranicza. Podjęto natomiast decyzję o utworzeniu w miejsce Straży Celnej dobrze zorganizowanego na wzór wojskowy – Korpusu Straży Granicznej – podległego bezpośrednio Ministrowi Skarbu. Później nazwę skrócono o wyraz „Korpus”. Nowa formacja powstała w oparciu o rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej (Dz. U. R. P. Nr 37, poz. 37, poz. 349), z mocą obowiązującą od dnia 2 kwietnia 1928 r.²⁸ Istotnym momentem z punktu widzenia usytuowania Straży Granicznej w ówczesnym systemie organów bezpieczeństwa państwa, było wcześniejsze uregulowanie kompetencji organów ochrony granic i stosunków prawnych na pograniczu polskim w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa (Dz. U. R. P. Nr 117, poz. 996). Ten akt prawny likwidował istniejący od 1918 r. stan tymczasowości w zakresie prawa granicznego. Jedyną bowiem regulacją w tym zakresie było bardzo ogólne w swojej merytorycznej treści rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie ochrony granic (Dz. U. R. P. Nr 64, poz. 426)²⁹.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej było regulacją stosunkowo obszerną (94 artykuły). Formacja ta była organem, powołanym do ochrony granic państwa, a w szczególności do ich ochrony celnej. Stanowiła ona jednolitą, zorganizowaną na zasadach obowiązujących w wojsku formację, podległą Ministrowi Skarbu i w zakresie ochrony celnej organem wykonawczym władz skarbowych, natomiast w zakresie ochrony granic państwa – organem wykonawczym władz administracji ogólnej. W razie częściowej lub całkowitej mobilizacji albo w innych wypadkach, w których ze względu na interes obrony państwa Rada Ministrów uznałaby to za konieczne, Straż Graniczna z chwilą ogłoszenia mobilizacji względnie od dnia wskazanego uchwałą Rady Ministrów, stawiała się z mocy prawa częścią sił zbrojnych państwa (art. 10 rozporządzenia). Powyższe przepisy nadawały formacji charakter policyjno-wojskowy, z szerokimi jednak kompetencjami w zakresie celnym i skarbowym. Usytuowanie w resorcie skarbu, miało ukryć jej militarno-policyjny charakter

²⁸ Było to rozporządzenie z mocą ustawy.

²⁹ H. M. Kułta, *Polska Straż Graniczna w latach 1928–1939*, Warszawa 1994, s. 45.

i stworzyć pozory instytucji cywilnej, co w ówczesnych realiach geopolitycznych naszego kraju wydaje się zupełnie zrozumiałe³⁰. Na czele Straży Granicznej stał jej dowódca, którego zadaniem było kierowanie, zarządzanie i nadzór nad wszystkimi sprawami związanymi z ochroną granicy. Był on mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony jej przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych. Innych oficerów mianował Minister Skarbu, zaś szeregowych dowódca Straży Granicznej lub z jego upoważnienia przełożeni bezpośrednio mu podległych jednostek organizacyjnych.

Do zakresu działania Straży Granicznej na powierzonych jej odcinkach granicy należało wykonywanie służby ochrony granic stosownie do obowiązujących w tym czasie ustaw i rozporządzeń. o granicach państwa i celnych, a w szczególności:

- niedopuszczanie do nielegalnego przekraczania granicy i przemytnictwa towarów, nielegalnego ruchu towarowego i osobowego na wodach granicznych,
- śledzenie i ujawnianie przemytnictwa oraz innych przekroczeń obowiązujących postanowień skarbowo-celnych i postanowień o granicach państwa,
- pełnienie w urzędach celnych służby wartowniczej, konwojowej, służby posterunkowej na drogach celnych oraz współdziałanie w postępowaniu celnym w wypadkach i w sposób, określony przez Ministra Skarbu,
- strzeżenie nienaruszalności znaków i urządzeń granicznych,
- współdziałanie z właściwymi organami na zasadzie specjalnych przepisów przy wykonywaniu zarządzeń, mających na celu bezpieczeństwo publiczne i zapobieganie szkodom, zagrażającym interesowi publicznemu,
- współdziałanie z organami wojska w zakresie obrony państwa.

Przy pełnieniu powyższych czynności, organy Straży Granicznej korzystały z uprawnień, przyznanych organom wykonawczym władz skarbowych ustawą z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz. U. R P. z 1924 r., Nr 5, poz. 37) i ustawą karną skarbową z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz. U. R P. Nr 105, poz. 609). Ponadto w zakresie ścigania przestępstw przewidzianych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia

³⁰ H. M. Kuła, *op. cit.*, s. 46.

23 grudnia 1927 r. o granicach państwa, organy Straży Granicznej korzystały z uprawnień przysługujących Policji Państwowej. Wymienione czynności mogły być wykonywane przez funkcjonariuszy na terenie pasa granicznego, ustanowionego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa. Pas graniczny obejmował cały obszar powiatów przyległych do granicy państwa, a jeżeli jego szerokość nie osiągnęła w ten sposób 30 kilometrów, włączano do niego te gminy sąsiednich powiatów, których obszar leżał w całości lub w części w odległości 30 kilometrów od linii granicznej. Przy ściganiu przestępstw skarbowo-celnych organy Straży Granicznej były upoważnione do działania na terenie całego państwa.

Kompetencje Straży Granicznej, z racji nałożonych na nią zadań, powodowały, iż podlegała ona nie tylko Ministrowi Skarbu z tytułu przynależności organizacyjnej i bezpośredniego kierownictwa, ale także Ministrowi Spraw Wojskowych oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych. W tym ostatnim przypadku podległość wynikała z faktu bycia organem wykonawczym władz administracji ogólnej w zakresie ochrony granic. Szczegółowa regulacja w tym zakresie zawarta była w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa oraz w rozporządzeniu Ministra Skarbu wydanym w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 18 maja 1932 r. o stosunku Straży Granicznej do władz administracji ogólnej (M.P. Nr 135, poz. 166). Straż Graniczna była obowiązana do natychmiastowego powiadamiania powiatowych władz administracyjnych, właściwych danemu odcinkowi, w popełnionych tam przestępstwach granicznych, a także do udzielania tym władzom wyjaśnień i sprawozdań w zakresie ochrony granicy. Z kolei wojewódzkie władze administracji ogólnej miały prawo do zwracania się do kierowników Inspektoratów Okręgowych Straży Granicznej o usunięcie niedociągnięć stwierdzonych przez organy administracyjne w działalności poszczególnych jednostek Straży Granicznej. W miejscowościach położonych w pasie granicznym, w których nie było jednostek Policji Państwowej, Straż Graniczna zastępczo wykonywała czynności policyjne. Miała też obowiązek – na żądanie powiatowych władz administracyjnych lub organów policyjnych – przyjść z pomocą Policji. Podporządkowanie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i wynikające stąd zadania nadawały Straży Granicznej charakter formacji typu policyjnego. Z kolei Minister Spraw Wojskowych miał nie tylko uprawnienia wobec Straży Granicznej na wypadek stanu wojny, ale także wywierał

znaczący wpływ przede wszystkim na obsadę jej kierowniczej kadry, którą głównie stanowili wojskowi. To oni później oddziaływali na wojskowy charakter całej instytucji, która z mocy prawa mogła stać się częścią sił zbrojnych państwa. Wszystkie wymienione cechy upodabniały Straż Graniczną do Korpusu Ochrony Granic.

Jak już wspomniano wcześniej – na czele Straży Granicznej stał jej komendant, będący oficerem w służbie czynnej³¹. Organem Komendanta Głównego, powołanym do zarządzania podległymi jednostkami organizacyjnymi, kierowania organizacją służby granicznej zabezpieczającym wojskowy charakter Straży Granicznej była Komenda Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie, której z kolei bezpośrednio podlegały jednostki organizacyjne: sześć inspektoratów okręgowych Straży Granicznej, Centralna Szkoła Straży Granicznej, Zakład Tresury Psów i Ekspozytura Inspektoratu Ceł w Wolnym Mieście Gdańsku. Z kolei inspektoratom okręgowym Straży Granicznej podlegało od trzech do pięciu inspektoratów granicznych, z których każdy chronił granicę państwa długości 120–160 kilometrów, które obejmowały od czterech do pięciu komisariatów Straży Granicznej³². Te ostatnie były podmiotami bezpośredniej organizacji służby granicznej, obejmującymi swoim zasięgiem 30–40 kilometrów granicy, kierującymi działalnością od czterech do pięciu placówek Straży Granicznej linii I i jedną lub dwoma placówkami II linii. Stan etatowy Straży Granicznej wynosił w latach:

- 1929 – 5755 osób, w tym 275 oficerów i 5480 szeregowych,
- 1934 – 5571 osób, w tym 263 oficerów i 5308 szeregowych,
- 1937 – 5381 osób, w tym 267 oficerów i 5114 szeregowych, a ponadto 111 pracowników cywilnych,
- 1938 – 5381 osób, w tym 267 oficerów i 5114 szeregowych, a ponadto 111 pracowników cywilnych,
- 1939 – 5374 osób, w tym 274 oficerów i 5100 szeregowych, a ponadto 200 pracowników cywilnych³³.

³¹ Komendantami Straży Granicznej byli kolejno: gen. bryg. Stefan Paślawski (od 11 lipca 1927 r. do 12 grudnia 1928 r.); płk Jan Tomasz Jur Gorzechowski (od 12 grudnia 1928 r. do 1 marca 1939 r.); gen. bryg. Walerian Czuma (od 1 marca 1939 r. do wybuchu wojny).

³² W kwietniu 1938 r. wprowadzono nowe nazwy jednostek organizacyjnych: Komenda Główna Straży Granicznej, Komenda Okręgu Straży Granicznej, Komenda Obwodu Straży Granicznej.

³³ H. M. Kuła, *op. cit.*, s. 93–94.

- Straż Graniczna ochraniała 3441 kilometrów granicy państwowej (tj. 62,9% całej długości granicy), posiadając w terenie:
- 419 placówek I linii,
- 212 placówek II linii i posterunków informacyjnych,
- 129 komisariatów Straży Granicznej,
- 26 Komend Obwodu Straży Granicznej,
- 6 Komend Okręgu Straży Granicznej³⁴.

Wzdłuż linii granicznej ochranianej przez Straż Graniczną rozmieszczonych było 119 dróg celnych, 114 punktów przejściowych i 609 dróg gospodarczych, przez które w ciągu doby przewijało się 36 – 47 tysięcy osób, przy czym najwięcej granicę z Niemcami (34 606 osób) i z Czechosłowacją (9054 osób), najmniej zaś z Rumunią (108 osób)³⁵. W rozbiciu na odcinki z sąsiadującymi państwami długość granicy Rzeczypospolitej wynosiła:

- z Rzeszą Niemiecką – 1911 kilometrów,
- z Czechosłowacją – 930 kilometrów,
- z Rumunią – 345 kilometrów,
- z Wolnym Miastem Gdańskiem – 119 kilometrów,
- odcinek granicy morskiej – 142 kilometrów³⁶.

Pod względem topograficznym ochraniany przez tę formację odcinek granicy Rzeczypospolitej miał wszystkie możliwe typy ukształtowania terenu, od obszarów nizinnych, pokrytych jeziorami, błotami i lasami, rzek, wybrzeża morskiego, do obszarów górskich czy nawet wysokogórskich (Tatry). Kłopotliwy dla chroniących granicę był też jej przebieg na niektórych odcinkach przez zwartą zabudowę wielu miejscowości, środek gospodarstwa rolnego, czy nawet domu mieszkalnego. Na przestrzeni owych 3.441 kilometrów, linia graniczna przebiegała:

- granicą naturalną – 1525 kilometrów, tj. 44% jej ogółu,
- odcinkiem zalesionym – 1380 kilometrów, tj. 40,1% jej ogółu,
- terenem otwartym – 427,9 kilometrów, tj. 12,4% jej ogółu,
- w terenie zabudowanym – 112,9 kilometrów, tj. 3,3% jej ogółu³⁷.

Straż Graniczna, pomimo że formalnie nie podlegała Ministerstwu Spraw Wojskowych, miała z nim liczne powiązania i to one decydowały o jej wojskowym charakterze. Stanowiła ona swego rodzaju

³⁴ Dane dotyczą roku 1939; zob. H. M. Kuła, *op. cit.*, s. 95.

³⁵ Według danych statystycznych za 1935 r., (za:) H. M. Kuła, *op. cit.*, s. 99.

³⁶ Kalendarz Graniczny, Wydawnictwo Czaty, Warszawa 1929, s. 55.

³⁷ S. Raubał, *Granica polsko-czechosłowacka*, Warszawa 1927, s. 75.

ogniwo pośrednie pomiędzy instytucją o charakterze cywilnym i Korpusem Ochrony Pogranicza. Trudno jest jednak sobie wyobrazić, że w tym czasie, tzn. w okresie ciągle trwającego konfliktu z Niemcami i niepokojami na granicy z Czechosłowacją, aby formacja, wykonująca swoje służbowe zadania przy pomocy kilkuset jednostek rozproszonych wzdłuż liczącego 3443 kilometrów granicy, mogła to czynić bez jednolitego prężnego systemu dowodzenia. Gwarancję zrealizowania ustawowego obowiązku ochrony granicy dawała w tamtym okresie jedynie wojskowa struktura organizacyjna. Komenda Główna Straży Granicznej była odpowiednikiem sztabu dywizji piechoty, a etat jej komendanta był równy z etatem dowódcy dywizji, zaś jego zastępca i szef sztabu byli na etatach pułkowników. W okresie istnienia Straży Granicznej (1928–1939) funkcje te były obsadzane oficerami służby czynnej. Komenda Okręgu Straży Granicznej odpowiadała dowództwu pułku, z pełnymi atrybutami dowodzenia w stosunku do podległych jednostek, a stojący jej czele nadinspektor był równy etatowi pułkownika, z reguły obsadzanego przez starszych oficerów służby czynnej. Komenda Obwodu Straży Granicznej była odpowiednikiem dowództwa batalionu, a stojący na jej czele inspektor Straży Granicznej z reguły był majorem lub podpułkownikiem służby czynnej lub oficerem czasowo przeniesionym do rezerwy. Komisariat Straży Granicznej był odpowiednikiem kompanii piechoty, na czele którego stał komendant będący z reguły oficerem rezerwy. Dowodzenie i organizacja życia wewnętrznego Straży Granicznej oparte zostały na hierarchicznym rozkazodawstwie, normującym przebieg wykonywania zadań specjalnych w ochronie granicy, jak też pozostałą działalność służbową. W aspekcie normatywnym była to „Instrukcja służby granicznej”, a także „Regulamin służby wewnętrznej Sił Zbrojnych RP” z uwzględnieniem warunków i specyfiki Straży Granicznej³⁸.

Straż Graniczna, pomimo stosunkowo niedługiego okresu swojego istnienia, wywiązała się z nałożonych na nią zadań ochrony granicy zachodniej, południowej i północnej. Przede wszystkim jej funkcjonariusze przyczynili się do zlikwidowania istniejącego przed rokiem 1928 zjawiska masowego przemytu towarów i ludzi na pograniczu polsko-niemieckim i polsko-czechosłowackim. Ukrócono też działanie różnego rodzaju grup przestępczych istniejących na pograniczu, które z różnych powodów (w tym także i politycznych) bardzo często doko-

³⁸ H. M. Kuła, *op. cit.*, s. 207–209.

nywały przerwania granicy i bezprawnego wtargnięcia na teren Rzeczypospolitej. Szczególne nasilenie tego rodzaju ekscesów notowano na granicy z Rzeszą Niemiecką. Formacja ta wniosła również istotny wkład w obronę terenów przygranicznych w chwili wybuchu II wojny światowej, stawiając czynny opór wojskom niemieckim atakującym 1 września 1939 r. nasz kraj z zachodu i południa. Wielu jej oddziałów i funkcjonariuszy uczestniczyło także w walkach z najeźdźcą w głębi kraju. Należy zgodzić się z Henrykiem M. Kulą, który stwierdził, że „jedenastoletni okres działalności Straży Granicznej stanowi doniosły wkład w wypracowanie koncepcji organu ochrony granicy w ówczesnych warunkach Polski. Równocześnie udowadnia, że w przemysłany sposób zorganizowana formacja graniczna, w konkretnych realiach, jest zdolna wypełnić związane z nią oczekiwania, a ponadto wynikami swojej pracy zwrócić część nakładów materialnych (...). Jeśli zważyć warunki, w jakich Straż Graniczna działała i konkretne możliwości, jakimi dysponowała, stwierdzić należy, że jej osiągnięcia w niezwykle trudnej służbie zasługują na uznanie”³⁹.

Bibliografia

1. Bardach J., Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2009.
2. Dominiczak H., Granica polsko-niemiecka 1919–1939, Z dziejów formacji granicznych, Warszawa 1975.
3. Dominiczak H., Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1966, Warszawa 1997.
4. Dominiczak H., Granice wschodnie Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939, Warszawa 1992.
5. Jagiełło Uwarunkowania ochrony granicy wschodniej w latach 1918–1939, (w:) A. Olejko, J. Ślipiec, P. Korzeniowski, K. Mroczkowski (red.), Kresy, granice i pogranicza w historii wojskowej, Oświęcim 2014.
6. Kula H.M., Polska Straż Graniczna w latach 1928–1939, Warszawa 1994.

³⁹ Tamże, s. 264.

7. Kurzępa B., Granica państwowa Rzeczypospolitej Polskiej i jej ochrona w świetle regulacji prawnoadministracyjnych, Rzeszów 2016.
8. Łukomski G., Wybrane problemy związane z obroną granic II Rzeczypospolitej. Geneza i organizacja Straży Granicznej i Korpusu Ochrony Pogranicza, Z dziejów polskich formacji granicznych 1918–1939, Studia i Materiały, tom 1, Koszalin 1998.
9. Paprocki M., Powstanie, zadania, struktury organizacyjne Straży Celnej oraz wybrane problemy kadrowe do roku 1926, Problemy Ochrony Granic 2005, nr 30.
10. Paślawski S., Straż Graniczna i walka z nadużyciami celnymi, Warszawa 1928.
11. Problem granic i obszaru odrodzonego Państwa Polskiego (1918–1990), Poznań 1997.
12. Prochwicz J., Policja Państwowa w ochronie granicy wschodniej w latach 1923–1924, Przegląd Policyjny 1991, nr 1.
13. Raubał S., Granica polsko-czechosłowacka. Warszawa 1927.
14. Rogulski R., Organizacja Straży Celnej na przykładzie Mazowieckiego Inspektoratu Okręgowego, (w:) A. Olejko, J. Ślipiec, P. Korzeniowski (red.), K. Mroczkowski, Kresy, granice i pogranicza w historii wojskowej, Oświęcim 2014.
15. Ślusarczyk J., Granice Polski w XX wieku, Toruń 1994.

Borders of the Second Republic and its protection

Abstract

The article is an attempt to present the process of the formation of the state border of the Republic of Poland and the formation of the bodies guarding the borders over the years 1918–1939. A reading of the article indicates that this was not such a simple or easy task. For it should be remembered that after the end of World War I, Poland consisted of lands that had been for many years under the partition of three countries with varying degrees of economic and civilizational development, often with different legal systems, and above all devas-

tated by warfare. Despite these adversities, the Polish state authorities managed to achieve the demarcation of border lines and the establishment of services to protect them.

Key words

State border of the Republic of Poland, state border protection, internal security, state border protection authorities.

