

**Nr 3 / 2019**  
**Czasopismo naukowe**

**Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego  
w Olsztynie**

**K**

**P**

**P**

**Kortowski  
Przegląd  
Prawniczy**

## **REDAKCJA**

Redaktor Naczelny: Dr Magda Dziembowska  
Zastępca Redaktora Naczelnego: Dr Adrianna Szczechowicz  
Zastępca Redaktora Naczelnego: Dr Agata Opalska - Kasprzak  
Redaktor Techniczny: Mgr Łukasz Cichowicz  
Członek Redakcji: Mgr Natalia Kulbacka-Burakiewicz  
Członek Redakcji: Mgr Karolina Rzeczkowska  
Członek Redakcji: Mgr Katarzyna Ćwik  
Członek Redakcji: Elżbieta Roszkowska

## **ADRES REDAKCJI**

ul. Oczapowskiego 12B  
10-719 Olsztyn  
www.uwm.edu.pl/kpp  
adres e-mail: kpp.uwmwpia@gmail.com

## **RADA NAUKOWA**

prof. zw. dr hab. Jerzy Kasprzak,  
dr hab. Mariola Lemonnier, prof. UWM,  
dr hab. Wiesław Pływaczewski, prof. UWM,  
dr hab. Maria Szczepaniec, prof. UKSW,  
dr Serhiy Banaх,  
dr hab. Serhiy Grechanюk,  
dr Оксана Коваль,  
dr Norbert Malec,  
prof. Josef Čentěš,  
prof. Edward Burda,  
PhDr. Anna Schneiderová  
JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D.

## **PROJEKT OKŁADKI**

Redakcja

## **SKŁAD I ŁAMANIE**

Mgr Natalia Kulbacka-Burakiewicz

ISSN 2300-4673

**OLSZTYN 2019**

## SPIS TREŚCI

### **Magdalena Tyska**

Szkolenia Powiatowego Urzędu Pracy jako forma aktywizacji osób bezrobotnych na rynku pracy .....1

### **Tomasz Smoliński**

Poradnictwo zawodowe w ramach systemu przeciwdziałania zjawisku bezrobocia w polskim systemie prawnym.....6

### **Karolina Szczecińska-Przybulek**

Problematyka identyfikacji zwłok na podstawie okazania .....11

### **Edyta Józwiak**

Przestępstwo wyłudzenia podatku Vat – zagadnienia wybrane .....16

### **Aleksandra Majorkiewicz**

Kryzys subprime oraz jego wpływ na gospodarkę i rynki finansowe .....22

### **Stella Skorupska**

Problematyka samobójstw w polskim systemie penitencyjnym .....29

### **Karolina Rzczkowska**

Znieważenie .....34

### **Monika Ćwikła**

Prawo i praktyka systemu informacyjnego schengen oraz systemu informacji wizowej na przykładzie wydalenia ludmiły kozłowskiej z terytorium UE .....40

### **Joanna Deputat**

Problematyka szkód łowieckich w świetle polskiego ustawodawstwa .....48

### **Kludia Mieczkowska**

Wykorzystanie pieczęci urzędowych w placówkach oświaty .....53

INFORMACJE O AUTORACH .....58

Magdalena Tyska

## SZKOLENIA POWIATOWEGO URZĘDU PRACY JAKO FORMA AKTYWIZACJI OSÓB BEZROBOTNYCH NA RYNKU PRACY

### 1. Wprowadzenie

W ramach gospodarki wolnorynkowej istnieje zasada wolnej konkurencji, która kreuje naszą gospodarkę a także pośrednio rynkiem pracy. Współcześnie można zaobserwować brak równowagi wśród popytu a podaży na rynku pracy. Przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się wielopłaszczyznowo, zarówno w aspekcie społecznym, edukacyjnym oraz gospodarczym.

Szybki rozwój gospodarczy, coraz to z nowszymi rozwiązaniami technologicznymi i produkcyjnymi łączy się ze zmianą panującej formy zarządzania personelem. Powoduje to swoiste problemy w kwestii dostosowania oczekiwań i zapotrzebowania pracodawców do posiadanych przez potencjalnych pracowników kwalifikacji i predyspozycji zawodowych. Określić to można jako brak dostosowania się pracowników do ustawowych wymagań pracodawcy. Źródłem tych dysproporcji jest nieadekwatny system edukacji w stosunku do zmian rynkowych, z punktu widzenia rozwoju określonych specjalności czy zawodu. Przede wszystkim umiejętności zdobyte w szkole czy w trakcie kariery zawodowej podlegają szybkiemu starzeniu się, a utrzymanie niezbędnych kwalifikacji wymaga ustawicznego doształcania, a często także przekwalifikowania<sup>1</sup>.

Zmiana przepisów prawa pracy również zmienia wiele kwestii z tego zakresu i wprowadza dezorientację pracowników. Skutkiem tego są wolne miejsca pracy z powodu braku wyspecjalizowanej zawodowo kadry pracowniczej. W ramach tego ustawodawca zmierza do podjęcia działań umożliwiających mobilność zawodową, by zwiększyć umiejętność dostosowania się potencjalnych pracowników do panujących warunków na rynku pracy.

Ustawa zasadnicza<sup>2</sup> przewiduje potrzebę społeczeństwa do pogłębiania własnej wiedzy i nauki. W art. 70 zagwarantowane zostało każdemu prawo do nauki bez względu na wiek, posiadane wykształcenie, status społeczny, itp. Prawo to jako droga do własnego rozwoju przysługuje wszystkim, a przede wszystkim osobom bez kwalifikacji zawodowych oraz bezrobotnym<sup>3</sup>. W stosunku do tej grupy osób, podejmowane są różne działania i formy wsparcia na rynku pracy. Bezpośrednio działaniem takim jest organizowanie szkoleń, które mają na celu umożliwić pententom znalezienie pracy.

### 2. Uregulowania prawne szkoleń

Powiatowy Urząd Pracy w zakresie realizacji zadań dotyczących aktywizacji osób bezrobotnych na rynku pracy, inicjuje różnorakie przedsięwzięcia. Głównym celem podejmowanych działań jest łagodzenie skutków bezrobocia<sup>4</sup> a także promocja zatrudnienia. Z uwagi na obecne realia rynku pracy oraz na zakres pracy autor skupi się na omówieniu promocji zatrudnienia.

Powiatowy Urząd Pracy tworzy szkolenia indywidualne, grupowe czy zawiera trójstronne umowy szkoleniowe<sup>5</sup>. Są to jedne z ważniejszych instrumentów ułatwiających osobom bezrobotnym lub chcącym zmienić pracę mobilność zawodową. Wskazać należy, iż szkolenia znane były już publicznym służbom zatrudnienia, od chwili wejścia w życie pierwszej ustawy o zatrudnieniu w 1989 r.<sup>6</sup>

Współczesny wymiar szkoleń uregulowany jest w głównej mierze ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>7</sup>. Art. 2 pkt. 37 powołanej powyżej ustawy definiuje pojęcie szkolenia jako „pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności oraz kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania pracy”. Organizacja szkoleń jest podstawowym rodzajem usług rynku pracy, która przejawia się w formie kursów. Odbývają się one zgodnie z planem nauczania, który trwa średnio nie

<sup>1</sup> J. Tyc, *Działania urzędów pracy w zakresie dostosowania kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb rynku pracy* (w:) S. Borkowska, *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, Raport IPISS, z. 17, Warszawa 1999, s. 59.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

<sup>3</sup> Pojęcie „bezrobotnego” oznacza ogólnie osobę niezatrudnioną, nieprowadzącą działalności gospodarczej i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia (w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy). Rozbudowaną i szczegółową definicję terminu „bezrobotny” podaje w artykule 2 ustęp 2 punkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, (Dz.U.2018.1265).

<sup>4</sup> E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Wyd. LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s.17 i n.

<sup>5</sup> Podstawa prawna: art. 40 ust. 2e ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2018.1265). Umowy te zawierane są pomiędzy starostą, pracodawcą a instytucją szkoleniową.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 446) - art. 10 ust.1 stanowi o organizowaniu przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania bezrobotnego.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia... op.cit.

mniej niż 25 godzin tygodniowo, chyba że przepisy szczególne przewidują inny wymiar czasowy. Szkolenia najdłużej trwają 6 miesięcy, a w przypadku programu szkolenia w danym zawodzie nie mogą przekroczyć 12 miesięcy. Ustawa przewiduje również inny czas trwania szkolenia, gdy przyczyną skierowania osoby jest brak kwalifikacji zawodowych, wówczas czas szkolenia wynosi do 12 miesięcy, jednak nie dłużej niż 24 miesiące w sytuacji uzasadnionej programem szkolenia. Organizacją i inicjacją szkoleń zajmuje się starosta. Pieniężne środki przeznaczone na realizację kursów szkoleniowych, płyną z Funduszu Pracy<sup>8</sup>, Europejskiego Funduszu Społecznego lub ze środków programów Unii Europejskiej. Z tych środków publicznych pokrywane są głównie: koszty instytucji szkoleniowych, które przeprowadzają dane szkolenie, stypendia osób przebywających na szkoleniach oraz koszty ich przejazdu, wyżywienia i badań lekarskich lub psychologicznych.

Szkolenia osób pozostających bez pracy mają zwiększyć ich kwalifikacje zawodowe oraz umożliwić im utrzymanie lub dostanie zatrudnienia. Szkolenia te zazwyczaj są skierowane do bezrobotnych, którzy nie mają żadnych kwalifikacji zawodowych lub nie posiadają dostatecznych umiejętności do aktywnego poszukiwania pracy<sup>9</sup>. Również dotyczy to sytuacji, kiedy zachodzi konieczność zmiany lub uzupełnienia posiadanych kwalifikacji<sup>10</sup> lub gdy nastąpi utrata posiadanych zdolności do pracy w danym zawodzie. Wcześniej wspomniana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w art. 43 w zakresie szkoleń uwzględnia również szereg sytuacji, w których osoba poszukująca pracy może starać się o szkolenie. Dotyczy to przypadków, gdy osoba:

- a) jest w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
- b) jest zatrudniona u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość, lub który jest w stanie likwidacji, z wyłączeniem likwidacji w celu prywatyzacji,
- c) uczestniczy w zajęciach w Centrum Integracji Społecznej/Klubie Integracji Społecznej lub indywidualnym programie integracji<sup>11</sup>,
- d) jest żołnierzem rezerwy<sup>12</sup>,
- e) pobiera rentę szkoleniową<sup>13</sup>,
- f) pobiera świadczenie szkoleniowe,
- g) podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników jako domownik lub małżonek rolnika, jeżeli zamierza podjąć zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą poza rolnictwem,
- h) jest cudzoziemcem<sup>14</sup>,
- i) jest osobą zatrudnioną w wieku 45 lat i powyżej i po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy.

Z wymienionych powyżej podstaw do skierowania osoby na dane szkolenie wynika, że dostępność tej usługi na rynku pracy ma istotne znaczenie dla osób zakwalifikowanych do poszczególnych grup ryzyka. Bowiem kwalifikacje zawodowe to jeden z najważniejszych czynników przemawiającym za znalezieniem pracy u tych podmiotów.

Zgodnie z zasadą równego traktowania wyrażoną w art. 2a oraz art. 40 pkt.6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>15</sup>, przy kierowaniu na szkolenie obowiązuje równość w korzystaniu ze szkoleń. Zasada ta odnosi się do każdego bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową. Należy wskazać, że ogólnym założeniem jest ochrona poszanowania zasady równego traktowania zarówno w dostępie do wszystkich usług rynku pracy i jego instrumentów oraz w korzystaniu z nich.

Inicjatorem takiego szkolenia może być nie tylko starosta, lecz również osoba pozostająca bez pracy. Gdy z wnioskiem o skierowanie na konkretne szkolenie, występuje sam bezrobotny musi on wówczas uzasadniać celowość tego

<sup>8</sup> Zob.: ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy (Dz.U. 1933 nr 22 poz. 163).

<sup>9</sup> M. Włodarczyk [red.], *System Prawa Pracy. TOM VIII. Prawo rynku pracy*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018r., s. 904.

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (III SA/Gd 356/07), LEX nr 501632, „Fakt, że organ wcześniej dysponował odpowiednimi ofertami pracy - nie wiadomo przy tym, jak długo były one aktualne i czy bezrobotny mógłby z nich skorzystać - nie daje podstaw do stwierdzenia, że nie zachodziła u bezrobotnego konieczność uzupełnienia kwalifikacji w związku z brakiem propozycji zatrudnienia”.

<sup>11</sup> Podstawą prawną funkcjonowania Centrów Integracji Społecznej jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, (Dz. U. 2016.1828). Udział w indywidualnym programie integracji dotyczy uchodźców.

<sup>12</sup> Na gruncie komentowanej ustawy żołnierz rezerwy oznacza osoby zwolnione z zawodowej służby wojskowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym status żołnierza rezerwy przysługuje przez okres 36 miesięcy od dnia zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej.

<sup>13</sup> Podstawa prawna: ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, (Dz.U.2018.1376).

<sup>14</sup> Oznacza to osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego.

<sup>15</sup> Przepis dodany ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U.2016.1219). Przepisy tej ustawy stosuje się również w przypadku postępowań o naruszenie omawianej zasady.

szkolenia. Koszty tego szkolenia nie mogą przekroczyć 300% przeciętnego wynagrodzenia<sup>16</sup>. Jednakże decyzja o skierowaniu i finansowaniu kosztów szkolenia jest rozstrzygana wyłącznie indywidualnie przez starostę<sup>17</sup>. Osoba zakwalifikowana otrzymuje skierowanie na dane szkolenie, w którym zawarte są dane instytucji szkoleniowej oraz termin, miejsce i czas realizacji kursu.

Starosta inicjując szkolenia proponowane przez urząd pracy, sporządza i upowszechnia plany tych szkoleń, promuje oraz informuje o możliwościach i zasadach korzystania ze szkoleń oraz diagnozuje potrzeby ich przeprowadzania. Działania te mają na celu zachęcić osoby, które chcą podwyższyć swoje kwalifikacje zawodowe lub nabyć je, do udziału w tym przedsięwzięciu. Promowanie szkoleń może odbywać się na szeroką skalę, głównie za pomocą środków masowego przekazu, ulotek czy ogłoszeń. Inicjowanie szkoleń polega również na rozpoznaniu obecnego rynku pracy z punktu widzenia zapotrzebowań szkoleniowych danego społeczeństwa.

Ważnym czynnikiem jest również przeanalizowanie popytu na konkretne zawody, specjalności. Zakres tych działań szczegółowo określa rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy<sup>18</sup>. W świetle tych przepisów na powiatowym urzędzie pracy spoczywa obowiązek sporządzenia listy zawodów oraz specjalności, która odzwierciedla zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. Powiatowy urząd pracy na tej podstawie sporządza i upowszechnia plan szkoleń, który ważny jest na okres roku kalendarzowego. Zawiera on przede wszystkim wykaz szkoleń wraz z uwzględnieniem przewidywanej liczby miejsc, terminu realizacji, czasu trwania oraz zakres szkoleń. Upowszechnienie planu szkoleń w siedzibie urzędu oraz na stronach internetowych, umożliwi osobom uprawnionym podjęcie decyzji o przystąpieniu do szkolenia. Z drugiej strony pozwala pracodawcom znaleźć potencjalnych przyszłych pracowników z pożądanymi kwalifikacjami zawodowymi.

W zakresie szerokich działań starosty leży również organizacja owych kursów. Polega ona na dokonaniu wyboru instytucji szkoleniowej i zawarcia umów szkoleniowych z instytucjami szkoleniowymi lub powierzeniu przez starostę przeprowadzenia szkolenia zakładanej i prowadzonej przez siebie instytucji szkoleniowej, również na kierowaniu osób na szkolenia, monitorowaniu przebiegu szkoleń oraz prowadzeniu analiz ich skuteczności i efektywności. Ustawodawca ma na celu zapewnienie wysokiej jakości szkoleń i szczególnej dbałości przy wyborze instytucji szkoleniowej. Dlatego też nakłada na starostę szczególny obowiązek ustaleniu kryteriów wyboru placówek szkoleniowych. Wybór starosty nie jest całkowicie swobodny, gdyż musi on uwzględnić zasady konkurencyjności, równego traktowania i przejrzystości w oparciu o przepisy tej procedury. Również monitorowanie przebiegu szkoleń przez starostę w drodze kontroli zajęć, wglądu w dokumentację szkolenia czy inne działania, pozwalają na ocenę celowości przeprowadzanych szkoleń.

Odbywanie kursu przez bezrobotnego wiąże się z przyznaniem mu stypendium ze środków publicznych. Jest to szczególnie uprawnienie, które przysługuje bezrobotnemu, nie zaś osobom poszukującym pracy, którzy są uczestnikami szkolenia<sup>19</sup>. Jednakże jest jeden wyjątek, gdyż prawo do stypendium nie przysługuje bezrobotnemu, który odbywa szkolenie, ale otrzymuje z tego tytułu inne stypendia, dietę w przypadku, gdy są one w wysokości równej lub wyższej niż stypendium. Jak wynika to z art. 41 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wysokość stypendium wynosi miesięcznie 120% zasiłku, jeżeli program szkolenia obejmuje co najmniej 150 godzin. Jeżeli kurs ma mniejszy wymiar czasowy, wówczas wysokość świadczenia pieniężnego proporcjonalnie ulega zmniejszeniu, maksymalnie do 20% zasiłku dla bezrobotnych.

Ustawodawca przewidział również „sankcję” w postaci zwrotu wszystkich kosztów szkolenia skierowaną wobec uczestnika szkolenia, który z własnej winy<sup>20</sup> nie ukończył go. Jednakże istnieją wyjątki od tej zasady. Wojewódzki Sąd Administracyjny<sup>21</sup> potwierdził możliwość zwolnienia się z obowiązku zwrotu tych kosztów. Zwolnienie to ma miejsce, gdy przyczyną nieukończenia szkolenia było podjęcie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej. Przez podjęcie zatrudnienia, należy rozumieć nie tylko rozpoczęcie wykonywania zatrudnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy (wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą),

<sup>16</sup> Szerzej: red. Z. Góral, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Komentarz, s. 420-421.

<sup>17</sup> Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 października 2010 r.

(II SA/Sz 893/10), LEX nr 771735.

„Załatwienie sprawy związanej ze skierowaniem na szkolenie organizowane w oparciu o przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, następuje w formie czynności materialno-technicznej, która może być przedmiotem skargi według treści art. 3 § 2 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U.2014.667).

<sup>19</sup> Określonym podmiotom w art. 43 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w okresie odbywania szkolenia i studiów podyplomowych stypendium nie przysługuje.

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2013 r. (IV SA/Wr 33/13), LEX nr 1758099, „Sformułowanie „z własnej winy” oznacza zachowanie nieuzasadnione. Nieuzasadniona, a więc nie znajdująca usprawiedliwienia w obiektywnych, niezależnych od woli bezrobotnego przyczynach rezygnacji z proponowanych przez organ form przeciwdziałania bezrobociu, w tym aktywacji bezrobotnych w formie szkolenia, stanowi niewywiązanie się z reguł obowiązujących bezrobotnego, skutkujące utratą przywilejów wynikających ze statusu bezrobotnego”.

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 marca 2014 r. (III SA/Gd 18/14, LEX nr 1471526).

ale także rozpoczęcie wykonywania innej pracy zarobkowej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy (wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło, albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych)<sup>22</sup>. Jednakże fakt utraty statusu osoby bezrobotnej nie stanowi podstawy do zwrotu kosztów szkolenia na podstawie art. 76 ust. 1 i art. 2 oraz art. 41 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>23</sup>. Równocześnie Sąd stwierdził, że dostrzeżone uwagi oraz nieprawidłowości w zakresie kwestionowania poprawności prowadzonego szkolenia można zgłosić uprawnionemu organowi prowadzącemu szkolenie. Dostrzeżone uwagi nie mogą wówczas usprawiedliwiać ani uprawniać przerwania szkolenia<sup>24</sup>.

### 3. Instytucje szkoleniowe

Kluczową wartością dla realizacji obecnej strategii rynku pracy oraz zwiększenia zatrudnienia, mają instytucje szkoleniowe, które wspierają osoby bezrobotne, dzięki udzielanym przez nie szkoleniom. Placówki szkoleniowe mają na celu zwalczanie bierności zawodowej osób pozostających bez pracy, zwłaszcza tych, których sytuacja na rynku pracy jest szczególnie trudna. Dotyczy to w szczególności pracowników, którzy z różnych względów są „niedopasowani” pod względem kwalifikacji zawodowych do produktywności zasobów pracy. Instytucje szkoleniowe podejmują działania dotyczące głównie dostosowania siły roboczej do potrzeb rozwojowych gospodarki. W zakresie kompleksowej pomocy w przygotowaniu zasobów ludzkich do realizacji różnych zadań, zapewniają podstawowe usługi, do których zalicza się: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizację szkoleń<sup>25</sup>.

Zakres zadań oraz kwestię powołania instytucji szkoleniowych uregulowano w art. 20 ustawy o promocji i instytucjach rynku pracy. Są to główne instytucje rynku pracy, które realizują zadania określone we wcześniej wspomnianej ustawie. Podmioty udzielające szkoleń muszą spełniać co najmniej dwa konstytutywne warunki, by otrzymać zlecenie finansowane ze środków publicznych. Po pierwsze ważne jest, aby szkolenie było kierowane do określonej kategorii podmiotów, przede wszystkim do bezrobotnych i poszukujących pracy. Drugim warunkiem, od którego spełnienia zależy uzyskanie finansowania szkoleń i przygotowania zawodowego, jest uzyskanie wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych<sup>26</sup>. Według ustawowych regulacji, dana instytucja musi uprzednio uzyskać wpis do rejestru instytucji szkoleniowych, nim uzyska zalecenie finansowe ze środków publicznych na finansowanie kursów szkoleniowych. Wpis do rejestru, jest dokonywany w formie elektronicznej na podstawie wniosku<sup>27</sup> o wpis przekazanego przez instytucję szkoleniową, w postaci papierowej lub elektronicznej do wojewódzkiego urzędu pracy właściwego ze względu na siedzibę tej instytucji, lub właściwego ze względu na główny obszar działania instytucji, jednakże w przypadku braku siedziby instytucji szkoleniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>28</sup>. Na wojewódzkim urzędzie pracy ciąży jednak obowiązek zawiadomienia w postaci papierowej bądź elektronicznej informacji o dokonaniu wpisu do rejestru. Również ten sam urząd pracy w ciągu miesiąca od dnia dokonania wpisu do rejestru instytucji, dostarcza tę informację ministrowi właściwemu do spraw pracy. Rejestr instytucji szkoleniowych jest zawsze jawny i dostępny dla każdego, gdyż może być prowadzony w formie elektronicznej.

Instytucjami szkoleniowymi mogą być zarówno podmioty publiczne<sup>29</sup> jak i niepubliczne<sup>30</sup>, prowadzące na podstawie odrębnej regulacji edukację pozaszkolną. Istotne jest by podmioty te organizowały i prowadziły zajęcia w sposób umożliwiający podwyższenie kwalifikacji zawodowych, które są ważne do poszukiwania pracy. Można więc wymienić grupy takich podmiotów jak: szkoły średnie czy wyższe, placówki naukowe, stowarzyszenia, fundacje, etc. Jeżeli spełniają one wcześniej opisane wymogi, wówczas mogą uzyskać zlecenie finansowane ze środków publicznych na przeprowadzenie konkretnych szkoleń.

Wówczas nasuwa się pytanie, kto może udzielić stosownego zlecenia? Z wykładni przepisów nie wynika nic wprost na ten temat, jednakże z wykładni literalnej wynika, iż inicjatywa ta leży po stronie urzędu pracy, a także instytucji szkoleniowej. Charakter prawny tego zlecenia należy rozumieć jako pewnego rodzaju zamówienie, zapotrzebowanie czy polecenie co przemawia za jego jednostronnym charakterem. Treść art. 41 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia i

<sup>22</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2010 r. (III SA/Gd 63/10), LEX nr 786035.

<sup>23</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 maja 2006 r. (II SA/Wa 446/06), LEX nr 227697.

<sup>24</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 czerwca 2008 r. (III SA/Łd 28/08), LEX nr 491481.

<sup>25</sup> Zob.: G. Spytek-Bandurska, *Aktywizacja zawodowa szczególnych kategorii bezrobotnych*, Wyd. Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2010, s. 30 i n.

<sup>26</sup> Zob.: red. Z. Góral, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 269-278.

<sup>27</sup> Wzór wniosku zawiera załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 października 2004 r. w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych, (Dz. U. 2014.781).

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Instytucja szkoleniowa utworzona i reprezentowana przez właściwy organ władzy albo administracji publicznej.

<sup>30</sup> Instytucja szkoleniowa utworzona przez osobę fizyczną, osobę prawną, która nie posiada statusu państwowej lub samorządowej osoby prawnej.

instytucjach rynku pracy stanowi o tym, że zlecenie to pewna forma umowy między urzędem pracy o instytucją szkoleniową. W wyniku niej, starosta może przekazać instytucji kwotę w wysokości do 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, za każdego skierowanego na szkolenie bezrobotnego, który na skutek edukacji podjął pracę. Z drugiej strony stwierdza się, że zlecenie to ma charakter umowy administracyjnej<sup>31</sup>.

Istotne jest też zwrócenie uwagi na przypadki, w których wojewódzki urząd pracy wykreśli instytucję szkoleniową z rejestru. Określone zostało to w art. 20 ust.6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co przemawia za enumeratywnym charakterem tego wyliczenia. Instytucja ta może zostać wykreślona na własne żądanie - na wiosek, jak też w przypadku niepowiadomienia wojewódzkiego urzędu pracy o dokonanych zmianach np. siedziby. Jednakże dopiero prawomocne orzeczenie sądu może być podstawą wykreślenia instytucji szkoleniowej z rejestru. Wówczas na wojewódzkim urzędzie pracy spoczywają takie same obowiązki, jak w przypadku postępowania z wnioskiem o wpis do rejestru instytucji szkoleniowych.

#### 4. Podsumowanie

Aktywne programy mające na celu przeciwdziałaniu bezrobociu przechodzą w Polsce znaczną i nieprzerwaną ewolucję, którego pośrednią przyczyną jest członkostwo w Unii Europejskiej. Podejmowane działania sprawiają, że następuje zwiększenie zakresu oraz form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Do nich możemy zaliczyć opisywane szkolenia organizowane przez urzędy pracy. Są one dość mocno wartościowane, głównie ze względu na pozytywny efekt ekonomiczny, polegający na podwyższeniu kapitału ludzkiego i dopasowania umiejętności zawodowych do stawianych wymogów gospodarczych.

Po zapoznaniu się z tą usługą rynku pracy mającą na celu przeciwdziałać bezrobociu pozostaje stwierdzić, że szkolenia pozwalają zwiększyć szanse na znalezienie pracy, poprzez zwiększenie kwalifikacji zawodowych. Warto wskazać, że w literaturze przedmiotu to szkolenia uznawane są za najefektywniejszy środek, który służy promocji zatrudnienia<sup>32</sup>. Należy przyznać, że szkolenia są odzwierciedleniem rozwoju zawodowego pracownika, jego indywidualnych zdolności. Podwyższanie tych kwalifikacji przemawia za tym, iż stajemy się bardziej atrakcyjniejsi na rynku pracy.

\*\*\*

#### TRAINING OF THE COUNTY EMPLOYMENT OFFICE AS A FORM OF ACTIVATION OF UNEMPLOYED PERSONS ON THE LABOR MARKET

Organizing training is one of the many possibilities envisaged by the Polish legislator as a way of improving the occupational mobility of the unemployed. The initiative is taken over by the starosta, as a county level public administration organ. The following article presents the legal and theoretical aspects of the training process as a form of activating the unemployed in the labor market. From the training perspective, the training institutions are also discussed. They take the most important role in the training process, as those entities receive a publicly funded order for specific training.

**Keywords:** training, training institutions, County Employment Office, unemployed, the labour market

<sup>31</sup> Zob.: red. Z. Góral, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, komentarz do art. 9a.

<sup>32</sup> Tak m.in. M. Skąpski, *Ochrona funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, s. 215.

Tomasz Smoliński

## PORADNICTWO ZAWODOWE W RAMACH SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA ZJAWISKA BEZROBOCIA W POLSKIM SYSTEMIE PRAWYM

### 1. Wstęp

Zjawisko bezrobocia zawsze było jednym z bardziej palących problemów społecznych. Od kiedy bezrobocie pojawiło się na świecie, ekonomiści badając jego źródła poszukują środków mogących pomóc w jego ograniczeniu lub nawet likwidacji

<sup>1</sup>. Już w XX wieku zjawisko to szło w parze z procesami rozwoju gospodarczego. Jego skala jednak podlegała mocnym wahaniom. Lata trzydzieste będące okresem kryzysu niosły ze sobą ponad 25% bezrobocie ogólnych zasobów siły roboczej w krajach rozwiniętych. Przez kolejne cztery dziesięciolecia utrzymywało się na stosunkowo niewielkim poziomie. Jednak w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na nowo zwiększyło rozmiary swego oddziaływania. Szczególnie należy zwrócić uwagę na lata dziewięćdziesiąte, które stały się okresem w którym zjawisko bezrobocia najbardziej dotknęło kraje z powodu transformacji systemowej, skierowanej w stronę gospodarki wolnorynkowej<sup>2</sup>.

Ranga tego istotnego problemu jakim jest bezrobocie wynika z ekonomicznego, społecznego, a także politycznego znaczenia tego zjawiska. Problem ten ma wpływ nie tylko na standard życia ludzi oraz dynamikę rozwoju gospodarczego, ale również decyduje w istotnym stopniu o nastrojach społecznych. Z tych właśnie względów omawiany problem jest przedmiotem, którym interesuje się polityka gospodarcza danego państwa, chcąc w jak największym stopniu ograniczyć to zjawisko<sup>3</sup>.

W tej pracy skupimy się na przeanalizowaniu poradnictwa zawodowego jako instrumentu przeciwdziałania bezrobociu w polskim systemie prawnym. Już ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>4</sup> wprowadzała w rozdziale trzecim zasady i formy przeciwdziałania temu zjawisku oraz sposoby łagodzenia jego skutków. Można było w niej znaleźć między innymi przepisy definiujące poradnictwo zawodowe oraz wymieniające organy je prowadzące. W nowej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>5</sup>, wprowadzonej w 2004 roku instytucja ta została niejako przeniesiona i można ją również w niej znaleźć. Bowiem w rozdziale X ustawodawca wskazał, iż poradnictwo zawodowe jest jedną z usług rynku pracy. W pierwszej kolejności skupimy się na analizie istoty poradnictwa zawodowego.

### 2. Cele poradnictwa zawodowego

Problematyka poradnictwa zawodowego odgrywa bardzo istotną rolę oraz zyskuje na swoim znaczeniu w obliczu problemu bezrobocia. Usługa ta ma dostarczać kandydatom do ponownego podjęcia zatrudnienia, czy jej rozpoczęcia po raz pierwszy, informacji na temat możliwości zatrudnienia, która będzie jak najpełniejsza i weźmie pod uwagę aktualną sytuację na rynku pracy<sup>6</sup>. Poradnictwo to posiada dwie strony, z jednej jest wspomoczeniem szansy na znalezienie zatrudnienia, a z drugiej zaś, w aspekcie społecznym jak i jednostkowym, jest przyczyną podejmowania bardziej świadomych decyzji. Nie jest ona jedynie ograniczona do pomocy w znalezieniu zatrudnienia, ale też sprzyja podejmowaniu bardziej świadomych decyzji mających związek z rozwojem osobistym i zawodowym w dalszym życiu.

Zmiany mające miejsce na rynku pracy jak również coraz to większa konkurencyjność, zagrożenie bezrobociem, rosnąca liczba danych na temat zawodów i możliwych dróg kształcenia oraz fakt, że jednostka nie jest w stanie być fachowcem w wielu dziedzinach życia, determinują powstawanie nowych potrzeb w dziedzinie doradztwa zawodowego. To te wszystkie zmiany powodują, że człowiek jest niejako zmuszony do ciągłego orientowania się w nowej rzeczywistości, odnajdywania się w nowych sytuacjach<sup>7</sup>.

Poradnictwo zawodowe jest czynnikiem, który ma pomagać w radzeniu sobie w nowej sytuacji na rynku pracy. Odgrywa ono znaczenie w procesie racjonalnego formowania rynku pracy oraz planowania karier dla poszczególnych osób, ułatwiając orientację zawodową. Należy mocno podkreślić, że kwestia kompetencji doradcy oraz jego podejście do osoby poszukującej pracy ma rozległe znaczenie. Zaczynając od bezpośredniego wpływu na samopoczucie takiej osoby, a

<sup>1</sup> M. Kabaj, Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu, studium porównawcze, wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 7.

<sup>2</sup> E. Kwiatkowski, Bezrobocie, podstawy teoretyczne, wyd. PWN, Warszawa 2002, s. 7.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 7 i n.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. 1995 Nr 1, poz. 1.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004 nr 99 poz. 1001.

<sup>6</sup> S. Ricca, Publiczne służby zatrudnienia: podręcznik dla pracowników, wyd. Krajowy Urząd Pracy, 1995, s. 39 i n.

<sup>7</sup> E. Sarzyńska, Doradca zawodowy w środowisku bezrobotnych, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 7 i n.

kończąc na wywołaniu w niej pozytywnej motywacji do podjęcia pracy lub konieczności zmiany zawodu, czy kwalifikacji. U osób poszukujących pracy można zauważyć swego rodzaju kryzys tożsamości. Występuje on, gdy dana jednostka traci poczucie, że ma wpływ na własne życie i może czegoś dokonać. W takiej sytuacji doradca oprócz udzielenia pomocy ukierunkowanej na aktywizację zawodową, powinien udzielić pomocy takiej osobie w wyjściu z bierności, a także w zaakceptowaniu siebie w sytuacji niemożności podjęcia zatrudnienia.

Oczywistym jest fakt, że wybór zawodu ma doniosłe znaczenie w życiu każdego człowieka. Wpływa on na pozycję społeczną oraz standard życia. Podjęcie nietrafionej decyzji w zakresie wyboru zawodu może zwiększać ryzyko bezrobocia co w konsekwencji może prowadzić do konieczności zmiany dotychczasowego zawodu<sup>8</sup>. Szczególnie narażone na pozostawanie bez pracy są osoby o kwalifikacjach na które na rynku pracy nie ma popytu<sup>9</sup>. Coraz trudniej bowiem jest przy dzisiejszym ogromnym tempie rozwoju technologii i zmian w gospodarce, samemu odnajdywać optymalne drogi edukacji i rozwoju zawodowego<sup>10</sup>.

### 3. Termin poradnictwa

Sam termin poradnictwa też wymaga pewnego objaśnienia. Prof. Olga Czerniawska podjęła się jego zdefiniowania, określając go jako „działania zaplanowane lub okolicznościowe, mające na celu pomoc w realizacji określonego zadania jednostce lub instytucji. [...] Doradztwo obejmuje pomoc dorosłym w rozstrzyganiu problemów, których sami nie potrafią rozwiązać i zdecydować się na właściwy sposób postępowania. Mogą to być sprawy wynikające z nowych obowiązków studenta, czy ucznia i godzeniu ich z innymi rolami społecznymi: pracownika, współmałżonka, rodzica. Niekiedy porady dotyczą stanu zdrowia, adaptacji do zawodu, współżycia z otoczeniem, niepowodzeń rodzicielskich itp.”<sup>11</sup>. Podobny tok rozumowania tego terminu w swoich pracach wskazuje Alicja Kargulowa. Według niej poradnictwo to „działanie zorientowane na pomoc w rozwoju przez udział w rozwiązywaniu problemów, jakie jednostka może napotkać w trakcie kontynuowania działań, polegające na pomocy umożliwiającej pokonanie przeciwności w działaniu<sup>12</sup>”. Takie ujęcie tego instrumentu służącego do walki z bezrobociem jest zatem formą bardzo szeroko rozumianej pomocy w rozwoju, jakiej mogą oczekiwać osoby pełniące określone społeczne role, którzy w swoim działaniu napotykać trudności<sup>13</sup>.

### 4. Podmioty korzystające z usługi poradnictwa zawodowego

Poradnictwo zawodowe to usługa, z której skorzystać mogą zarówno poszukujący pracy, osoby bezrobotne jak i nawet pracodawcy. Usługa ta jest oczywiście zróżnicowana w tych przypadkach. W sytuacji osób bezrobotnych jak i poszukujących pracy polega ona na pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy oraz w planowaniu rozwoju kariery zawodowej. Osoby te mogą uzyskać informacje na temat różnych zawodów, jak i na temat rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia oraz umiejętności koniecznych przy aktywnym szukaniu zatrudnienia. Istotną kwestią jest poinformowanie o zawodach, na które aktualnie zapotrzebowanie jest największe. Osoba poszukująca pracy w sytuacji, gdy ma wiedzę na temat aktualnych tendencji na rynku pracy powinna uzyskać dostęp do informacji o szkoleniach i możliwym kształceniu dostosowującego kwalifikacje tej osoby do potrzeb rynku pracy. W przypadku osób nieposiadających ani kwalifikacji ani doświadczenia zawodowego, uwagę należy skierować na poinformowanie ich o miejscach pracy w poszczególnych zawodach, co pomoże wybrać stosowne szkolenie, czy drogę dalszej edukacji. Ta sama uwaga ma zastosowanie w przypadku osób chcących wrócić na rynek pracy po dłuższej nieobecności jak kobiet po urodzeniu dziecka, czy osoby opuszczające zakłady penitencjarne. Rola doradcy sprowadza się w tej sytuacji do zapoznania takiej osoby z tendencjami w zatrudnieniu i preferencjami osób zatrudniających odnośnie kwalifikacji przyszłego pracownika.

### 5. Zadania poradnictwa zawodowego

Do zadań osób zajmujących się poradnictwem zawodowym w stosunku do osób bezrobotnych jest udzielanie im porad korzystając z metod czyniących wybór zawodu, czy zmiany kwalifikacji łatwiejszym, w tym badanie kompetencji zainteresowań i uzdolnień osoby. Częstym problemem jest to, że dana osoba nie jest w stanie doprecyzować jaki zawód chciałaby uprawiać. W takiej właśnie sytuacji rola poradnictwa sprowadza się do pomocy w uściśleniu predyspozycji przy

<sup>8</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Komentarz, red. Z. Góral, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 392 i n.

<sup>9</sup> W. Trzeciak, Poradnictwo zawodowe w urzędach pracy, *Sł. Prac.* 1997, nr 6, s. 6.

<sup>10</sup> W. Kreft, Poradnictwo zawodowe dla dorosłych jako usługa [w:] *Polityka rynku pracy - w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, red. M. Grewiński, Warszawa-Opole 2015, s. 152.

<sup>11</sup> O. Czerniawska, Poradnictwo [w:] *Encyklopedia oświaty i kultury dorosłych*, K. Wojciechowski (red.), Wrocław - Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1986, s. 235-236.

<sup>12</sup> A. Kargulowa, *Poradnictwo jako wiedza i system działań. Wstęp do poradownictwa*, Wrocław 1986.

<sup>13</sup> E. Sarzyńska, *Doradca zawodowy w środowisku bezrobotnych*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 11 i n.

zastosowaniu odpowiednich narzędzi, metod i programów, w tym standaryzowanych narzędzi diagnostycznych służących badaniu uzdolnień, zainteresowań i kompetencji.

Kolejnym zadaniem jakiego podejmuje się poradnictwo zawodowe w odniesieniu do osób bezrobotnych i stale poszukujących pracy jest kierowanie ich na badania psychologiczne i lekarskie mające pomóc w wydaniu opinii o przydatności zainteresowanego do pracy, czy konkretnego zawodu albo kierunku szkolenia<sup>14</sup>. Najważniejszym celem badań jest uniknięcie podejmowania przez osoby bezrobotne i poszukujące pracy wysiłków służących uzyskaniu pracy, do której dana osoba nie posiada wymaganych warunków psychofizycznych<sup>15</sup>. Celem uniknięcia tych problemów i mogących z tego wyniknąć rozczarowań, poddanie się specjalistycznym badaniom psychologicznym jest jak najbardziej zasadne. Powiatowy urząd pracy korzystając ze swoich uprawnień wynikających z § 50 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, może skierować osobę zarejestrowaną na badania psychologiczne do centrum informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkiego urzędu pracy albo innej instytucji wykonującej takie badanie, jeżeli osoba kierowana zobowiąże się do przedłożenia w powiatowym urzędzie pracy opinii dotyczącej przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia, sporządzonej na podstawie przeprowadzonego badania. Przy kierowaniu zaś na badania psychologiczne i lekarskie powiatowy urząd pracy wydaje osobie zainteresowanej skierowanie, którego treść określają przepisy wymienionego rozporządzenia<sup>16</sup>.

Ostatnim zadaniem jakiego podejmuje się poradnictwo w stosunku do osób bezrobotnych i poszukujących pracy jest inicjowanie, organizowanie i prowadzenie grupowych porad zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy. Również w ramach poradnictwa inicjowane są i prowadzone szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Są one realizowane przez powiatowy urząd pracy i zgodnie z § 48 ust. 2 wymienianego rozporządzenia szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy przeznaczone są dla osób, które nie mają doświadczenia w poszukiwaniu pracy, utraciły motywację do jej poszukiwania w związku z długotrwałym niepowodzeniem w jej poszukiwaniu lub chcących powrócić na rynek pracy po długim okresie braku aktywności zawodowej. Realizując te szkolenia powiatowy urząd pracy wykorzystuje program szkolenia rekomendowany przez ministra. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy stanowi, że program szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy realizowany jest przez okres trzech kolejno następujących po sobie tygodni i składa się z dwóch części: 1) 40 godzin zegarowych prowadzonych w formie zajęć, w podziale na odrębne sesje tematyczne, realizowane przez 10 kolejnych dni z wyjątkiem sobót i dni ustawowo wolnych od pracy; 2) 40 godzin zegarowych ćwiczeń praktycznych, w ramach których uczestnicy szkolenia poszukują pracy oraz uczestniczą we wspólnych spotkaniach, których celem jest wymiana doświadczeń oraz wzajemna pomoc i wsparcie w trakcie poszukiwania pracy, realizowane w ciągu 5 kolejnych dni z wyjątkiem sobót i dni ustawowo wolnych od pracy<sup>17</sup>.

Udział w takim szkoleniu jest potwierdzany zaświadczeniem o ukończeniu szkolenia wydanym przez powiatowy urząd pracy. Zaświadczenie to może być wydane, jeżeli uczestnik zrealizował wszystkie zadania przewidziane programem szkolenia, a jego obecność na zajęciach w każdej części szkolenia była nie niższa niż 80% liczby godzin określonych programem szkolenia. Rozporządzenie to zawiera również zastrzeżenie, zgodnie z którym powiatowy urząd pracy może ponownie skierować osobę zainteresowaną na szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy nie wcześniej niż dwa lata od dnia ukończenia poprzedniego szkolenia w tym zakresie, poświadczonego zaświadczeniem o ukończeniu szkolenia wydanym przez powiatowy urząd pracy<sup>18</sup>. Usługa taka może być świadczona w dwóch formach: indywidualnej jak i grupowej. Porady indywidualne zaś mogą być świadczone również na odległość. Jak wynika z rozporządzenia porada indywidualna polega na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą potrzebę pomocy w celu rozwiązania jej problemu zawodowego. Porada indywidualna na odległość polega zaś na kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą potrzebę pomocy w celu rozwiązania jej problemu zawodowego przez telefon lub z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych<sup>19</sup>. Inaczej porada grupowa polegająca na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu z osobami, które potrzebują pomocy w celu rozwiązania ich problemów zawodowych lub nabycia umiejętności w zakresie poszukiwania pracy. Są one prowadzone dla grup do 16 osób<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Komentarz, red. Z. Góral, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 392 i n.

<sup>15</sup> D. Chlebosz, I. Wolińska, Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Warszawa 2005, s. 27.

<sup>16</sup> § 50 ust. 4 i 7 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Warszawa, dnia 22 maja 2014 r.

<sup>17</sup> § 62 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Warszawa, dnia 22 maja 2014 r.

<sup>18</sup> § 63 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Warszawa, dnia 22 maja 2014 r.

<sup>19</sup> § 46 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Warszawa, dnia 22 maja 2014 r.

<sup>20</sup> Por. Pod red. M. Włodarczyk, System Prawa Pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 120 i n.

## 6. Zasady jakimi kieruje się poradnictwo zawodowe

Dochodząc do końca rozważań tego tematu, należy również wspomnieć chociaż w małym stopniu o zasadach zgodnie z którymi poradnictwo zawodowe jest prowadzone. Wśród tych zasad wyróżnimy zasadę dostępności, dobrowolności, równości, swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia, bezpłatności oraz poufności i ochrony danych.

Zasada dostępności zwana inaczej zasadą powszechnego dostępu jest jedną z zasad, które najwcześniej zostały sformułowane, gdyż jej istotą jest uczynienie usługi poradnictwa dostępnej dla wszystkich podmiotów chcących skorzystać z takiej pomocy. Zasada dobrowolności oznacza wolność od przymusu korzystania z usług poradnictwa zawodowego. Osoba taka może być zachęcana do skorzystania z tego typu pomocy, ale ostatecznie wybór należy do osoby zainteresowanej. Kolejna zasada dotyczy równości. Oznacza ona nakaz jednakowego traktowania wszystkich podmiotów korzystających z pomocy, a z drugiej strony jest również nakazem powstrzymywania się od jakichkolwiek praktyk dyskryminacyjnych przy świadczeniu usługi. Kolejną zasadą nie mniej ważną jest zasada swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia. Jej korzeni można szukać już w Konstytucji RP, która w artykule 65 stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Podobna reguła wynika z artykułu 10 kodeksu pracy, gdzie mowa jest o tym, że każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy. Nikomu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, nie można zabronić wykonywania zawodu. Poradnictwo zawodowe ma jedynie charakter pomocniczy w dokonaniu słusznego wyboru. Zasada bezpłatności zaś w prosty sposób określa, że poradnictwo zawodowe ma być bezpłatne, a pewne formy odpłatności mogą wystąpić w sytuacji, gdy podmiotem prowadzącym poradnictwo zawodowe są agencje zatrudnienia. Ostatnią zasadą jest zasada poufności i ochrony danych osobowych, bardzo istotna z punktu widzenia klienta doradcy. Kwestią oczywistą wydaje się być konieczność przetwarzania danych osobowych osób zarejestrowanych w urzędzie pracy, gdyż jest to niezbędne do realizacji zadań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia na rzecz osób zgłaszających się o pomoc. Wszelkie jednak operacje związane z danymi tych osób muszą być przeprowadzane w zgodzie z regułami ustawy o ochronie danych osobowych. Jest to na tyle istotna kwestia, gdyż dane, które są przetwarzane niejednokrotnie mogą zawierać dane wrażliwe tych osób, na przykład takiej jak pochodzenie rasowe lub etniczne, przekonania religijne i filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną, a także związane z nałogami, życiem seksualnym, czy w końcu dane dotyczące karalności. Nic więc dziwnego, że ustawodawca postanowił podkreślić prawa obywateli wprowadzając opisaną zasadę<sup>21</sup>.

## 7. Zakończenie

Podsumowując, należy zauważyć, że poradnictwo zawodowe zawiera szereg instrumentów mogących w znaczący sposób poprawić sytuację osób poszukujących zatrudnienia i istotnie przyczynić się do zwalczania zjawiska bezrobocia. Poradnictwo to posiada dwie strony, z jednej jest wspomoczeniem szansy na znalezienie zatrudnienia, a z drugiej zaś, w aspekcie społecznym jak i jednostkowym, jest przyczyną podejmowania bardziej świadomych decyzji. Brak w tej instytucji ograniczeń jedynie do pomocy w znalezieniu zatrudnienia. Sprzyja ona bowiem podejmowaniu bardziej świadomych decyzji mających związek z rozwojem osobistym i zawodowym w dalszym życiu. Poradnictwo zawodowe stanowi czynnik wspomagający w radzeniu sobie w obecnej sytuacji na rynku pracy. Odgrywa znaczenie w procesie zarówno formowania się rynku pracy jak i planowania karier dla poszczególnych osób.

Ustawodawca wprowadza w różnych aktach prawnych szereg uprawnień jakie przysługują zainteresowanym. Zaakcentowania wymaga instytucja doradcy zawodowego. Podejście takiego doradcy do osoby poszukującej pracy ma kolosalne znaczenie. Zaczynając od bezpośredniego wpływu na samopoczucie takiej osoby, a kończąc na wywołaniu w niej pozytywnej motywacji do podjęcia pracy lub konieczności zmiany zawodu, czy kwalifikacji. Ponadto regulacje zawierają szereg zasad mających chronić daną osobę przez nierównościami, zapewniając jej dobrowolność takiej pomocy i poufność jej danych, co na pewno ma duże znaczenie dla każdego obywatela.

Jak już podkreślano wybór zawodu ma niebagatelne znaczenie w życiu każdego człowieka. Oddziałuje on na pozycję społeczną jak i standard życia. Podjęcie nietrafionej decyzji w zakresie wyboru zawodu może zwiększać ryzyko bezrobocia czemu właśnie ma zapobiegać poradnictwo zawodowe.

\*\*\*

## VOCATIONAL COUNSELING WITHIN THE SYSTEM OF COUNTERACTING THE PHENOMENON OF UNEMPLOYMENT IN THE POLISH RIGHT SYSTEM

Vocational guidance is a labor market service, implemented by county employment office and information centers and career planning offices in the provincial labor offices. It is an activity consisting in providing assistance by a labor office worker in solving professional problems of people applying for such assistance to the office. This form of

<sup>21</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Komentarz, red. Z. Góral, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 392 i n.

assistance can be provided within the individual contact of an office worker with a person in need of assistance or using telephone or internet connection. As part of this service, office workers also conduct group meetings in the form of workshops with people in need. People who can pounce on the certain support are registered people in county employment office and in a narrower range for people unregistered and for employees and employers, also. Support implemented in this way is based on some rules, mentioned in the regulations, which are necessary for such services.

**Keywords:** vocational guidance, unemployment, legal system, rules of vocational guidance

Karolina Szczecińska-Przybułek

## PROBLEMATYKA IDENTYFIKACJI ZWŁOK NA PODSTAWIE OKAZANIA W PRZYPADKU WYSTĄPIENIA KATASTROFY

Identyfikacja jest jednym z podstawowych pojęć kryminalistyki. Definicja niniejszego zagadnienia już od początku swego istnienia budziła po stronie organów sądowno-śledczych wiele trudności

<sup>1</sup> Jan Widacki najprościej określa identyfikację jako „stwierdzenie tożsamości, identyczności”<sup>2</sup>. Ponadto pojęcie to posiada dwojakie znaczenie; pierwsze rozumiane szeroko, czyli jako proces badawczy, drugie zaś rozumiane wąsko, czyli jako wynik procesu badawczego. Przymiotnik „kryminalistyczna” wskazuje znaczenie tej identyfikacji oraz ściśle powiązanie z celami procesu karnego<sup>3</sup>.

Współcześnie w celu identyfikacji nieznanymi zwłokami<sup>4</sup> stosowanych jest szereg różnorodnych metod. Potrzeba ustalenia tożsamości zachodzi w głównej mierze na skutek przestępstwa lub katastrofy<sup>5</sup>. O ile w przypadku czynu zabronionego z reguły mamy do czynienia z jednymi zwłokami, o tyle w przypadku wystąpienia katastrofy problem identyfikacji jest o wiele bardziej złożony. Wybór konkretnej metody zależy zatem od charakteru zdarzenia. Czynnikiem decydującym, którą z metod będą posługiwali się śledczy jest stan zwłok oraz okoliczności ich ujawnienia, czyli w przypadku wystąpienia katastrofy, jej rodzaj.

Katastrofa jest zjawiskiem występującym stosunkowo rzadko. W „Przewodniku identyfikacji ofiar katastrof” (Disaster Victim Identification Guide, 2018 r.)<sup>6</sup> wskazano, iż katastrofą jest nieoczekiwane zdarzenie powodujące śmierć wielu ludzi. Może nastąpić np. w wyniku wypadku komunikacyjnego, klęsk żywiołowych, pożarów, wybuchów, ataków terrorystycznych lub zdarzeń wojennych<sup>7</sup>.

Bardziej rozbudowaną definicję katastrofy proponuje Federalna Agencja Zarządzania w Sytuacjach Nagłych oraz Czerwony Krzyż: „Katastrofa to zdarzenie powodujące śmierć, obrażenia i zniszczenie mienia o takim nasileniu, przy którym nie wystarczają działania podejmowane rutynowo celem ograniczenia jego skutków. Zwykle występuje nagle i wymaga natychmiastowego, skoordynowanego działania wielu osób i instytucji”<sup>8</sup>.

Stały Komitet ds. Identyfikacji Ofiar Katastrof Masowych – DVI (Disaster Victim Identification), działający w ramach Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych (Interpol – International Criminal Police Organization), opracował wytyczne dotyczące wszystkich aspektów procesu identyfikacji ofiar katastrof. Metody identyfikacji podzielone zostały na dwie grupy: naukowe oraz nienaukowe, tj. podstawowe oraz te, które uważane są za wtórne, mogące jedynie wskazać dodatkowe informacje na temat denata<sup>9</sup>.

Katastrofą, po wystąpieniu której dostrzeżono potrzebę regulacji wszelkich zasad postępowania w związku z masową identyfikacją, było trzęsienie ziemi na Oceanie Indyjskim z 26 grudnia 2004 r.<sup>10</sup>. Zdarzenie to pochłonęło ogromną liczbę ofiar, szacuje się, że życie straciło około 280.000 osób z 13 różnych państw. Najwięcej, bo aż 160.000 ofiar oraz osób zaginionych pochodziło z Indonezji, 35.000 ze Sri Lanki, 8.850 z Indii, 8.195 z Tajlandii a 7.450 ze społeczności wyspiarskich. Wśród ofiar znaleźli się również obywatele m.in. Malediwów, Malezji, Birmy, Somalii, jak również obywatele krajów europejskich (ok. 150 ofiar z Wielkiej Brytanii oraz po ok. 500 ofiar ze Szwecji oraz Niemiec). W procesie identyfikacji ofiar w Tajlandii i na Sri Lance udział brało 2.000 specjalistów z 31 krajów<sup>11</sup>.

<sup>1</sup> M. Kulicki, V. Kwiatkowska-Wójcikiewicz, L. Stępka, *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sadowej*, Toruń 2009 r., s.19.

<sup>2</sup> J. Widacki, *Wprowadzenie do problematyki identyfikacji kryminalistycznej*, [w:] (red.) J. Widacki, *Kryminalistyka*, Warszawa 2002 r., s. 185.

<sup>3</sup> G. Kędzierska, *Identyfikacja kryminalistyczna*, [w:] (red.) W. Kędzierski, *Technika kryminalistyczna*, Szczytno 2002 r., s. 42-43.

<sup>4</sup> Zwane dalej: N.N. zwłoki. Skrót N.N. pochodzi od łacińskiego słowa *nomen nescio* lub *non notus*, które oznacza „nieznany”, „o nieustalonej tożsamości”. N.N. zwłoki są to takie, których tożsamość nie została zidentyfikowana w trakcie wstępnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również dochodzeniowo-śledczych. N.N. w: Słownik Języka Polskiego 2018 r. [online], <http://www.sjp.pl/NN>, dostęp: 03.12.2018 r.; H. Filipiak, *Identyfikacja zwłok o nie ustalonej tożsamości*, [w:] (red.) W. Kędzierski, *Technika kryminalistyczna. Tom II*, Szczytno 1995 r., s. 235.

<sup>5</sup> J. Moszczyński, *Okazanie*, [w:] J. Kasprzak, B. Młodziejowski, W. Brzęk, J. Moszczyński, *Kryminalistyka*, Warszawa 2006 r., s. 274.

<sup>6</sup> Stały Komitet ds. Identyfikacji Ofiar Katastrof Masowych – DVI, od 1984 r. wydaje specjalny przewodnik, który ma ujednoczyć procedury identyfikacji w związku z katastrofami masowymi.

<sup>7</sup> INTERPOL Disaster Victim Identification Guide [online], <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DVI-Pages/DVI-guide>, dostęp 18.12.2018 r.

<sup>8</sup> J. Ciećkiewicz, *Wprowadzenie do problemu medycyny katastrof*, [w:] (red.) J. Ciećkiewicz, *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Wrocław 2008 r., s. 1.

<sup>9</sup> R. Lessig, M. Rothschild, *International standards in cases of mass disaster victim identification (DVI)*, Forensic Science, Medicine, and Pathology, 2012 r., s. 197-199.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> INTERPOL Tsunami Evaluation Working Group, The DVI Response to the South East Asian Tsunami between December 2004 and February 2006 [online], <https://www.interpol.int/contentinterpol/search?SearchText=tsunami+evaluation&x=0&y=0>, dostęp 03.12.2018 r.

Jedną ze stosowanych jeszcze do niedawna metod identyfikacji ofiar katastrof, która obecnie wprost uznana została za niewiarygodną jest okazanie ciał rodzinie, znajomym, świadkom. Zgodnie z wytycznymi Interpolu, zawartymi w aktualnym „Przewodniku identyfikacji ofiar katastrof”, okazanie nie jest uważane za bezpieczną metodę, która mogłaby doprowadzić do osiągnięcia pewnej identyfikacji. Wskazano, iż w przypadku wystąpienia katastrofy, ze względu na czynniki oddziaływujące na ciało, zwłoki często są na tyle oszpecone, iż należy odstąpić od stosowania tej metod<sup>12</sup>. Bezcelowym jest bowiem okazywanie zmasakrowanej twarzy ofiary, tym bardziej pochodzącej ze zdarzenia charakteryzującego się szczególnie drastycznym oddziaływaniem na ludzkie ciało, jak np. pożary<sup>13</sup>, czy wybuchy spowodowane atakami terrorystycznymi<sup>14</sup>. Zgodnie zatem z treścią załącznika nr 2 wspomnianego przewodnika wskazuje się, iż nigdy nie należy ustalać tożsamości ofiar poprzez identyfikację wizualną. Metodami uznanymi za naukowe, a tym samym niezawodne, są: analiza linii papilarnych, analiza danych odontologicznych oraz analiza DNA<sup>15</sup>.

Nadmienić należy, iż wyłączenie okazania jako sposobu identyfikacji dotyczy tylko ustalania tożsamości ofiar pochodzących z katastrof. Metoda ta dopuszczalna jest natomiast w pojedynczych sprawach kryminalnych, kiedy mamy do czynienia z nieznanymi zwłokami. Niezasadnym byłoby całkowite odrzucenie okazania, chociażby ze względu na wieloletnią praktykę stosowania tej metody, która często okazuje się być skuteczna. Okazanie stosuje się ponadto w celach poszukiwawczych, tj. by potwierdzić lub zaprzeczyć wersji kryminalistycznej. Co niezwykle istotne, końcowej identyfikacji nie można jednak dokonać tylko na podstawie okazania.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie problematyki identyfikacji zwłok na podstawie okazania w przypadku wystąpienia katastrofy. Ponadto, na podstawie przykładów różnego rodzaju katastrof, zaprezentowana zostanie skuteczność tej metody identyfikacji.

Specyfika identyfikacji wizualnej niewątpliwie różni się w odniesieniu do obiektu, który ma zostać rozpoznany. Okazanie zwłok jako szczególny typ rekonstrukcji, ze względu na przedmiot rozpoznania ma zgoła inny cel, niż „klasyczne” okazanie. Istotą okazania, a zarazem jej pożądanym skutkiem, jest rozpoznanie okazywanego obiektu<sup>16</sup>. Pierwszorzędnym i nadrzędnym celem identyfikacji wizualnej zwłok, jest zatem ich identyfikacja<sup>17</sup>. Niecelowym jednak, zarówno z punktu widzenia przeprowadzania czynności dowodowej, jak i z punktu widzenia zasad zdrowego rozsądku, jest okazywanie zmasakrowanych zwłok. Mijałoby się to zarówno celem okazania, wiązałoby się ze zbędnym przedłużaniem czynności identyfikacyjnych, jak i narażałoby bliskich na dodatkowe cierpienia psychiczne i pogłębianie traumy.

Okazanie jest czynnością dowodową, która w swej istocie niewątpliwie jest problematyczna, polega bowiem na bazowaniu na ludzkiej psychice, czyli pamięci<sup>18</sup>. Przy przyjęciu stanowiska, iż ślad pamięciowy stanowi ślad w znaczeniu kryminalistycznym należy stwierdzić, iż cechuje się ogromną subiektywnością. Ślad pamięciowy nie jest bowiem zależny od czystych faktów, czy też materialnie pozyskanych dowodów<sup>19</sup>. W związku z powyższym, okazywanie zwłok celem ich rozpoznania jest czynnością szczególnie narażoną na błędy.

Jak już wspomniano, w związku z dotychczasowymi doświadczeniami i obecnymi zaleceniami Interpolu, ofiara katastrofy nie może zostać uznana za zidentyfikowaną za pomocą metody okazania. Wskazuje się ponadto, by nie zatwierdzać identyfikacji dokonanych w sposób sprzeczny ze standardami zawartymi w „Przewodniku identyfikacji ofiar katastrof”<sup>20</sup>. Najwięcej błędnych identyfikacji (nie tylko w odniesieniu do identyfikacji zwłok<sup>21</sup>) wywodziło się właśnie z

<sup>12</sup> INTERPOL Disaster Victim Identification Guide [online], <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DVI-Pages/DVI-guide>, dostęp 18.12.2018 r.

<sup>13</sup> Przykładem katastrofy są pożary w Wiktorii (Australia) które miały miejsce 7 lutego 2009 r.. Dzień ten został nazwany „czarną sobotą” w historii Australii. Warunki pogodowe w Wiktorii spowodowały, że pożar pochłonął 173 ofiary. C. O'Donnell, M. Iino, K. Mansharan, N. W. F. Woodford, *Contribution of post-mortem multidetector CT scanning to identification of the deceased in a mass disaster: experience gained from the 2009 Victorian bushfires*, Forensic Sciences International, 2011 r., s. 15–28.

<sup>14</sup> Przykładem tego rodzaju katastrofy jest atak terrorystyczny na World Trade Center z 11 września 2001 r.. Był to największy akt terrorystyczny w historii Stanów Zjednoczonych. W wyniku tej tragedii życie straciło ponad 2.700 osób różnego rasowego i etnicznego pochodzenia. M. M. Holland, Ch. A. Cave, Ch. A. Holland, T. W. Bille, *Development of a Quality, High Throughput DNA Analysis Procedure for Skeletal Samples to Assist with the Identification of Victims from the World Trade Center Attacks*, Croatian Medical Journal, 2003 r., s. 264-272.

<sup>15</sup> INTERPOL Disaster Victim Identification Guide, Annexure 2, White Paper - DVI [online], <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/aDVI-Pages/DVI-guide>, dostęp 18.12.2018 r.

<sup>16</sup> D. Wika, *Kryminalistyka. Przewodnik*, Toruń 2013 r., s. 154.

<sup>17</sup> E. Gruza, *Okazanie. Problematyka kryminalistyczna*, 1995 r., s. 134.

<sup>18</sup> E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2011 r., s. 143.

<sup>19</sup> Por. E. Gruza, *Okazanie. Problematyka kryminalistyczna*, 1995 r., s. 66., która opowiada się za stanowiskiem, iż śladu pamięciowego nie należy utożsamiać ze śladem kryminalistycznym.

<sup>20</sup> INTERPOL Disaster Victim Identification Guide, Annexure 2, White Paper - DVI [online], <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DVI-Pages/DVI-guide>, dostęp 18.12.2018 r.

<sup>21</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując na 9 najczęstszych przyczyn niesłusznych skazań wyróżnił m.in. metodę okazania. Jednocześnie zaznaczył, iż podstawowym błędem jest nieprawidłowe dobieranie pozorantów, których wygląd znacznie różni się od podejrzanego. Ponadto podał, iż wiele sądów dowód z okazania przyjmuje jako jeden z najbardziej wiarygodnych. Niewątpliwie jako przykład takiej praktyki wskazać można na szeroko komentowaną w ostatnich miesiącach sprawę Tomasza Komendy. *Sprawa Tomasza Komendy nie powinna być się zdarzyć. RPO wskazuje 9 przyczyn skazywania osób niewinnych w Polsce*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-tomasza-komendy-rpo-wskazuje-9-przyczyn-skazywania-niewinnych>, dostęp 21.11.2018 r.

zastosowania omawianej metody. Jakże były zatem ich główne przyczyny? Wyróżnić należy niejako dwa główne powody błędów: te, które miały swoje źródło po stronie osoby rozpoznającej oraz te, które powstawały na skutek stanu ujawnionych zwłok. Jeżeli zatem chodzi o osobę, której okazywano zwłoki celem rozpoznania, należy wskazać na czynniki subiektywne (np. płeć, wiek, stan emocjonalny, rolę społeczną) oraz obiektywne (np. rodzaj obiektu, czas obserwacji) rzutujące na zdolność do rozpoznania<sup>22</sup>. Szczególną uwagę należy zwrócić na stres związany z samym procesem okazywania zwłok. Niewątpliwie bowiem mamy do czynienia z innym stosunkiem emocjonalnym matki, która musi rozpoznać swoje dziecko, z innym zaś w przypadku rozpoznawania np. sąsiada. Zależy to od indywidualnych preferencji człowieka (czyli od wspomnianego czynnika subiektywnego), jak również od stosunków łączących identyfikującego i identyfikowanego. Wpływ na błędne identyfikacje mogła mieć również niepewność co do losów zaginionego. Szybkość identyfikacji wiązać się może bowiem z psychicznym spokojem związanym z paradoksalnym „bezpieczeństwem” bliskiego. Z drugiej jednak strony błędy mogły być konsekwencją procesu wyparcia, polegającego na niedopuszczaniu myśli, iż zmarły może być bliskim rozpoznającego.

Drugą z przyczyn błędnych identyfikacji był stan zwłok. Wpływ na nieprawidłowe identyfikacje miały zarówno daleko posunięte zmiany pośmiertne, jak również stopień zniekształcenia lub zmasakrowania. Znanym nam przykładem są błędy, które zaszły w identyfikacji ofiar katastrofy polskiego Tu-154. Przykładowo, ciało zidentyfikowane podczas okazania jako należące do Anny Walentynowicz (13.04.2010 r. Annę Walentynowicz rozpoznawał jej syn), jak się później okazało, należało do innej osoby<sup>23</sup>.

W związku z powyższym, praktykowaną metodę bezpośredniego okazania, zastąpiono identyfikacją opartą na fotografiach cech statycznych ofiary. Dodatkowe identyfikatory, czyli tzw. cechy szczególne oraz przedmioty ujawnione na miejscu zdarzenia (odzież, biżuteria, dokumenty) mają nieraz niebagatelne znaczenie w identyfikacji wizualnej. Nadmienić należy, iż okazywanie wymienionych cech oraz przedmiotów ma charakter pomocniczy, jest to drugorzędny sposób identyfikacji, który ma za zadanie niejako „wspierać” ustalenie tożsamości ofiary za pomocą metod naukowych. Uznaje się więc, iż rozpoznano dane cechy/przedmioty, nie przesądza o identyfikacji<sup>24</sup>.

W kwestii znaków szczególnych, organ powinien uzyskać wszelkie, szczegółowe informacje dotyczące ich wielkości, rozmieszczenia, koloru<sup>25</sup>. Znaki na ciele człowieka umieszczone mogą zostać zarówno celowo, jak i przypadkowo. Do znaków szczególnych występujących najczęściej, zaliczyć można m.in. tatuaże, piercing, blizny, znamiona. Okazanie znaków szczególnych w pierwszej kolejności ma służyć weryfikacji, czy denat w ogóle posiadał na ciele dane znaki. Ponadto w przypadku przedmiotów, które można odłączyć od ciała (np. biżuteria), dojść może do ich bezpośredniego okazania<sup>26</sup>.

Problem związany z zastosowaniem tejże metody polega na tym, iż niejednokrotnie rodzina nie wie o występowaniu cech szczególnych na ciele krewnego. Tak też było w przypadku katastrofy kolejowej w Toruniu z 19 sierpnia 1980 r.. Lekarze ujawnili na niektórych z ciał znaki szczególne, które jednak nie wniosły nic do procesu identyfikacji, gdyż rodziny nie posiadały wiedzy na ich temat<sup>27</sup>. Niniejszy przykład katastrofy ukazuje zatem wręcz bezskuteczność tej metody.

Znaki szczególne powstałe niezależnie od woli człowieka (znamiona, blizny) z reguły nie pozwalają na ocenę, że dana osoba mogła pochodzić z konkretnego miejsca na świecie. Zgoła odmienne wnioski można wysnuć na podstawie znaków powstałych w wyniku działania człowieka. Dla identyfikacji kryminalistycznej szczególnie duże znaczenie ma udokumentowanie ujawnionych na ciele tatuaży, czyli barwnika na stałe wszczepionego pod skórę. Tatuaż zazwyczaj jest znakiem na ciele człowieka, który jest widoczny i dostrzegalny dla znajomych oraz rodziny, w związku z czym może być istotnym szczegółem pomagającym w ustaleniu tożsamości ofiary<sup>28</sup>. Jest to coraz popularniejsza forma zdobienia ciała, która może przybrać kształt imion, dat, a nawet twarzy bliskich. Ponadto, niektóre wzory są specyficzne dla różnych grup społecznych, regionów czy też plemion<sup>29</sup>. Przykładowo, tatuaże członków gangów oraz byłych więźniów często mają

---

Na poparcie powyższych stwierdzeń przywołać można również raport Innocence Project, w którym to podano, iż identyfikacja sprawcy na podstawie okazania w Stanach Zjednoczonych jest przyczyną około 70% skazań. <https://www.innocenceproject.org/causes/eyewitness-misidentification>, dostęp 21.11.2018 r.

<sup>22</sup> Patrz szerzej: E. Gruza, *Okazanie. Problematyka kryminalistyczna*, 1995 r., s. 67-81.

<sup>23</sup> W. Radziwinowicz, *Skąd błędy przy identyfikacji ofiar? Zawinił pośpiech - mówi rosyjski ekspert* [online], [http://www.wyborcza.pl/1,76842,12560649,Skad\\_bledy\\_przy\\_identyfikacji\\_ofiar\\_Zawinił\\_pospiech.html#ixzz3w16jlbFD](http://www.wyborcza.pl/1,76842,12560649,Skad_bledy_przy_identyfikacji_ofiar_Zawinił_pospiech.html#ixzz3w16jlbFD), dostęp 03. 12.2018 r.

<sup>24</sup> INTERPOL Disaster Victim Identification Guide [online], <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DVI-Pages/DVI-guide>, dostęp 18.12.2018 r.

<sup>25</sup> L. Bednarski, *Znaczenie tatuażu w identyfikacji N.N. zwłok*, *Problemy Kryminalistyki*, nr 264, 2009 r., s. 68.

<sup>26</sup> Por. J. Payne-James, R. Jones, S. B. Karch, J. Manlove, *Simpson's Forensic Medicine*, Londyn 2011 r., s. 37.

<sup>27</sup> K. Śliwka, S. Raszeja, *Sądowo-lekarskie uwagi na temat postępowania przy identyfikacji zwłok ofiar wypadku zbiorowego*, *Problemy Kryminalistyki*, nr 155, Warszawa 1982 r., s. 103.

<sup>28</sup> L. Bednarski, *Znaczenie tatuażu w identyfikacji N.N. zwłok*, *Problemy Kryminalistyki*, nr 264, 2009 r., s. 68.

<sup>29</sup> R. W. Byard, *Tattoos: forensic considerations*, *Forensic Science, Medicine, and Pathology*, 2013 r., s. 534-542.

wydzwięk antyspołeczny, prymitywny, przedstawiający symbole związane ze śmiercią, czy przemocą<sup>30</sup>. Tytułem przykładu przywołać można japońską mafię Yakuza, której znakiem członkostwa jest określony tatuaż<sup>31</sup>. Jeżeli natomiast chodzi o tatuaże plemienne, często zawierają one konkretne znaki oraz kolorystykę wskazującą na pochodzenie (są to np. bardzo popularne symbole celtyckie)<sup>32</sup>. Tatuaże widniejące na ciele użyteczne były przy identyfikacji niektórych, bardzo zmasakrowanych ciał ofiar pochodzących z Tajlandii, dostarczyły bowiem informacji na temat ich pochodzenia<sup>33</sup>.

Kolejną, niezwykle przydatną przy identyfikacji czynnością jest okazanie rzeczy osobistych oraz dokumentów ujawnionych przy denacie<sup>34</sup>. Ta pomocnicza metoda cechuje się jednak niskim stopniem wiarygodności. Przemawia za tym fakt, że przedmioty takie jak dokumenty często są gubione, przekazywane, kradzione i nie ma stuprocentowej pewności, że należą do ofiary<sup>35</sup>. Ponadto w krajach słabo rozwiniętych oraz biednych nierzadko dochodzi do kradzieży rzeczy osobistych, co skutkuje utratą dowodu identyfikacyjnego<sup>36</sup>.

Zdarzeniem, po którym w głównej mierze bazowano na dokumentach oraz rzeczach osobistych, była katastrofa samolotu Air India Express 812 z 22 maja 2010 r.. W wyniku tragedii śmierć poniosło 158 osób. Procedura identyfikacyjna przyjęta w Indiach opiera się na rozpoznawaniu cech morfologicznych ofiary oraz na okazywaniu rzeczy osobistych. Aż 136 osób zostało zidentyfikowanych właśnie dzięki tym metodom. Jak się jednak okazało, nie wszystkie identyfikacje były prawidłowe (o czym w dalszej części artykułu)<sup>37</sup>.

Niewątpliwie największą wartość dowodową spośród rzeczy osobistych mają przedmioty ujawnione bezpośrednio na ciele ofiary<sup>38</sup>. Okazanie ujawnionych rzeczy osobistych w postaci biżuterii, przyczyniło się w znacznym stopniu do identyfikacji Marii Kaczyńskiej, po katastrofie polskiego Tu-154. W identyfikacji pierwszej damy niezwykle pomocnym okazał się charakterystyczny pierścionek<sup>39</sup>.

Szczególnie ważną rolę w ustalaniu tożsamości ofiar pochodzących z katastrof odgrywa fotografia ujawnionych zwłok. Stosowana jest w celu utrwalenia wyglądu denata, jego odzieży oraz przedmiotów występujących przy, na oraz w pobliżu ofiary. Taka dokumentacja daje możliwość „powrotu” do miejsca katastrofy<sup>40</sup>.

Jednym z przykładów katastrofy, która potwierdziła słabą skuteczność identyfikacji poprzez okazania, była wspomniana już katastrofa samolotu Air India Express 812. Proces identyfikacji opierał się głównie na metodach nienaukowych, tj. m.in. na okazaniu ciał rodzinom. W przypadku 22 ofiar krewni nie byli w stanie rozpoznać zwłok, w związku z czym podjęto decyzję o identyfikacji na podstawie profilu genetycznego DNA. Od ofiar pobrano zatem materiał porównawczy i zestawiono go z profilami genetycznymi, uzyskanymi od 32 potencjalnych krewnych. Dzięki badaniu zidentyfikowano 10 ofiar. Co do pozostałych 12 ofiar wykazano, że nie pozostawali w pokrewieństwie z żadną z osób, od której pobrano materiał genetyczny w celu badania porównawczego. W związku z powyższym niektóre z identyfikacji, które odbyły się na podstawie okazania, były błędne<sup>41</sup>.

Należy nadmienić, iż współcześnie, w dobie testów DNA, okazywanie zmasakrowanych zwłok pochodzących z tego rodzaju katastrof jest niedopuszczalne. Skala i charakter zdarzenia dodatkowo potęguje cierpienie bliskich, w związku z czym ich dodatkowe „maltretowanie” jest zbyteczne. Przykładowo, po zestrzeleniu 17 lipca 2014 r. pasażerskiego Boeinga 777, władze holenderskie zupełnie odstąpiły od okazywania zwłok<sup>42</sup>. Taką decyzję z pewnością uznać należy za słuszną. W wymienionych sytuacjach należy bowiem posługiwać się wyłącznie naukowymi metodami identyfikacji. Innym przykładem katastrofy, po wystąpieniu której proces identyfikacji w całości opierał się na aktualnych wytycznych Interpolu, jest pożar wieżowca Grenfell Tower w Londynie, z 14 czerwca 2017 r.. Eksperci pracujący nad identyfikacją bazowali na danych odontologicznych, daktyloskopijnych, jak również na porównywaniu profili DNA. Ponadto

<sup>30</sup> D. Baldaev, S. Vasiliev, A. Sidorov, Russian criminal tattoo encyclopaedia, Londyn 2008 r., cyt. za: G. Cains, RW. Byard, The forensic and cultural implications of tattooing, *Forensic Pathology, Reviews*, 2008 r., s. 197–220.

<sup>31</sup> O. Boyd, *Yakuza Tattoo: Inside the secretive world of the yakuza's tattoos*, *Japan Times*, 2018 r.

<sup>32</sup> G. Cains, RW. Byard, The forensic and cultural implications of tattooing, *Forensic Pathology, Reviews*, 2008 r., s. 197–220.

<sup>33</sup> R. W. Byard, *Tattoos: forensic considerations*, *Forensic Science, Medicine, and Pathology*, 2013 r., s. 534–542.

<sup>34</sup> H. Filipiak, *Identyfikacja zwłok o nie ustalonej tożsamości*, [w:] (red.) W. Kędzierski, *Technika kryminalistyczna. Tom II*, Szczytno 1995 r., s. 237.

<sup>35</sup> B. Holyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2004 r., s. 956.

<sup>36</sup> J. Bikker, *Identification of Missing Persons and Unidentified Remains in Disaster Victim Identification: Recommendations and Best Practice*, [w:] (red.) X. Mallet, T. Blythe, R. Berry, *Advances in forensic human identification*, 2014 r., s. 45.

<sup>37</sup> R. M. Nandineni, S.P.R. Prasad, Ch. V. Goud, D. S. Negi, J. Nagaraju, J. Gowrishankar, *DNA based identification of victims of the Mangalore air crash of May 2010*, *Current Science*, 2010 r., s. 341–342.

<sup>38</sup> INTERPOL Disaster Victim Identification Guide, Annexure 12, Methods of Identification [online], <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DVI-Pages/DVI-guide>, dostęp 18.12.2018 r.

<sup>39</sup> A. Tucholska-Lenart, *Wykorzystanie metod biologii molekularnej w identyfikacji ofiar katastrof masowych i ataków terrorystycznych*, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 4/11, 2011r., s. 167.

<sup>40</sup> T. Koziół, *Rola i znaczenie fotografii w identyfikacji ofiar wypadków zbiorowych*, *Problemy Kryminalistyki*, nr 155, Warszawa 1982 r., s. 116.

<sup>41</sup> R. M. Nandineni, S.P.R. Prasad, Ch. V. Goud, D. S. Negi, J. Nagaraju, J. Gowrishankar, *DNA based identification of victims of the Mangalore air crash of May 2010*, *Current Science*, 2010 r., s. 341–342.

<sup>42</sup> Patrz szerzej: A. Malko, *Holenderska lekcja. Identyfikacja ofiar katastrofy Boeinga 777 zestrzelonego na Ukrainie trwała rok. Pracowało 1000 osób*, <https://oko.press/holenderska-lekcja-identyfikacja-ofiar-katastrofy-boeinga-777-zestrzelonego-ukrainie-trwala-pracowalo-1000-osob/>, dostęp 03.12.2018 r.

ustalanie tożsamości ofiar wspierano analizą danych medycznych, jak również znaków szczególnych. Zastosowanie się do wytycznych Interpolu doprowadziło w obu przypadkach do prawidłowych, pewnych identyfikacji<sup>43</sup>.

Błędy wywodzące się z metody okazania wynikać mogą również ze zwyczajów zakorzenionych w kulturze i religii. W niektórych kulturach pochówku należy dokonać w ciągu 24 godzin. Ma to swój skutek w błędnych identyfikacjach, spowodowanych pośpiechem i przeświadczeniem o obowiązku dopełnienia obowiązków kulturowych i religijnych. Przykładem takich praktyk jest katastrofa tsunami z 2004 r., gdzie ciała niektórych z ofiar zostały skremowane niemal natychmiast, a dalsze badanie identyfikacyjne stało się niemożliwe. Istnieją również sytuacje, w których ofiary nie są w ogóle identyfikowane. Taka sytuacja miała miejsce po trzęsieniu ziemi na Haiti, 12 stycznia 2010 r. Po zdarzeniu doszło do masowych pochówków ofiar, co było wynikiem przekonania, że martwe ciała stanowią ryzyko rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Chcąc przyspieszyć pochówek ciał, inny standard przyjęły władze po trzęsieniu ziemi w Japonii, 11 marca 2011 r. Trzy dni po zdarzeniu Ministerstwo Zdrowia wydało nadzwyczajne środki, które zwalniały rodziny ofiar z konieczności uzyskania zgody na pochówek oraz kremację<sup>44</sup>. Wszystkie te praktyki uniemożliwiły zatem potwierdzenie tożsamości ofiar poprzez zastosowanie naukowych metod identyfikacji.

Współczesna wiedza z zakresu medycyny oraz kryminalistyki daje szerokie możliwości identyfikacji, pozwala bowiem ustalić tożsamość nawet w sytuacji ujawnienia zaledwie szczątków ludzkich<sup>45</sup>. Proces identyfikacji przeprowadzony od początku do końca rzetelnie, przy zachowaniu należytej staranności i współpracy, pozwala najczęściej uzyskać wystarczającą ilość informacji niezbędnych do identyfikacji N.N. zwłok. W przypadku ustalania tożsamości ofiar katastrof masowych, każde ze zwłok powinny być identyfikowane tak starannie, jakby osoba ta była jedyną ofiarą tego zdarzenia. Ludzkie ciało kryje informacje, które indywidualizują każdego z nas i nie czynią nikogo anonimowym. Badania DNA, badania daktyloskopijne oraz odontologiczne to metody dające nadzieję na godne pochowanie bliskiej osoby oraz stuprocentową pewność co do jej tożsamości.

Metoda okazania jest powszechnie stosowana w wielu krajach słabo rozwiniętych, w których proces identyfikacji ofiar katastrof masowych nie jest zgodny z wytycznymi przyjętymi przez Interpol<sup>46</sup>. W celu uniknięcia błędów, niezbędnym jest zatem uregulowanie tej kwestii na całym świecie, przy zachowaniu etycznych, moralnych, kulturowych i religijnych przekonań. Należy nadmienić, iż „Przewodnik identyfikacji ofiar katastrof”, wskazujący na wytyczne w procesie identyfikacji, nie ma charakteru aktu normatywnego. Jest niejako narzędziem referencyjnym, którym powinny posługiwać się zespoły zajmujące się procesem identyfikacji ofiar. Należy ponadto wskazać na obligatoryjne utworzenia w każdym kraju specjalnego zespołu DVI, który specjalizowałby się w identyfikacji ofiar oraz gotowy byłby w każdej chwili pojawić się na miejscu katastrofy.

Jaka w rzeczywistości jest skala błędów w identyfikacji metodą okazania? To pytanie pozostanie bez odpowiedzi. Bez wątplenia istnieją bowiem przypadki nieujawniania takich błędów. Należy zatem postulować, zgodnie z wytycznymi Interpolu, by w każdym przypadku tożsamość ofiary potwierdzona została dostępnymi, naukowymi metodami. Zasada godności osoby ludzkiej nakazuje jej poszanowanie również po śmierci. Nie jest więc istotne jak szybko dana osoba zostanie pochowana, lecz w jaki sposób.

\*\*\*

#### PROBLEMS OF IDENTIFYING CORPSES BASED ON VISUAL IDENTIFICATION IN THE CASE OF A DISASTER

Identification is one of the basic issues of forensic science. Today, a variety of methods are used to identify victims. The need to establish identity is mainly due to crime or disaster. A catastrophe is a rare occurrence. Disaster is an unexpected event causing the death of many people. Many different events can lead to disasters which may require the use of the DVI process. One of the identification methods that has been used until recently, which has now been explicitly considered unreliable, is visual identification. Visual identification may provide an indication of identity but is not sufficient for positive identification of victims. Victims can be disfigured, resulting in the visual comparison being unreliable. Most errors in identification were caused by visual identification.

**Keywords:** disaster, visual identification, victim, guide

<sup>43</sup> D. Wilkes, *Inch by inch they sifted through debris for the awful truth: DAVID WILKES analyses how the 42-strong search team identified the 71 people who died in Grenfell Tower*, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-5091471/Inch-inch-sifted-debris-truth.html>, dostęp 20.12.2018 r.

<sup>44</sup> J. Bikker, *Identification of Missing Persons and Unidentified Remains in Disaster Victim Identification: Recommendations and Best Practice*, [w:] (red.) X. Mallet, T. Blythe, R. Berry, *Advances in forensic human identification*, 2014 r., s. 45-46.

<sup>45</sup> I. Sołtyśzewska, *Identyfikacja N.N. zwłok*, [w:] (red.) G. Kędzińska, W. Kędziński, *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia techniki*, Szczytno 2011 r., s. 167.

<sup>46</sup> J. Bikker, *Identification of Missing Persons and Unidentified Remains in Disaster Victim Identification: Recommendations and Best Practice*, [w:] (red.) X. Mallet, T. Blythe, R. Berry, *Advances in forensic human identification*, 2014 r., s. 45-46.

Edyta Józwiak

## PRZESTĘPSTWO WYŁUDZENIA PODATKU VAT- ZAGADNIENIA WYBRANE

**1. Wstęp**

Polskie prawo podatkowe jest regulowane przez Ordynację podatkową z dnia 29 sierpnia 1997 roku

<sup>1</sup>. Dzięki wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a także dzięki pracom związanym z działalnością OECD zyskaliśmy międzynarodowe narzędzia do walki z przestępstwami podatkowymi, w tym zwłaszcza wyłudzeniem podatku VAT. W celu ograniczenia skali oszustw podatkowych oraz uszczelnienia poboru podatku od towarów i usług wprowadzono szereg zmian w obowiązujących przepisach Kodeksu karnego skarbowy (dalej k.k.s.)<sup>2</sup> oraz ustawy o podatku od towarów i usług (dalej VAT)<sup>3</sup>. Ponadto w 2017 r. dokonano znaczących zmian w przepisach Kodeksu Karnego (dalej k.k.). Głównym założeniem zmian była poprawa ściągalsności podatku, tak by przyczynić się do zwiększenia wpływów do budżetu państwa. Obecna polityka państwa sugeruje, że zmian będzie coraz więcej, a wszystko to po to, by zaprzestać procederowi przestępczemu i zwiększyć wpływy z VATu, w których rządzący widzą szansę na pokrycie planowanych wydatków budżetowych.

Przytoczone powyżej nowelizacje dowodzą, że zmienność jest cechą immamentną tej gałęzi prawa, przepisy muszą wychodzić naprzeciw nieuczciwym podatnikom i nowym sposobom wyłudzenia podatku VAT. Ta okoliczność, jak i obszerność zagadnienia dotyczącego wyłudzeń podatku VAT, wpływa na trudność stworzenia jednolitego opracowania, które w swej treści zawierałoby będzie komentarz do wszystkich obowiązujących przepisów prawnych dotyczących tego zagadnienia, a jednocześnie będzie odnosiło się do aktualnych problemów zagadnienia wyłudzeń VAT<sup>4</sup>. Powyższe wpłynęło na określenie ram niniejszego artykułu, którego celem jest przybliżenie problematyki przestępstw polegających na wyłudzeniu podatku VAT, w szczególności metod ich dokonywania oszustw podatkowych. Z uwagi na ograniczenia objętościowe artykuł odnosi się do wyjaśnienia podstawowych pojęć dotyczących tego zagadnienia, przedstawia praktykę sądową w kwestii orzekania w sprawach tzw. przestępców VAT-owskich, a także odnosi się skuteczności działania organów ścigania w tym zakresie.

**2. Pojęcie podatku od towarów i usług**

Rozpoczynając dywagację na temat wyłudzeń podatku VAT nie sposób pominąć podstawy prawne jego funkcjonowania. Już ustawa zasadnicza w artykule 217 zawiera sformułowanie, że „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”<sup>5</sup>. Jak wspomniano na wstępie wszelkie przepisy dotyczące informacji podatkowych, zobowiązania i obowiązku podatkowego czy też kontroli podatkowej, a także czynności sprawdzających i postępowania podatkowego, zostały unormowane przez Ordynację podatkową (dalej „OrdPod.”). W powołanej ustawie została zamieszczona także definicja podatku, jest nim mianowicie: „publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”<sup>6</sup>. Dzięki podatkowi możliwa jest realizacja zadań państwa jakim są m.in. budowa dróg, szkół, przedszkoli itp. Podatki, różnią się od siebie nie tylko nazwą. W szczególności odmienny w każdym z nich jest: podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania, a także stawka podatkowa<sup>7</sup>.

Podatek od towarów i usług, który jest przedmiotem niniejszej publikacji jest zagadnieniem szczególnie ważnym. VAT, (ang. Value Added Tax – podatek od wartości dodanej) stanowi różnicę między podatkiem uzyskanym ze sprzedaży towarów klientom, tj. podatkiem należnym, a podatkiem VAT zapłaconym przy zakupie towarów, tj. podatkiem naliczonym. Jest także podatkiem pośrednim, płaconym od obrotu, obciążającym ostatecznego konsumenta. To właśnie z uwagi na tę cechę jest tak podatny na różnego rodzaju patologie<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U.2017.201 t.j. z dnia 2017.02.01).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U.2017.2226 t.j. z dnia 2017.12.01).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U.2017.1221 t.j. z dnia 2017.06.24).

<sup>4</sup> M. Kołdys, *Zwalczanie przestępczości związanej z wyłudzeniem nienależnego zwrotu podatku VAT w opinii prokuratorów*, „Prokuratura i Prawo”, 2018 Nr 1, str. 42.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926) art. 6.

<sup>7</sup> A. Kostecki, *Elementy konstrukcji instytucji podatku* [w:] M. Weralski (red.) *System instytucji prawno-finansowych PRL. Tom.3. Instytucje budżetowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 162.

<sup>8</sup> J. Matarewicz, A. Piątkowska – *Chmiel, Komentarz VAT. Ustawa o podatku od towarów i usług*, Warszawa 2014, s. 31.

Ustawa, która reguluje zagadnienia z nim związane to Ustawa z 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług). Zgodnie z nią omawiany podatek naliczany jest od obrotu netto<sup>9</sup>, zatem podstawą opodatkowania jest obrót pomniejszony o kwotę podatku<sup>10</sup>. Do jego cech należy zaliczyć powszechność i wielofazowość, także najbardziej charakterystyczną z nich neutralność<sup>11</sup>, która pozwala konsumentowi nie ostatecznie uniknąć obciążenia nim<sup>12</sup>. W Polsce o 1 stycznia 2011 r. obowiązują stawka podstawowa podatku od towarów i usług – 23% oraz stawki obniżone – 8%<sup>13</sup> oraz 5%<sup>14</sup>. Dodatkowo można także wyróżnić stawkę podatku w wysokości 0%, spotkamy się z nią w przypadku wewnątrzwspólnotowej dostawy i eksportu towarów<sup>15</sup>.

### 3. Pojęcie oszustwa podatkowego

Podjęwając próbę zdefiniowania wyłudzenia podatkowego należy w pierwszej kolejności zająć się definicją oszustwa podatkowego. Według polskiego Kodeksu karnego<sup>16</sup>, a mianowicie jego art. 286 „przestępstwo polegające na tym, że sprawca w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadza inną osobę – za pomocą wprowadzenia jej w błąd lub wyzyskania błędu – do niekorzystnego rozporządzenia mieniem własnym lub cudzym; cechą charakterystyczną oszustwa jest więc podstęp”<sup>17</sup>.

Trafnie tą definicję komentuje T. Oczkowski: „Oszustwo należy do specyficznych przestępstw przeciwko mieniu. Polega na doprowadzeniu innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem za pomocą wprowadzenia w błąd lub wyzyskania błędu innej osoby lub na wykorzystaniu jej niezdolności do należytego pojmowania podejmowanych działań. Istotnym czynnikiem sprawczym dla niekorzystnej dyspozycji majątkowej jest tu przede wszystkim fałsz. W przeciwieństwie jednak chociażby do wymuszenia rozbójniczego, dyspozycja majątkowa na rzecz sprawcy ma tu charakter dobrowolny, niewymuszony”<sup>18</sup>.

Dzięki zrozumieniu klasycznej definicji oszustwa możemy przejść do zdefiniowania jednej z jego form, mianowicie oszustwa podatkowego. Stanowi ono element obszernie rozumianej przestępczości gospodarczej<sup>19</sup>, występuje w języku potocznym i odnosi się do przestępczych zachowań sprawców. Niestety na gruncie prawa polskiego nie znajdziemy legalnej definicji oszustwa podatkowego, ale przy tym zadaniu możemy oprzeć się o ustawodawstwo Francuskie. Na gruncie art. 1741 francuskiego Powszechnego Kodeksu Podatkowego<sup>20</sup> wskazuje się, że oszustwo podatkowe to nic innego jak występpek, który polega na „podstępnym uchylaniu się bądź usiłowaniu takiego uchylania się od wymiaru lub uiszczenia całości albo części podatku”<sup>21</sup>. Oszustwo podatkowe (ang. tax fraud) definiowane jest także jako „umyślne uchylanie się od opodatkowania”<sup>22</sup>. W Polskich przepisach na gruncie k.k.s. oszustwami będą „przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji”.

Jeśli chcielibyśmy sklasyfikować, czy też w jakiś sposób uporządkować oszustwa podatkowe, możemy zacytować katalog zaprezentowany przez T. Grzegorzycy, według którego możemy wyróżnić: uchylanie się od podatku tj.: niezgłoszenie przedmiotu opodatkowania (art. 54 k.k.s.), firmanctwo (art. 55 k.k.s.), oszustwo wobec organu podatkowego (art. 56 § 1-3 k.k.s.), niewpłacenie w terminie podatku (art. 57 k.k.s.), niezłożenie w terminie deklaracji (art. 56 § 4 k.k.s.), wyłudzenie zwrotu podatku (art. 76 k.k.s.), wyłudzenie części zwrotu VAT z wydatków na materiały budowlane (art. 76a k.k.s.); naruszenie zasad prowadzenia ksiąg (art. 60, 61 k.k.s.), a także innej dokumentacji (faktury, rachunki) (art. 62 k.k.s.), stosowanie podatku akcyzowego (art. 63-75 k.k.s.), naruszenia płatnika, a także inkasenta podatku (art. 77-79 k.k.s.) oraz inne naruszenia podatkowe (art. 80-84 k.k.s.)<sup>23</sup>.

Oszustwa podatkowe najogólniej mówiąc powodują powstanie tzw. luki podatkowej, która „stanowi różnicę pomiędzy podatkiem rzeczywiście zapłaconym i podatkiem, który powinien być zapłacony, jeśli wszystkie osoby fizyczne i

<sup>9</sup> W ustawie VAT znajdziemy to wszystko co podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, czyli odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, eksport towarów, import towarów na terytorium kraju, wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju oraz wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów.

<sup>10</sup> J. Matarewicz, A. Piątkowska – Chmiel, *Komentarz VAT... op.cit.*, s. 32.

<sup>11</sup> realizacja tej zasady następuje przez konstrukcję podatku naliczonego, który płacony jest przy nabyciu towarów i usług oraz podlega odliczeniu od podatku należnego od dostawy towarów czy świadczenia usług

<sup>12</sup> T. Michalik, *VAT Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2015, s. 16 i 17.

<sup>13</sup> Ma zastosowanie m.in. do usług związanych z rolnictwem, szkołkami leśnymi, z odprowadzaniem i oczyszczeniem ścieków i wiele innych.

<sup>14</sup> Odnosi się przede wszystkim do produktów żywnościowych, książek drukowanych, a także czasopism specjalistycznych.

<sup>15</sup> T. Michalik, *VAT, Komentarz*, 2017, art. 41, *legalis*.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 2017 poz. 2204).

<sup>17</sup> Wielka Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1967, tom VIII, str. 352.

<sup>18</sup> R. Stefański red. *Kodeks Karny. Komentarz*, art. 286 *legalis*.

<sup>19</sup> Z. Wardak, *Karnoskarbowa i kryminologiczna... op. cit.*, s. 127.

<sup>20</sup> Code General des Impots, CGI, Article 174- Modifié par LOI n°2017-1837 du 30 décembre 2017 - art. 106 (V).

<sup>21</sup> P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 531.

<sup>22</sup> V. Uckmar, *General Report, Studies on international fiscal law*, Vol. LXIIIa, Tax avoidance/Tax evasion, International Fiscal Association, Kluwer, Rotterdam 1983, s.22-23, cyt. za P. Karwat, *Obejście prawa podatkowego. Natura zjawiska i sposoby przeciwdziałania mu*, Warszawa 2002, s.25.

<sup>23</sup> T. Grzegorzycy, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 278.

prawne zadeklarowały swoje czynności i transakcje w zgodzie z literą prawa i intencją prawodawcy. Luka podatkowa jest kalkulowana po uwzględnieniu kosztów kontroli podatkowej przez administrację podatkową<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o Polskę to rośnie ona bardzo szybko od roku 2008, z tego też względu dochodu budżetu państwa z tytułu podatku VAT są niestabilne. Jest to sytuacja bardzo niekorzystna, gdyż dochody te stanowią najwyższą pozycję w budżecie<sup>25</sup>. Według raportów Komisji Europejskiej między latami 2006 a 2011 polska luka VAT gwałtownie wzrosła, z 0,4 proc. do 1,5 proc. PKB. W roku 2012 odnotowano największą kwotowo wartość luki (43,1 mld zł), zaś w 2016 r. spadek jej wielkości do 34,9 mld zł<sup>26</sup>.

Powyższe wskazane liczby doskonale obrazują dlaczego zidentyfikowanie metod i sposobów dokonywania oszustw podatkowych jest tak ważne dla gospodarki kraju.

#### 4. Metody dokonywania oszustw podatkowych

Mając omówione już wszystkie niezbędne pojęcia, zasadne wydaje się przejście do meritum niniejszej pracy tj. metod dokonywania oszustw podatkowych.

W ostatnich latach przeprowadzono szereg kontroli podatkowych mających na celu zbadanie jakiej branży dotyczy najczęściej oszustw VAT. Wyniki pokazały, iż bezsprzecznie najczęściej nadużyć jest obecnie w tzw. branży paliwowej oraz elektronicznej. Doskonale obrazują to wyniki postępowań przygotowawczych zakończone zatrzymaniami. Dla przykładu w marcu 2017 r. zatrzymano trzy osoby, które działając w grupie przestępczej przez rok od lutego 2015 roku wyłudzały podatek sprzedając olej smarowy przerobiony na napędowy. Według zebranych danych Skarb Państwa stracił około 26 mln złotych z tytułu niezapłaconych podatków. Działalność opisywanej powyżej grupy przestępczej opierała się pozyskiwaniu oleju smarowego m.in. z Niemiec i Belgii, który następnie miał trafiać na Łotwę, a w rzeczywistości był dystrybuowany do stacji paliw i z oznaczeniem oleju napędowego. W związku z powyższym to działanie<sup>27</sup> przestępcze możemy określić jako legalizowanie i przeklasyfikowanie produktu na fakturach w taki sposób by mógł on trafić na rynek pod inną nazwą - oleju napędowego<sup>28</sup>.

W tym miejscu pracy należy zaznaczyć, iż w doktrynie podkreśla się, że wyłudzenia VAT-u jako przestępstwo podatkowe, to najbardziej poważne przestępstwa, które w najwyższym stopniu zagrażają budżetowi Państwa. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: „stosowanie niższej stawki podatkowej, ukrywanie bądź usuwanie dokumentów dotyczących sprzedaży, niewykazanie podatku należnego przed podatnika, niezasadne odliczenie pełnej kwoty podatku naliczonego, niepłacenie podatku pomimo przekroczenia limitu, który uprawnia do korzystania ze zwolnienia z podatku VAT, odliczanie podatku naliczonego na podstawie faktury otrzymanej bądź wystawionej przez nieuprawniony podmiot, zawyżanie wartości sprzedaży eksportowej, nieprawidłowe odliczanie podatku naliczonego, który jest związany ze sprzedażą opodatkowaną oraz zwolnioną od VAT, ukrywanie sprzedaży poprzez używanie skradzionych kas fiskalnych, rozliczanie naliczonego podatku na podstawie faktury, która nie została potwierdzona kopią u sprzedawcy, rozliczanie podatku naliczonego na podstawie faktury sprzedaży towarów i usług w sytuacji, gdy wartość podatku na oryginale faktury jest wyższa od kwoty tego podatku wskazanego na kopii”<sup>29</sup>.

#### 5. Przykłady orzecznictwa dotyczące oszustw podatkowych

Każdy przepis prędzej czy później znajdzie odzwierciedlenie w orzecznictwie. Ponadto wydaje się, że nie sposób zgłębić zagadnienie prawne bez odniesienia się do praktyki. W pierwszej kolejności należy wskazać stanowisko Sądu Najwyższego, które miało wpływ na teraźniejszą linię orzeczniczą w omawianym zagadnieniu, a następnie dla podania przykładu opisać dwa spośród wielu postępowań, które toczyły się przed Sądem Rejonowym w Olsztynie<sup>30</sup>.

Zdaniem Sądu Najwyższego porównanie treści art. 76 § 1 KKS (w brzmieniu obowiązującym w kwietniu 2006 r.) i art. 286 § 1 KK prowadzi do jednoznacznego wniosku, że pierwszy z nich jest przepisem *lex specialis* w stosunku do drugiego. Odnosząc się do znamion przestępstwa z art. 76 § 1 KKS SN określił, iż „mieszczą się całkowicie w ogólniej ujętym opisie działania sprawy przestępstwa z art. 286 § 1 KK, typizując szczególny rodzaj oszustwa prowadzącego do wyłudzenia nienależnego zwrotu podatkowej należności publicznoprawnej. (...) Aktualnie wystawca faktury niemającej w ogóle od-

<sup>24</sup> J. Kozłowska, *Skala zjawiska przestępstw w zakresie podatku VAT w Polsce*, Zeszyty Naukowe ZPSB Firma i Rynek 2017/1(51) s. 121.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>26</sup> J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016 – 2017*, Polski Instytut Ekonomiczny Warszawa 2018, s. 4.

<sup>27</sup> W opisywanym przypadku wymieniona grupa przestępcza utworzyła także fikcyjne podmioty gospodarcze, których zadaniem było kupowanie, sprowadzanie i sprzedaż oleju.

<sup>28</sup> Ministerstwo Finansów, *Szajka handlarzy nielegalnym paliwem rozbita*, [online]: [http://www.cpd.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset\\_publisher/M1vU/content/szajka-handlarzy-nielegalnym-paliwem-rozbita](http://www.cpd.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/szajka-handlarzy-nielegalnym-paliwem-rozbita), dostęp: 28.02.2018 r.

<sup>29</sup> Z. Wardak, *Karnoskarbowa i kryminologiczna problematyka oszustwa podatkowego*, Łódź 2014, s. 172 i 173.

<sup>30</sup> Autorka w swoich badaniach zdecydowała, że nie będzie podejmowała analizy większej ilości orzeczeń, ponieważ nie będzie to miało pozytywnego wpływu na przejrzystość pracy, z uwagi na fakt, iż zakończone postępowania prowadzone w Sądzie Rejonowym w Olsztynie, w których wydano prawomocny wyrok dotyczyły lat 2012/2013/214.

zwierciedlenia w stanie faktycznym, ma także obowiązek uiszczenia podatku VAT. Zatem przepisem, który należy zastosować przy kwalifikacji prawnej czynu polegającego na wyłudzeniu nienależnego zwrotu podatku VAT jest art. 76 § 1 KKS<sup>31</sup>.

Mając na uwadze powyższe autorka tekstu sięgnęła do orzecznictwa Sądu Rejonowego w Olsztynie, na podstawie czego wybrała dwa modelowe stany faktyczne których *modus operandi* działania sprawcy powtarzał się najczęściej.

W sprawie o sygn. akt II K 17/12<sup>32</sup>, Sąd orzekł na podstawie przepisów dotyczących przestępstwa skarbowego z art. 54 § 3 w zw. z art. 65 § 3 k.k.s. w zw. z art. 91 § 4 k.k.s. w zw. z art. 7 § 1 k.k.s. w zw. z art. 37 §1 pkt. 4 k.k.s. Opisując po krótko stan faktyczny należy wskazać, że czyn został popełniony w dniu 15.09.2011 r. w miejscowości Dywity. Oskarżony jechał samochodem osobowym marki Mercedes Benz drogą krajową nr 51, przewożąc w nim wyroby akcyzowe importowane bez uprzedniego oznaczenia znakami akcyzy i bez zgłoszenia celnego, od którego należne było cło w kwocie 613,00 zł, a należny podatek akcyzowy wynosił 15.572,00 zł oraz podatek VAT w wysokości 3.967,00 zł, W niniejszej sprawie nie bez znaczenia była postawa obwinionego uprzednio karanego, a więc popełniającego czyn w okolicznościach wskazanych w recydywie skarbowej. Dlatego też Sąd Rejonowy w Olsztynie uznał osobę oskarżoną za winną i wymierzył jej karę w wysokości sześciu (6) miesięcy pozbawienia wolności oraz karę grzywny w wysokości 100 stawek dziennych grzywny, gdzie stawka dzienna wyniosła 50 złotych. Tutejszy Sąd doszedł do wniosku, że zachodzą przesłanki do warunkowego zawieszenia kary na okres próby wynoszący dwa lata. Ponadto, skoro przedmiot w postaci samochodu osobowego służył oskarżonemu do popełnienia przestępstwa należało orzec jego przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Podobnie należało zastosować wobec oskarżonego środek karny w postaci przepadku dowodów rzeczowych (znalezionych w samochodzie nielegalnie przewożonych paczek papierosów bez znaków akcyzy) przechowywanych w magazynie Urzędu Celnego w Olsztynie, które następnie zgodnie z przepisami art. 31 § 6 k.k.s. na mocy zarządzenia Sądowego zostały zniszczone.

W kolejnej sprawie o sygn. akt. II K 56/13<sup>33</sup> przedmiotem był czyn z art. 56 § 2 k.k.s. w zw. z art. 6 § 2 k.k.s., w której akt oskarżenia zarzucał, iż osoba dotychczas podejrzana w dniach 23.04. i 21.06.2007 r. w Olsztynie w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu tego samego zamiaru złożył Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Olsztynie deklarację VAT-7 dla podatku od towarów i usług za marzec i maj 2007 r. lecz nie wykazał przy tej czynności podatku należnego, za przeniesienie praw, roszczeń i zobowiązań na rzecz Synergia Biuro Ekonomiczne Krzysztof O.(około 62.000,00 zł) oraz obniżył podatek należny o 55. 440,00 zł na podstawie faktury VAT dokumentującej zakup od Saturn sp. z o.o. usługi doradztwa gospodarczego, która w tak naprawdę była pozorna i nie miała miejsca, co doprowadziło do uszczuplenia podatku od towarów i usług o wartość równą 44.440,00 zł. Oskarżony także składając zeznanie PIT-36L o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym 2007 wprowadził nierzeczywiste koszty uzyskania przychodu i zawyżył je o 252 000,00 zł zaliczając do nich wydatek na podstawie faktury VAT z maja 2007 r. na zakup od Saturn sp. z o.o. usługi, która nie miała miejsca.

Opisywana sprawa ma szerszy wymiar, gdyż oskarżony pełni zawód rzeczoznawcy majątkowego wyspecjalizowany w wycenie nieruchomości. Przedmiotem prowadzonej przez niego działalności w 2007 r. było ogólnie mówiąc budownictwo i pośrednictwo w obrocie nieruchomościami. Ta działalność stanowiła płaszczyznę dla dokonania przez oskarżonego, kolejnego przestępstwa w trakcie wyceny jednej z nieruchomości, złożył on wniosek o jej zakup, po czym w dniu 01.02.2007 r. zawarł z Prezesem Zarządu Saturn sp. z o.o. umowę zgodnie z którą, spółka zobowiązała się znaleźć nabywcę wyżej wymienioną nieruchomość. Według umowy wynagrodzenie miało stanowić 90% korzyści uzyskanych przez oskarżonego tytułem przeniesienia praw. Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie w jasny sposób wskazywał, że oskarżony popełnił zarzucany mu czyn, dlatego też, Sąd Rejonowy w Olsztynie uznał oskarżonego za winnego zarzucanego mu czynu, na podstawie czego wymierzył mu karę grzywny w wysokości 120 stawek grzywny, przy czym jedną stawkę określił na kwotę 60 zł. W swoim uzasadnieniu Sąd Rejonowy zaznaczył, że faktury VAT służą dokumentowaniu rzeczywistej transakcji. Dodał, także że dyspozycja przepisu art. 86 ustawy o podatku od towarów i usług nie przewiduje możliwości akceptowania sytuacji, w której do odliczenia podatku wystarczające jest posiadanie oryginału faktury opisującej jakieś zdarzenie gospodarcze w zupełnym oderwaniu od prawdziwości jego zaistnienia. Aby możliwa była zrealizacja prawa do umniejszenia podatku naliczonego od podatku należnego, podatnik zobowiązany jest do dokonania nabycia towaru czy też usługi związanej ze sprzedażą opodatkowaną oraz do posiadania faktury dokumentującej dokonaną czynność. Podkreślić należy fakt, iż państwo prawa nie może dopuścić do sytuacji, w której podstawą odliczenia podatku naliczonego były faktury, które nie odzwierciedlają faktycznego przebiegu operacji gospodarczych.

Odnosząc się do powyższego należy przytoczyć także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 października 2017 r. Zdaniem wymienionego Sądu „wykreowanie czynności prawnej stanowiącej odpłatne świadczenie usług, gdy zapłaty dokonano w sposób bezgotówkowy przez powiązane personalnie podmioty występujące

<sup>31</sup>Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 12 sierpnia 2008 r. V KK 76/08.

<sup>32</sup> Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie, sygn. akt. II K 17/12.

<sup>33</sup> Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie, sygn. akt. II K 56/13.

jako strony tej transakcji, nie posiadające środków majątkowych, w realiach gdy jeden z tych podmiotów jest uprawniony do zwrotu podatku naliczonego, a drugi z tych podmiotów nie jest w stanie uiścić podatku należnego, zaś sama transakcja nie ma innego uzasadnienia niż podatkowe stanowi nadużycie prawa podatkowego nakierowane jedynie na uzyskanie nienależnych świadczeń ze strony Skarbu Państwa<sup>34</sup>.

Jak wskazano we wstępie w ostatnim czasie ustawodawca dostrzegł potrzebę zmiany dotychczas obowiązujących przepisów i by rozwiązać problemy niskich wpływów do budżety państwa, w 2017 r. wprowadził w życie wspomnianą na wstępie nowelizację Kodeksu Karnego, która wprowadziła penalizację czynów związanych z wystawianiem i dalszym używaniem nierzetelnych faktur<sup>35</sup>. Z drugiej strony doszło również do konsolidacji aparatu skarbowego w postaci zmiany ustroju urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej oraz izb skarbowych ze służbą celną w ramy działalności Krajowej Administracji Skarbowej<sup>36</sup>. Ponadto w 2018 r. Poczta Polska i Krajowa Administracja Skarbowa podpisały porozumienie mające na celu usprawnienie obsługi rosnącej liczby przesyłek w pocztowym ruchu międzynarodowym, nie da się jednak ukryć, że ten krok idzie również w kierunku poprawy ściągalności podatków<sup>37</sup>.

Ciekawą stroną badawczą zagadnienia wyłudzeń podatku VAT stanowią wyniki zaprezentowane przez M. Kołdys, która przeprowadziła ankietę wśród prokuratorów Prokuratury Rejonowej, Prokuratury Okręgowej, Prokuratury Regionalnej oraz w Wydziałach Zamiejscowych Prokuratury Krajowej. Spośród 1306 sporządzono zestawienie by sprawdzić opinię prokuratorów dotyczącą kwestii „wzrostu przestępczości związanej z wyłudzeniem nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług VAT lub uchylaniem się od wykonania zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług VAT.” W tym celu w ankiecie umieszczono następujące pytanie: „Czy uważa Pani/Pan, iż w ostatnich latach mamy do czynienia ze wzrostem przestępczości związanej z wyłudzeniem nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług VAT lub uchylaniem się od wykonania zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług VAT?”. Wyniki tego badania pozwoliły ustalić, iż około 70% prokuratorów, którzy wypełnili formularze ankiety, uznało, iż w ostatnich latach mamy do czynienia ze wzrostem przestępczości – odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”. Tylko 0,9% (11) ankietowanych była odmiennego zdania, przy czym takiej odpowiedzi nie wskazał żaden z prokuratorów z prokuratur rejonowych oraz Wydziałów Zamiejscowych Prokuratury Krajowej. Wskazać również należy na dość wysoką, gdyż aż 15% grupę, która nie posiadała zdania w zakresie badanej kwestii<sup>38</sup>.

Poddając powyższe dane zestawieniu z opiniami sędziów oraz przedstawicieli organów ścigania, zauważamy iż są w stosunku do siebie zbieżne. W wymienionych grupach odpowiednio 31% badanych sędziów oraz 36% badanych funkcjonariuszy odpowiedziało na zadane pytanie „zdecydowanie tak”<sup>39</sup>.

Zdaniem sporej części prokuratorów, którzy wypełnili ankietę (około 30%), przyczyny wzrostu przestępczości związanej z wyłudzeniem nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług VAT, należy upatrywać w możliwość uzyskania korzyści finansowych przez sprawców takich przestępstw. Nie wymaga chyba większego tłumaczenia dlaczego tak jest, wystarczy wskazać, iż zwyczajnie taki rodzaj przestępstwa jest o wiele bardziej „opłacalny”. Z przestępstw gospodarczych sprawcy często uzyskują znaczne korzyści majątkowe w stosunkowo krótkim okresie (liczone nierzadko w milionach złotych), w porównaniu do przestępstw typowo kryminalnych jakich jak np. rozbój czy wymuszenia<sup>40</sup>.

## 6. Wnioski

Przedstawione powyżej informacje stanowią oczywiście ułamek pełnego opisu podatku od towarów i usług, w szczególności w odniesieniu do części poświęconej definicji VAT. Jednakże na potrzeby niniejszej pracy autorka uznała, że są wystarczające by zrozumieć sens zjawiska i problemy z nim związane. Powyższe rozważania pozwalają zauważyć, że nie tylko organy państwowe, ustawodawcze zdają sobie sprawę z rozmiaru zjawiska oszustw podatkowych. W szczególności jakie straty generuje po stronie Skarbu Państwa działalność wszelkiego rodzaju tzw. „mafii vatowskich”. Zwalczanie, a także podejmowanie działań mających na celu ograniczenie występowania oszustw w VAT jest tak ważne bowiem, ma ogromne znaczenie dla ograniczenia luki podatkowej w naszym kraju.

W Rządzie Mateusza Morawieckiego w ostatnim czasie, wiele mówi się o podjęciu zdecydowanych działań mających na celu walkę z nadużyciami i wyłudzeniami podatkowymi, w dużej mierze uwagę zwraca się na metody dokonywania oszustw i możliwości przeciwdziałania im. Z uwagi na to warto się zastanowić, z czym wiąże się wzrost kategorii prze-

<sup>34</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 października 2017 r. I SA/Rz 208/17.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 244.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1947.

<sup>37</sup> Poczta Polska i KAS zawarły porozumienie w sprawie współpracy [online] <https://media.poczta-polska.pl/pr/380958/poczta-polska-i-kas-zawarly-porozumienie-w-sprawie-wspolpracy>, 19.12.2018r.

<sup>38</sup> M. Kołdys, *Zwalczanie przestępczości...* op. cit. str. 42.

<sup>39</sup> <http://statystyka.policja.pl/download/20/185379/przestepstwa-gospodarcze.pdf>.

<sup>40</sup> M. Kołdys, *Zwalczanie przestępczości...* op. cit. str. 44.

stępstw podatkowych i jakie konkretne działania powinny zostać podjęte, w celu zapobiegnięcia rozwoju tej grupy przestępstw. Zdawać by się mogło, że mamy wystarczające środki by temu przeciwdziałać. Istnieją przecież krajowe narzędzia prawne, pomoc Państw członkowskich oraz OECD. Być może aby w pełni sprostać zadaniu tj. walce z nadużyciami w podatku VAT, należałoby powołać nową jednostkę wyszkoloną oraz wyposażoną w odpowiednie kompetencje i środki, która kompleksowo zajmowałaby się zwalczaniem przestępczości finansowo-skarbowej. To jednak daleko idące rozważania, nie można bowiem zapomnieć o działaniach podejmowanych przez Krajową Administrację Skarbową (KAS) mających na celu właśnie zapobieżenie oszustwom podatkowym. Z uwagi na stosunkowo krótki okres działania KAS, jej skuteczność w zwalczaniu oszustw podatkowych będzie możliwa do z weryfikowania dopiero na początku 2020 r.

\*\*\*

#### THE CRIME OF EXTORTION OF VAT - SELECTED ISSUES

The subject of this work is a crime of tax fraud in the VAT (value added tax). The aim of the author is to show the scale of this phenomenon. However, it is not such

a comprehensive topic to be explored in the rigid framework of the requirements of the scientific article, so in this work the author focused on the presentation of the general definitions concerning the notion of tax evasion, and describing few Examples of practical interpretation of the provisions of the Act. The area of tax law, for a reason, is considered difficult, and it is not a way of talking about taxes without any analysis of administrative or criminal legislation. This multidisciplinary causes that various types of fraud are often encountered.. The premise of this article is to confirm the thesis that only a study of the phenomenon of VAT scams and the outbreak of them can cause temporary attenuation.

**Keywords:** Tax law, value added tax, VAT fraud, tax offense,

Aleksandra Majorkiewicz

## KRYZYS SUBPRIME ORAZ JEGO WPŁYW NA GOSPODARKĘ I RYNKI FINANSOWE

**Pojęcie kryzysu finansowego**

Przed przystąpieniem do rozważań na temat kryzysu subprime<sup>1</sup>, który jest głównym tematem niniejszego artykułu, należy zdefiniować pojęcie kryzysu finansowego. Poprzez kryzys finansowy, należy rozumieć sytuację, w której zachodzą gwałtowne zmiany na rynku finansowym. Zmiany te najczęściej związane są z niedostateczną płynnością lub niewypłacalnością instytucji finansowych, banków, bądź innych podmiotów, czego skutkiem jest spadek produkcji lub pogłębienie już występującego spadku. Kryzys finansowy odnosi się do rynku finansowego, czyli także do wszystkich jego segmentów (rynek walutowy, rynek instrumentów pochodnych, rynek kapitałowy, rynek kredytowy) oraz wszystkich podmiotów działających na tym rynku, zarówno po stronie popytu jak i podaży<sup>2</sup>.

Marshall Goldsmith definiuje kryzys finansowy jako „szybkie i gwałtowne, ultracykliczne pogorszenie się (...) krótkoterminowych stóp procentowych, cen aktywów (akcji, nieruchomości, ziemi), niewypłacalność przedsiębiorstwa i upadek inwestycji finansowych”. Michael Bordo w swojej definicji prezentuje przebieg kryzysu wraz z jego skutkami: spadku podaży pieniądza, pogorszenia oczekiwań, ponoszenia wysiłków skierowanych na zamianę aktywów finansowych na gotówkę, spadku zaufania oraz strachu przed niewypłacalnością instytucji finansowych<sup>3</sup>. Inwestorzy w fazie gorączki spekulacyjnej pozbywają się gotówki i zaciągają kredyty w celu zakupu aktywów finansowych. Natomiast w fazie paniki sytuacja jest odwrotna. Inwestorzy pozbywają się aktywów i lokują posiadany majątek w pieniądzu i w walutach, czego skutkiem jest gwałtowny spadek cen aktywów, wzrost stopy procentowej i deprecjacja waluty. Innymi słowy mówiąc, to co było przedmiotem spekulacji w fazie ekspansji, przekształca się w skutek w fazie kryzysu finansowego<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia instytucji finansowych kryzys finansowy traktowany jest przez nich na równi z utratą równowagi finansowej spowodowanej tym, że aktywa, jakie posiadają mają obecnie wartość rynkową niższą od ich zobowiązań<sup>5</sup>. Skutkiem tego jest upadek niektórych instytucji finansowych oraz interwencji rządu, by zaradzić się niewypłacalnością instytucji finansowych nie przyjęło skali globalnej.

Warto również zwrócić uwagę jak do pojęcia kryzysu finansowego podchodzą różni autorzy. Po pierwsze monetarysty<sup>6</sup> Milton Friedman i Anna Schwarz utożsamiają kryzys finansowy wyłącznie z paniką w sektorze bankowym. Szczególną uwagę zwrócono na to, iż panika bankowa wywołuje zakłócenia w podaży pieniądza, co skutkuje osłabieniem aktywności gospodarczej. Zdarzenia takie jak gwałtowny spadek cen aktywów czy wzrost liczby bankructw wśród przedsiębiorstw – ich zdaniem – nie są prawdziwym kryzysem finansowym o ile nie prowadzą do paniki w sektorze bankowym<sup>7</sup>.

Natomiast odmiennego zdania jest Frederick Mishkin według którego kryzys finansowy to zjawisko, które charakteryzuje się poważnymi zakłóceniami na rynku finansowym. Zakłócenia te objawiają się w gwałtownym pogorszeniu większości wskaźników finansowych: niewypłacalności przedsiębiorstw, upadku instytucji finansowych, znacznym spadku cen aktywów (akcji, ziemi, nieruchomości)<sup>8</sup>.

Z kolei zdaniem Hymana Minsky'ego i Charlesa Kindlebergera, kryzys finansowy ma miejsce, gdy dochodzi przynajmniej do jednego z wymienionych zjawisk: upadku wielu dużych instytucji, zarówno finansowych jak i niefinansowych, nagłego spadku cen aktywów, wystąpienia poważnego napięcia na rynku walutowym, czy też pojawienia się zjawiska deflacji<sup>9</sup>. Warto zwrócić uwagę na to, iż wspólnym elementem przywołanych definicji kryzysu finansowego jest to, iż wywołuje zaburzenia na rynku finansowym<sup>10</sup>.

W literaturze wyróżnia się trzy rodzaje kryzysów finansowych:

<sup>1</sup> Kryzys subprime – kryzys finansowy spowodowany udzielaniem kredytów bankowych wysokiego ryzyka osobom o niskiej zdolności kredytowej na wielką skalę w Stanach Zjednoczonych, najczęściej udzielane na zakup nieruchomości.

<sup>2</sup> Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny, a kryzysy finansowe*, Difin, Warszawa 2012, s. 233.

<sup>3</sup> Kindleberger Ch. P., *Szaleństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych.*, WIG-Press, 1999 r., s. 6.

<sup>4</sup> Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny, a kryzysy finansowe...*, s. 233-234.

<sup>5</sup> Iwanowicz-Drozdowska M., *Kryzysy bankowe przyczyny i rozwiązania*, PWE, Warszawa 2002, s. 37.

<sup>6</sup> Mishkin F.S., *Anatomy of financial crisis*, "NBER Working Paper" 1991, December, No. 3934, s. 1-2.

<sup>7</sup> Iwanowicz-Drozdowska M., *Kryzysy ...*, s. 37.

<sup>8</sup> Mishkin F. [1992], *Anatomy of a Financial Crisis*, *Journal of Evolutionary Economics*, No 2., s. 115

<sup>9</sup> Minsky H. [1986], *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press.

<sup>10</sup> Radomska E., *Globalny kryzys finansowy- przyczyny, przebieg, skutki*; dostępny na stronie: [https://www.researchgate.net/profile/Ewa\\_Radomska/publication/282777810\\_Globalny\\_kryzys\\_f finansowy\\_-\\_przyczyny\\_przebieg\\_skutki/links/561c04d108ae6d17308b0e40/Globalny-kryzys-finansowy-przyczyny-przebieg-skutki.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ewa_Radomska/publication/282777810_Globalny_kryzys_f finansowy_-_przyczyny_przebieg_skutki/links/561c04d108ae6d17308b0e40/Globalny-kryzys-finansowy-przyczyny-przebieg-skutki.pdf) (dostęp 08.02.2018 r.), s. 2-3.

- Kryzys bankowy, oznacza sytuację, gdy znaczna część sektora bankowego traci bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo banku utożsamiane jest z jego wypłacalnością. Występuje ono wtedy, gdy wartość rynkowa aktywów banku przekracza wartość jego zobowiązań. Kryzys bankowy można odnieść zarówno do liczby upadłości, jak i udziału poszczególnych banków w rynku. Symptomem kryzysu jest wzrost należności zagrożonych oraz powstanie strat w sektorze bankowym. Wypłacalność banku może być mierzona stopniem pokrycia ryzyka podejmowanego przez bank jego funduszami własnymi<sup>11</sup>.
- Kryzys walutowy- oznacza sytuację, w której dochodzi do silnej presji na deprecjację waluty krajowej na skutek ataku spekulacyjnego, masowej wyprzedaży waluty krajowej oraz aktywów w niej wyrażonych, czego skutkiem jest skokowy spadek nominalnego kursu walutowego, lub utraty rezerw walutowych w przypadku obrony kursu walutowego przez władze monetarne danego kraju.
- Kryzys zadłużenia- ma miejsce wówczas, gdy dany kraj nie jest w stanie obsługiwać swojego zadłużenia rządowego bądź prywatnego.

Wymieniony podział kryzysów finansowych (bankowy, walutowy oraz zadłużenia) należy przyjmować umownie. Wielu autorów uważa, iż owe kryzysy są częściami kryzysu finansowego, inni natomiast są zdania, że mogą one występować autonomicznie nie pociągając za sobą kryzysów w pozostałych ogniwach systemu finansowego<sup>12</sup>.

### Geneza i opis kryzysu subprime

Kryzys na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych subprime to jeden z największych kryzysów w historii gospodarki światowej. Rozpoczął się w połowie 2007 r., choć sygnały wskazujące na widmo kryzysu zaczęły pojawiać się dużo wcześniej. Kryzys subprime dotyczył rynku nieruchomości, a konkretnie rynku kredytów hipotecznych.

Pierwsze symptomy kryzysu na rynku kredytów hipotecznych subprime w Stanach Zjednoczonych były widoczne już pod koniec 2006 r. Kryzys ten rozpoczął się wraz z pęknięciem bańki na rynku domów i zwiększeniem szkodowości kredytów subprime oraz innych kredytów o zmiennej stopie procentowej, które były udzielane dłużnikom o podwyższonym ryzyku<sup>13</sup>.

Na początku stulecia, po recesji w amerykańskiej gospodarce, szef rezerwy federalnej (FED<sup>14</sup>), Alan Greenspan, zdecydował o znacznym obniżeniu stóp procentowych, z 6,5% w połowie 2000 r. do 1% w czerwcu 2003 r.<sup>15</sup>. Amerykanie korzystając z bardzo niskich stóp procentowych i łatwego dostępu do kredytów, zapożyczali się, aby kupić własny dom lub mieszkanie. Sektor bankowy wpadł w entuzjazm, ponieważ jego zyski gwałtownie rosły.

Niski koszt kredytu zachęcał do inwestowania. Przyciągało to coraz szersze rzesze klientów. Liberalna polityka kredytowa, prowadzona przez banki i instytucje kredytowe (zwłaszcza przez kasy mieszkaniowe, pozbawione adekwatnego nadzoru), skutkowałą wzrostem cen nieruchomości, wywołanym rosnącym popytem. Rozwój akcji kredytowej kas mieszkaniowych i banków osiągnął poziom bliski możliwościom regulacyjnym i płynnościowym, co spowodowało poszukiwanie metod transferu ryzyka kredytowego "uwolnienia" kapitału regulacyjnego oraz pozyskania płynności, która mogłaby być zaangażowana w dalszą akcję kredytową. Dzięki łatwości pozyskania środków polityka kredytowa stawała się jeszcze bardziej liberalna<sup>16</sup>.

Wśród przyczyn wystąpienia kryzysu na rynku kredytów hipotecznych można wskazać wiele czynników. Do głównych czynników wystąpienia niewypłacalności zalicza się m.in. to, iż kredytów hipotecznych udzielano nawet osobom niewypłacalnym, bez stałego zatrudnienia oraz pozytywnej historii kredytowej. Tacy kredytobiorcy otrzymali określenie "NINJA" – No Income, No Job, No Assets. Natomiast wskaźniki LTV (Loan-To-Value; dług/ wartość zabezpieczenia) osiągały poziomy zbliżone do 100%. Co więcej kredyty te były udzielane także bez wnikliwej analizy dokumentów (tzw. Kredyty no docs)<sup>17</sup>. Kredyty były bardzo łatwo dostępne. Odmiennym przejawem liberalnego podejścia była kreacja produktów hipotecznych dla osób o niepełnej zdolności kredytowej<sup>18</sup>. Dla porządku, należy również dodać, że znaczna część nieruchomości została zakupiona nie z myślą o posiadaniu wymarzonych czterech kątów, ale w celach czysto spekulacyjnych (zarobku na rosnących cenach nieruchomości)<sup>19</sup>.

Od 1997 r. ceny nieruchomości w USA nieustannie rosły. Instytucje kredytowe ignorując całkowicie podstawowe zasady finansowania, udzielały kredytów osobom nie posiadającym stałego źródła dochodu, co musiało prędzej czy później doprowadzić do kryzysu. W efekcie zwiększonego popytu ceny nieruchomości zaczęły rosnąć jeszcze szybciej. Ze względu na rosnące koszty kredytu (FED od połowy 2003 r. do czerwca 2006 r. podniósł stopy aż o 4,25 pkt. procentowego) i

<sup>11</sup> Iwanowicz-Drozdowska M., *Kryzysy ...*, s. 35-36.

<sup>12</sup> Radomska E., *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, przebieg, skutki...*, s. 3.

<sup>13</sup> Rafał Kusy, *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego (w:) Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka*, red. Witold Małecki, VIZJA PRESS & IT, Warszawa 2009, s. 111.

<sup>14</sup> ang. *Federal Reserve System, Federal Reserve, Fed* – bank centralny Stanów Zjednoczonych

<sup>15</sup> Małecki W., *Globalny kryzys finansowy, a polska gospodarka*, Vizja Press&IT, Warszawa 2009, s. 235.

<sup>16</sup> Małecki W., *Globalny kryzys finansowy, a polska gospodarka...* s. 235-236.

<sup>17</sup> Małecki W., *Globalny kryzys finansowy, a polska gospodarka...* s. 235-236.

<sup>18</sup> Kisiel M., *Łatwy kredyt hipoteczny – pułapka dla optymistów?*, "Biuletyn Bankowy", lipiec-sierpień 2007, s. 65-68.

<sup>19</sup> Rafał Kusy, *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego...* s. 113.

nieuzasadniony wzrost cen nieruchomości, sztucznie nadmuchana amerykańska bańka zaczęła pękać. Wyraźnie spadł zarówno popyt, jak i ceny nieruchomości. Skutkiem drastycznej podwyżki stóp procentowych przez FED była niemożność spłacania kredytów przez wielu konsumentów. Rozwój tego rynku był tak szybki, że w 2006 r. subprime stanowiły ponad 40 % wszystkich kredytów hipotecznych. Ciągłe rosnącej fali pożyczek subprime towarzyszył wzrost zainteresowania inwestorów instrumentami opartymi na tych kredytach<sup>20</sup>.

Zaraz po tym, jak do głosu doszło pokolenie wielkiego wyżu demograficznego amerykański sen o własnym domu uległ przeobrażeniu. Amerykański ideał domu jako azylu rodzinnego został przekształcony w pewien rodzaj dynamicznej inwestycji (ang. ATM Home). Do tego momentu dom był postrzegany jako ostoja stabilności spłacana przez większość życia. Natomiast w momencie, gdy płace realne przestały rosnąć i limity na kartach kredytowych zostały wyczerpane – jedyną możliwością uzyskania dodatkowego kapitału były właśnie nabyte nieruchomości, stanowiące zabezpieczenie już posiadanego zadłużenia finansowego. Nieustający wzrost ich wartości pozwalał refinansować kredyty hipoteczne według bieżącej wartości nieruchomości, stanowiąc źródło łatwo dostępnej gotówki (ang. Mortgage Equity Withdrawal, MEW). Dostępność płynnych instrumentów MDS w połączeniu z niskimi stopami procentowymi i przekonaniem o nieustannym wzroście cen nieruchomości powodowała coraz gwałtowniejsze pęcznienie bańki spekulacyjnej. Co prawda dzisiaj brzmi to nieprawdopodobnie, ale jednak refinansowanie kredytów hipotecznych było podstawą tzw. ożywienia gospodarczego z dumą ogłaszanego przez prezydenta Georga Busha<sup>21</sup>.

Warto zwrócić uwagę na to, iż na przestrzeni lat 2001-2007 wartość MEW (Mortgage Equity Withdrawal), dzięki którym Amerykanie pod zastaw nieruchomości zaciągali środki na wydatki konsumpcyjne znacznie przekroczyła bilion dolarów. W czasie, gdy trwa stały trend wzrostowy nietrudno uchościć za wybitnego inwestora. Rosnące ceny na rynku nieruchomości spowodowały, że kredyty hipoteczne otrzymywali również osoby, które realnie rzecz biorąc, nie były w stanie ich spłacać. W idealnej sytuacji, kupujący mógł spieniężyć dom po roku lub dwóch, gdy jego wartość wzrosła o około 15-20 %. Kredytodawca, który finansował zakup nieruchomości wprowadzał do obrotu spekulacyjnego ryzykowną pożyczkę, gdzie inwestor otrzymywał ok. 15 % rocznej stopy zwrotu. Kredytobiorca obsługując kredyt pobierał odsetki i prowizje, zarabiał w ten sposób z dwóch źródeł odnoszących się do tych samych aktywów. Oczywiście dopóki trwał trend wzrostowy, mechanizm ten był cudowną wolnorynkową maszyną generującą zyski<sup>22</sup>.

Sytuacja uległa pogorszeniu po serii podwyżek stóp procentowych przez Rezerwę Federalną w celu zatrzymania wzrostu inflacji. Podwyżki pociągnęły za sobą wzrost wysokości rat i trudność w zaciągnięciu nowych pożyczek (szczególnie dla najbardziej zadłużonych gospodarstw domowych). W początkowych warunkach, mimo wzrostu stóp procentowych, dłużnicy wywiązywali się z zaciągniętych zobowiązań. Sytuacja zmieniła się, gdy wzrost wartości odsetek przestał być rekompensowany wzrostem wartości nieruchomości. Kredytobiorcy z grupy subprime zaczęli mieć kłopoty ze spłacaniem kredytów, szczególnie jeśli zaciągnęli je w celach spekulacyjnych, gdyż tracili zdolność do finansowania nieruchomości, których ceny spadały z dnia na dzień<sup>23</sup>. Z kolei spadek wartości nieruchomości utrudnił lub wręcz uniemożliwił refinansowanie kredytów. To sprzężenie zwrotne doprowadziło do niestabilności ekonomicznej i powiększyło się kryzysu<sup>24</sup>.

### **Subprime jako nowy typ kryzysu finansowego**

W literaturze podaje się, co najmniej pięć powodów, które stanowią o tym, iż kryzys kredytów subprime stanowi nowy typ kryzysu finansowego: Kryzys subprime spowodował niespotykane jak dotychczas załamanie płynności na rynku finansowym.

Po raz pierwszy w historii ryzyko kredytowe związane z sektorem gospodarstw domowych stało się motorem kryzysu. Kryzys zaburzył tradycyjne mechanizmy rynkowe, związane z przechodzeniem gospodarki z jednej do drugiej fazy cyklu koniunkturalnego.

Realna stała się wizja upadłości banków, ze względu na duże straty. Pogarszająca się kondycja sektora bankowego zadecydowała o wzroście kosztu pozyskania środków przez banki oraz wzrostu spreadów (tj. różnica między kursem kupna, a sprzedaży), co z kolei przełożyło się na wzrost kosztu finansowania przedsiębiorstw.

Między innymi źródłem kryzysu okazały się również wadliwe konstrukcje na rynku instrumentów strukturyzowanych.

Szczególną uwagę należy zwrócić na ostatni efekt. Otóż pomimo obniżenia przez banki centralne stóp procentowych, stopy procentowe kredytów pozostały wciąż na wysokim poziomie. Przyczyny tego należy szukać we wspomnianym już pogorszeniu się płynności sektora bankowego, spadku dostępnego kapitału regulacyjnego oraz wzroście kosztu pozyskania środków przez banki. Boom na rynku mieszkaniowym w USA, przyczynił się do poprawy koniunktury

<sup>20</sup> Rafał Kusy, *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego...*, s. 113.

<sup>21</sup> R. Kusy, *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego...*, s. 114-115.

<sup>22</sup> R. Kusy, *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego...*, s. 114-115.

<sup>23</sup> K. Gierczyńska, A. Wojciechowski, *Konsekwencje kryzysu na rynku kredytów subprime dla polskiej gospodarki*, *Equilibrium*, 2/2009, s. 11.

<sup>24</sup> R. Małysz, *Powtórka z USA?*, *Gazeta Bankowa*, 14/2008, s. 18-21.

w całej gospodarce oraz powstania znaczącego efektu majątkowego, polegającego na silnym wzroście konsumpcji finansowej i wzrostem cen nieruchomości. Wzrost konsumpcji, będący skutkiem efektu majątkowego, determinował spadek oszczędności oraz na tyle duży wzrost importu, że zjawisko przybrało formę nierównowagi w wymiarze globalnym.

Kryzys subprime dowiódł malejącego wpływu banku centralnego na sterowanie koniunkturą, ponieważ obniżki stóp procentowych nie przełożyły się na spadek oprocentowania kredytów korporacyjnych, utrudniając gospodarce wyjście z recesji. Wzrost konsumpcji nie przełożył się na wzrost inwestycji i płać, a pogorszenie koniunktury nie wpłynęło na spadek dochodów przedsiębiorstw<sup>25</sup>.

### **Konsekwencje kryzysu subprime w kontekście gospodarki i rynków finansowych**

Kryzys, który początkowo wystąpił na amerykańskim rynku mieszkaniowym przekształcił się w globalny kryzys gospodarki światowej, którego rozmiary są porównywane z wielkim kryzysem z lat 1929-1933. Nie można podać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ miał kryzys subprime na całą gospodarkę światową.

Bezpośrednie skutki załamania rynku kredytów hipotecznych w USA najbardziej odczuły rynki finansowe krajów wysoko rozwiniętych, ponieważ to one poprzez swój rozwój i zasięg miały nieograniczony dostęp do instrumentów, których rynek się załamał. Instytucje finansowe gospodarek wschodzących, do których należy Polska, nie odczuły bezpośrednich strat z tytułu inwestycji w te instrumenty, w związku z mniejszą ich popularnością oraz dostępnością<sup>26</sup>.

Jednakże zarówno gospodarki krajów wysokorozwiniętych, jak i krajów wschodzących odczuły skutki kryzysu w postaci pogorszenia sytuacji gospodarczej z dwóch podstawowych przyczyn. Po pierwsze, wstrząsów na rynkach finansowych oraz walutowych, które spowodowały gwałtowne zmiany kursów walut szczególnie krajów wschodzących, a także wycofanie kapitału przez instytucje funkcjonujące na rynku międzynarodowym z powodu rekompensowania strat lub podwyższenia oceny ryzyka na tych rynkach. Po drugie, spadku popytu w szczególności na rynkach krajów wysokorozwiniętych, co było przyczyną załamania światowego eksportu<sup>27</sup>.

Według danych Światowej Organizacji Handlu największe załamanie handlu światowego miało miejsce w czwartym kwartale 2008 r. oraz w pierwszym 2009 r. Skutki kryzysu szczególnie dotkliwe były dla eksportu oraz importu praktycznie wszystkich krajów na świecie. Światowy eksport w roku 2009 obniżył się o 12%, a światowy import o 12,9%. Trochę bardziej ucierpiały kraje wysoko rozwinięte (spadek eksportu o 15,1% i importu o 14,4%), natomiast nieco mniejsze spadki zanotowały gospodarki krajów wschodzących (spadek eksportu o 7,4%, a importu o 10,5%). W 2010 r. sytuacja uległa znacznej poprawie – nastąpił wzrost zarówno światowego eksportu, jak i importu odpowiednio o 13,8% i 13,7%. Gospodarki krajów wysoko rozwiniętych zanotowały odpowiednio wzrosty o 13% i 10,9%, a gospodarki krajów wschodzących wzrosty o 14,9% i 18,1%. Niestety w 2011 r. nastąpiło ponowne spowolnienie, ale już nie tak drastyczne jak w 2009 r.<sup>28</sup>.

Konsekwencje kryzysu subprime miały również miejsce w innych segmentach gospodarki. Kryzys ten doprowadził m.in. do upadłości wielu instytucji finansowych. 15 września 2008 r. Lehman Brothers Holdings Inc. – czwarty co do wielkości bank inwestycyjny w Stanach Zjednoczonych, zbankrutował i ogłosił upadłość, zgodnie z amerykańskim prawem występując z wnioskiem o ochronę przed wierzycielami<sup>29</sup>. Upadły również takie instytucje finansowe jak m.in. amerykańskie Bear Stearns. Ponadto wiele banków poniosło straty w związku ze straconymi kredytami i dotknął ich problem spełnienia wymogów kapitałowych. Pojawiła się potrzeba dofinansowania tych banków przez poszczególne kraje. W Europie największe dokapitalizowanie miało miejsce w przypadku Royal Bank of Scotland oraz HBOS, a w USA w przypadku Citigroup, JP Morgan, Bank of America Corporation oraz Morgan Stanley.

W związku z załamaniem na giełdach ogromne straty poniosły fundusze inwestycyjne oraz emerytalne, które inwestują głównie na rynkach papierów wartościowych. Spadła wartość ich portfeli inwestycyjnych, a co za tym idzie, wiele z nich stanęło na krawędzi bankructwa, a co niektóre zbankrutowały.

W związku z powyższym ucierpiały również gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa (zagrożenie bezrobociem, niższe dochody, ograniczenie kredytu zwłaszcza hipotecznego ze strony banków).

Konsekwencją był również wzrost wydatków rządowych, a także przyrost długu publicznego. Nieoczekiwane i nieplanowane rozmiary przybrały wydatki na dofinansowanie banków i innych instytucji finansowych oraz ustabilizowanie rynków finansowych. Natomiast załamanie handlu światowego spowodowało spadek produkcji, wzrost

<sup>25</sup> Niestabilność systemów finansowych wywołana krachem na rynku kredytów subprime – kryzys subprime jako nowy model kryzysu finansowego ..., s. 239-240.

<sup>26</sup> Czekaj J., Wpływ Światowego kryzysu gospodarczego na polską gospodarkę, [w:] G. Kołodko (red.), Globalizacja, kryzys i co dalej?, Poltext Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 196.

<sup>27</sup> Czekaj J., Wpływ Światowego kryzysu gospodarczego na polską gospodarkę..., s. 196-197.

<sup>28</sup> M. Adamczyk, Współczesny kryzys finansowy- przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej, Wyzwania gospodarki globalnej, Prace i materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, nr 31, 2012, s. 25.

<sup>29</sup> M. Banajski, Upadłość banku inwestycyjnego Lehman Brothers (w:) Międzynarodowe bankructwa i afery bankowe, red. P. Masiukiewicz, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011, s. 161.

bezrobocia, a także spadek konsumpcji oraz inwestycji<sup>30</sup>. Kryzys subprime przyniósł konsekwencje, które znacznie wykroczyły poza granice Stanów Zjednoczonych. Niewymierną konsekwencją kryzysu jest spadek zaufania do instytucji ratingu jako zewnętrznej oceny jakości inwestycji<sup>31</sup>.

### **Reakcja rządu USA oraz banków centralnych na kryzys subprime**

Obniżenie płynności rynku pieniężnego spowodowało konieczność zasilenia systemu finansowego przez bank centralny. Interwencje w tym zakresie zostały podjęte przez FED, EBC, jak również i banki centralne Anglii, Kanady i Szwajcarii. Zagrożenie recesją (jest to zjawisko makroekonomiczne polegające na znacznym zahamowaniu tempa wzrostu gospodarczego, skutkujące najczęściej spadkiem produktu krajowego brutto. W znaczeniu technicznym recesja definiowana jest jako spadek PKB przez co najmniej dwa kolejne kwartały) wywołało falę obniżek stóp procentowych. Priorytetowym zadaniem władz monetarnych w procesie reagowania na skutki kryzysu subprime oraz przywrócenie równowagi było zasilenie systemu finansowego w płynność. Jednym z wielu rozwiązań było udzielanie pożyczek pod zastaw papierów zabezpieczonych wierzytelnościami hipotecznymi, lecz odznaczających się ratingami inwestycyjnymi.

Zarówno „wpompowanie“ ogromnej skali środków przez banki centralne oraz EBC w systemy finansowe, jak również redukcje stóp procentowych okazały się nieskutecznymi narzędziami likwidacji kryzysu. Obok faktycznego wsparcia narażonych na upadłość banków, operacje zasilania miały na celu mobilizację akcji kredytowej, a także zwiększenie zaufania wśród uczestników rynku. Co prawda, patrząc na ocenę sytuacji w pierwszym kwartale 2009 r. nie dawało powodów do optymizmu. Zaangażowane przez banki centralne środki nie przełożyły się na wzrost akcji kredytowej<sup>32</sup>.

Należy również zwrócić szczególną uwagę na to iż, decyzje podejmowane przez FED, które miały na celu pobudzenie gospodarki, związane z obniżaniem stóp procentowych, mogą doprowadzić do eskalacji inflacji. Pomimo rosnącej inflacji stopy procentowe są obniżone, co z kolei oznacza, że realne stopy procentowe w USA są ujemne<sup>33</sup>.

W związku z powyższym ukazuje się paradoks współczesnej polityki banku centralnego. W obliczu ryzyka niestabilności finansowej optymalnym rozwiązaniem byłoby obniżenie stóp procentowych. Jednak może to się stać symulatorem wzrostu inflacji. Natomiast w fazie wzrostu cen nieruchomości, próba powstrzymania popytu poprzez podniesienie przez ank centralny stóp procentowych może stać się impulsem do załamania się koniunktury rynkowej<sup>34</sup>.

### **Regulacje prawne w odpowiedzi na kryzys finansowy subprime – wnioski i spostrzeżenia**

Ze względu na pieniądź, strefa finansowa wymaga regulacji, aby kształtowane przez nią stosunki finansowe służyły gospodarce jako całości, a nie wynaturzały się, służąc partykularnym celom sfery finansowej. W związku z tym, konieczność regulacji nie budzi wątpliwości, ponieważ wynika z samego faktu źródła kreacji pieniądza i wykorzystywania pieniądza przez sferę finansową w toku swych operacji. Z jednej strony skala regulacji wyznaczana jest przez regulatora reprezentującego interesy sfery finansowej jako całości. Z drugiej jednak strony, przez tych, którzy reprezentują interesy sfery finansowej i wywierają ciągłą presję na deregulację w imię własnych interesów. Granica sporu przebiega, pomiędzy tymi, którzy regulację uznają za niedostateczną, a tymi, którzy oceniają stan jako przeregulowanie.

W związku z powyższym należy odwołać się do Coase'a, który uważał iż, niedostateczna regulacja, przez co rozumiał nieuregulowanie działania w jakiejś dziedzinie, w tym przypadku dotyczy sfery finansowej, przynoszą skutki, których końcowe koszty społeczne są wyższe od prywatnych kosztów końcowych, ponoszonych w tym przypadku przez instytucje finansowe<sup>35</sup>.

W literaturze wyróżniane są dwa rodzaje regulacji prawnych<sup>36</sup>. Pierwszy o charakterze systemowym. Wynika on z odpowiedzialności państwa za ukształtowanie podstaw funkcjonowania sfery finansowej. Poprzez regulacje prawne państwo tworzy sieć bezpieczeństwa finansowego, obejmującego rynki finansowe, instytucje finansowe, produkty, usługi. Chodzi tutaj o przepisy prawne dotyczące licencjonowania działalności, ochrony deponentów, ograniczeń w wykonywaniu określonych czynności, monitorowania instytucji finansowych czy też jawności działalności instytucji finansowych. Natomiast drugi rodzaj regulacji dotyczy działalności instytucji finansowych w zmiennych warunkach koniunkturalnych. W tej kwestii odpowiedzialność państwa nie powinna ograniczać się tylko do neutralizacji skutków wywołanych przez kryzysy finansowe. Państwo jest podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie regulacji, które uniemożliwiłyby powstanie kryzysów w sferze finansowej.

<sup>30</sup> M. Adamczyk, *Współczesny kryzys finansowy- przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej...*, s. 26-27.

<sup>31</sup> *Niestabilność systemów finansowych wywołana krachem na rynku kredytów subprime – kryzys subprime jako nowy model kryzysu finansowego ...*, s. 242.

<sup>32</sup> *Niestabilność systemów finansowych wywołana krachem na rynku kredytów subprime – kryzys subprime jako nowy model kryzysu finansowego ...*, s. 243

<sup>33</sup> M. Zaleska, A. Jurowski, *Przeciwdziałanie skutkom kryzysu subprime*, artykuł dostępny na [ww.bfg.pl](http://www.bfg.pl).

<sup>34</sup> *Niestabilność systemów finansowych wywołana krachem na rynku kredytów subprime – kryzys subprime jako nowy model kryzysu finansowego ...*, s. 244.

<sup>35</sup> K. Matthews, J. Thompson, *Ekonomika bankowości*, PWE, Warszawa 2007, s. 189.

<sup>36</sup> Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny, a kryzysy finansowe...*, s. 253.

Działania prawne nie zawsze podejmuje się w zgodzie z zasadą antycypacji zdarzeń kryzysogennych. Często można zauważyć, iż regulatorzy działają *ex post*, reagując na zdarzenia które już wystąpiły, czyli gdy pojawiają się skutki wymuszające ich reakcje. Regulatorzy również często działają pod presją stanu koniunktury, czyli pod presją samego rynku. Dokonują deregulacji obszarów, wcześniej objętych regulacją. Zauważyć należy, iż często wymusza to stan koniunktury. Gdy kryzys finansowy mija, presja rynku sprawia, że państwo przywraca poprzedni stan prawny. Kryzysy finansowe powtarzają się, w związku z czym pojawia się potrzeba ponowne regulacji lub reregulacji<sup>37</sup>.

Przykłady regulacji i okoliczności ich wprowadzania w większości przedstawionych i opisanych w literaturze wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych. Sektor finansowy USA od wielu lat przoduje w skali wprowadzanych innowacji finansowych, a zatem też i w kierunkach regulacji. Wiedzie również prym w skali deregulacji, a jeżeli zachodzi potrzeba to w reregulacji. Dzieje się tak, iż w Stanach Zjednoczonych występują pierwsze symptomy kryzysów finansowych, które następnie rozprzestrzeniają się na cały świat. Również jako pierwsze wychodzą z kryzysów finansowych, a za nimi pozostałe kraje. Wszelkie regulacyjne zmiany szybko rozprzestrzeniają się, stając się regulacjami adaptowanymi do regulacyjnych systemów narodowych przez inne kraje.

Eksplozja pomysłów na poprawienie prawa zawsze występowała po bolesnych skutkach kryzysów prawnych, tak również było i tym razem. Kryzys subprime uwidoczniał skutki dotychczasowych regulacji i uzasadnił potrzebę reregulacji, przede wszystkim dlatego, iż wywołane skutki finansowe były przerażające<sup>38</sup>.

W USA najbardziej została dotknięta bankowość inwestycyjna. Na koniec 2008 r. z dziewięciu czołowych firm inwestycyjnych zostały dwie działające niezależnie: Goldman Sachs oraz Morgan Stanley. Instytucje te, aby mogły otrzymać pomoc FED-u musiały zmienić strukturę organizacyjną na holding bankowy. Warto również wspomnieć o tym, iż największy ubezpieczyciel na rynku amerykańskim AIG został przejęty przez rząd federalny. Pod wpływem rozmiarów skutków kryzysu finansowego, przypomniano FED-owi, przy okazji, że na niego spada również odpowiedzialność za kryzys wywołany w latach 1929-1933. Została zarzucona również niekonstytucyjność samego powołania FED-u, ponieważ konstytucja Stanów Zjednoczonych zastrzega emisję pieniądza do kompetencji Kongresu<sup>39</sup>. Kilkadziesiąt projektów ustaw, które zostały złożone w latach 2007-2010 w Izbie Reprezentantów Kongresu dotyczyły głównie reformy FED-u. Najwięcej projektów odnosiło się do zmiany zasad udzielania wsparcia finansowego bankom i innym instytucjom.

W 2010 r. została przyjęta przez Kongres i wpisana do ustawodawstwa ustawa zabraniająca bankom spekulowania ich własnymi funduszami, zwana zasadą *proprietary trading*. Zasada ta spotkała się z ostrą krytyką ze strony finansjery. W 2012 r. prezesi sześciu największych amerykańskich banków podjęli próbę demontażu zasady Volckera, która jest częścią ustawy Dodd-Frank z 2010 r.<sup>40</sup>

### Zakończenie- wnioski podsumowujące

Podsumowując, kryzys subprime, który miał miejsce w latach 2008-2009, był jednym z największych, o ile nie największym kryzysem finansowym w historii gospodarki światowej. Kryzys ten rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, ale jego skutki odbiły się na gospodarkach prawie wszystkich krajów na świecie. Przyczyn kryzysu upatruje się w wielu czynnikach. Do najważniejszych należy zaliczyć rozluźnienie przepisów dotyczących udzielania kredytów hipotecznych, czy też błędy popełnione w polityce monetarnej prowadzonej przez FED, nieuzasadnione przyzwolenie rozwoju rynków niepewnych kredytów hipotecznych i papierów wartościowych emitowanych na ich bazie oraz toksycznych instrumentów finansowych.

Skutki kryzysu na rynku nieruchomości były szczególnie dotkliwe zarówno dla gospodarki amerykańskiej, jak i dla innych krajów. Wiele potężnych banków stanęło na krawędzi bankructwa, a niektóre z nich upadły. Sektor niezależnej bankowości inwestycyjnej funkcjonującej kilkadziesiąt lat przestał istnieć. Załamały się rynki akcji, szczególnie w USA, Wielkiej Brytanii, krajach strefy euro oraz azjatyckich. Handel światowy uległ załamaniu, podobnie stało się z inwestycjami oraz konsumpcją. Co więcej, należy mieć na uwadze to, iż negatywne skutki dla gospodarki światowej przełożyły się również na skalę mikro, czyli gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa. Amerykański sen o własnych czterech kątach runął jak domek z kart. Ludzie tracili domy zakupione na kredyt, którego nie byli w stanie spłacić. Działo się tak m.in. ze względu na gwałtowną podwyżkę stóp procentowych, a co za tym idzie, szybki wzrost raty kredytu. Nastąpił wzrost bezrobocia, spadek dochodów, utrudniony został dostęp do kredytów, w szczególności dotyczyło to kredytów hipotecznych.

<sup>37</sup> Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny, a kryzysy finansowe...*, s. 254.

<sup>38</sup> Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny, a kryzysy finansowe...*, s. 261.

<sup>39</sup> R. Huterski, *Koncepcje zmian w funkcjonowaniu systemu rezerwy federalnej inspirowane kryzysem finansowym w świetle prac legislacyjnych Kongresu Stanów Zjednoczonych od 1 stycznia 2007 roku do 31 stycznia 2010 roku*, (w:) red. A. Jane, *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Zeszyty Naukowe nr 140, 2010, s. 44.

<sup>40</sup> Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny, a kryzysy finansowe...*, s. 262.

\*\*\*

**THE SUBPRIME CRISIS AND ITS IMPACT ON THE ECONOMY AND FINANCIAL MARKETS.**

The crisis in the US subprime mortgage market surfaced in mid-2007, While strong information about the wider audience. The reasons are seen in many factors. Is it necessary to separate from the standards of mortgage loans granted? Consult a mortgage, borrow to buy your own home or flat. The low cost of the conditions led to investing. He attracted more and more customers. Since 1997, real estate prices in the US have been constantly growing. Credit institutions that are no longer made effective. Many lines of coins on the edge of bankruptcy, and some of them fell. In the USA, investment banking was the most affected. At the end of 2008, the top two investment companies were two independent companies: Goldman Sachs and Morgan Stanley.

**Keywords:** subprime crisis, financial markets, mortgage loans, central banks, FED, interest rates

Stella Skorupska

## PROBLEMATYKA SAMOBÓJSTW W POLSKIM SYSTEMIE PENITENCJARNYM

**Wprowadzenie**

Własnowolne pozbawienia siebie życia to często poruszany tematem badań naukowych. Jako zjawisko złożone jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin. Dzieje się tak, ponieważ samobójstwo stanowi niezwykle poważny i wciąż aktualny problem społeczny. Podkreśla się, że jest to nieodłączny element kultury oraz cywilizacji w historii ludzkości. Ludzie popełniają samobójstwa w różnorodnych instytucjach i zbiorowościach. Nierzadko są notowane w placówkach opiekuńczo - wychowawczych, jednostkach wojskowych, policji czy więzieniach. Na samobójstwo decydują się zazwyczaj bezrobotni, nieuleczalnie chorzy, bankruci, osoby zawiedzione w miłości, odizolowane od społeczeństwa i znużeni monotonnością życia codziennego<sup>1</sup>. Niektóre z wymienionych cech są charakterystyczne dla instytucji totalnej. Do takich instytucji Erving Goffman zalicza między innymi instytucję więzienną. Autor wskazuje więzienie w trzeciej grupie placówek, które mają na celu chronić społeczeństwo przed świadomym wyrządzeniem mu szkód. Uważa, że instytucja ta stwarza członkom jakby odrębny świat<sup>2</sup>. Wziesienie przez swoje ograniczenia w pewien sposób kumuluje na obszarze swojej działalności oraz funkcjonowania, konglomerat cech totalności. W ten sposób nie daje swoim członkom możliwości zaspokojenia konstytutywnych potrzeb ludzkich, co w następstwie jest impulsem, który prowadzi do sytuacji nieprzewidywanych, a także trudnych i kuriozalnych w obrębie społeczności ludzi pozbawionych wolności. Osoba skazana niekiedy może doprowadzić swój organizm i umysł do stanu rozregulowania. Pojawiają się wówczas między innymi: niełatwe myśli, decyzje o dokonaniu aktu samouszkodzenia, a w konsekwencji akty samobójcze<sup>3</sup>.

Zamachy samobójcze i usiłowania samobójstw zachodzą w zakładach penitencjarnych z różnym nasileniem. Następnie spotykają się z przeróżnymi ocenami, a w konsekwencji oddziałują negatywnie społecznie, gdyż generują w pozostałych osadzonych między innymi obniżenie poziomu bezpieczeństwa osobistego, niepokój i stres<sup>4</sup>.

Samobójstwa w zakładach karnych są niekiedy wyrazem protestu skierowanego przeciwko systemowi karnemu, obecnym stosunkom społecznym między osadzonymi a personelem więziennym, czy też pomiędzy samymi osadzonymi. Liczne są również samobójstwa wynikające z załamania psychicznego, swoście pojowanym wstydem społecznym będącym efektem uwięzienia i niemożnością rozwiązywania problemów życiowych<sup>5</sup>.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie problematyki samobójstw w polskim systemie penitencjarnym. Tak więc w pierwszej części autorka skupiła się na terminologii i kwalifikacji samobójstwa, determinantach wpływających na popełnianie samobójstw w więzieniach, samoagresji jako przyczynie usiłowania samobójstwa w latach 2010-2016, sposobach i miejscach popełniania samobójstw w więzieniach. Zaś druga część traktuje o sposobach zapobiegania samobójstwom w więzieniach.

**Terminologia i klasyfikacja samobójstwa**

Od dawna podejmowano próby określenia: jaki rodzaj śmierci uznajemy za śmierć samobójczą? Aby można było podjąć analizę samobójstw w polskim systemie penitencjarnym musimy najpierw sprecyzować co rozumiemy pod pojęciem „samobójstwo”. W literaturze możemy spotkać wiele definicji samobójstwa<sup>6</sup>. Jedna z nich określa samobójstwo jako rodzaj dobrowolnej śmierci<sup>7</sup>. Z kolei Światowa Organizacja Zdrowia definiuje termin samobójstwo jako zjawisko wielowymiarowe, które jest wynikiem interakcji między czynnikami: biologicznymi, genetycznymi, socjologicznymi, psychologicznymi oraz środowiskowymi<sup>8</sup>. W ujęciu prawnym natomiast samobójstwo definiuje się jako każdy przypadek śmierci, który jest wynikiem bezpośredniego albo pośredniego działania lub zaniechania, którego dokonuje ofiara zdająca sobie w pełni sprawę ze skutków swojego czynu. Jest to zaledwie parę z występujących określeń samobójstwa. Pomimo to

<sup>1</sup> A. Gawliński, *Namowa lub pomoc w samobójstwie: aspekt kryminalistyczny i kryminologiczny*, Olsztynek 2017, s. 25; M. Sobkowiak, *Przeciwdziałanie zachowaniom suicydalnym w pracy socjalnej*, Gorzów Wielkopolski 2011, s. 5; M. Kopciuch, *Samobójstwa osób pozbawionych wolności w zakładach penitencjarnych w Polsce w 1995 roku* [w:] *Samobójstwo*, red. B. Hołyst, M. Staniaszek, M. Binczycka-Anholcer, Warszawa 2002, s. 284.

<sup>2</sup> E. Goffman, *Charakterystyka instytucji totalnych* [w:] *Elementy teorii socjologicznych: materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, wybór, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975, s. 150-151.

<sup>3</sup> S. Przybyliński, *Więźniowie niebezpieczni: ukryty świat penitencjarny*, Kraków 2012, s. 284.

<sup>4</sup> M. Borowski, A. Stromecka, *Samobójstwo jako patologia społeczna*, Płock-Wyszaków 2010, s. 7.

<sup>5</sup> M. Kopciuch, *Samobójstwa osób...*, op. cit., s. 284.

<sup>6</sup> B. Hołyst, *Samobójstwo - przypadek czy konieczność*, Warszawa 1983, s. 13.; T. Ślipko, *Pojęcie samobójstwa bezpośredniego i pośredniego w świetle współczesnych dyskusji*, „Roczniki Filozoficzne” 1964, s. 105. I wiele innych pozycji.

<sup>7</sup> A. Lebedowicz, *Samobójstwo w ujęciu wielopłaszczyznowym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2013, nr 3, s. 1.

<sup>8</sup> A. Zwoliński, *Samobójstwo jako problem osobisty i publiczny*, Kraków 2013, s. 11.

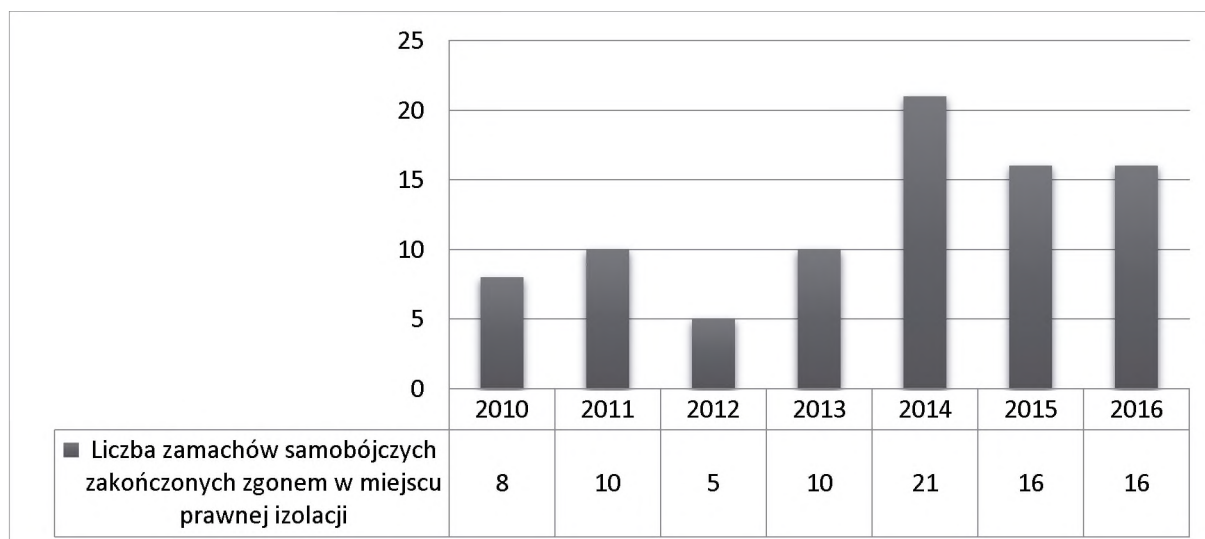
brakuje jednak pełnej i jednoznacznej definicji tego zjawiska. Tłumaczyć można to różnorodnym podejściem do problemu przez osoby zajmujące się tym zagadnieniem<sup>9</sup>.

Zamachy samobójcze, czyli samobójstwa możemy podzielić na dwie podstawowe grupy: samobójstwa dokonane i samobójstwa niedokonane, inaczej usiłowane. Przez samobójstwo dokonane należy rozumieć samobójstwo, które kończy się skutecznym odebraniem sobie życia. Natomiast samobójstwo niedokonane (usiłowane) to nieskuteczne odebranie sobie życia, ponieważ podczas pozbawiania się życia przez osobę, może wystąpić okoliczność umożliwiająca odratowanie lub osoba może przeprowadzić zamach w sposób zapewniający odratowanie<sup>10</sup>. Zdaniem Brunona Hołysta „przez usiłowanie popełnienia samobójstwa rozumie się świadomy, dobrowolny akt, który podjęła osoba w celu zadania sobie krzywdy i nie była pewna całkowicie, czy przeżyje, ale w wyniku którego to obrażenia nie doszło do jej zgonu.” Niektórzy posługują się pojęciem parasamobójstwo czy próba samobójcza jako synonimu słowa samobójstwo usiłowane. Ma to na celu podkreślenie faktu, iż jest to zjawisko bliskie albo podobne do samobójstwa, lecz pomimo to nadal różne<sup>11</sup>.

Samobójstwo dokonane i samobójstwo usiłowane znajdują się w tej samej klasie co samobójstwa. Jednak próby samobójcze przewyższają liczbę dokonanych samobójstw. Zazwyczaj motywy prób samobójczych są przeważnie analogiczne w stosunku do motywów samobójstw. Jednak podkreśla się, iż są one przejawem wołania o pomoc otoczenia<sup>12</sup>.

### Charakterystyka zamachów samobójczych w miejscu prawnej izolacji na podstawie statystyk policyjnych w latach 2010-2016

Statystyka Komendy Głównej Policji gromadzi informacje o zamachach samobójczych w miejscu prawnej izolacji z Komend Wojewódzkich Policji w: Bydgoszczy, Białegostoku, Gdańska, Gorzowa Wielkopolskiego, Katowic, Kielc, Krakowa, Łodzi, Lublina, Olsztyna, Opola, Poznania, Rzeszowa, Szczecina, Radomia, Wrocławia i Komendy Stołecznej Policji w Warszawie.



Wykres 1. Liczba zamachów samobójczych w miejscu prawnej izolacji w latach 2010-2016<sup>13</sup>.

W ciągu siedmiu lat w Polsce ogółem popełniono 35 462 zamachy samobójcze zakończone zgonem - w tym 86 zamachów samobójczych zakończonych zgonem w miejscu prawnej izolacji. Jest to zaledwie 0,24 % ogółu popełnionych samobójstw. Najwięcej było ich w 2014 roku - 21 zamachów samobójczych zakończonych zgonem, a najmniej w 2012 roku - 5 zamachów samobójczych zakończonych zgonem.

### Determinanty wpływające na popełnianie samobójstw w więzieniach

Samobójstwo jest zjawiskiem uwarunkowanym wieloczynnikowo. Dlatego też jego przyczyn trzeba poszukiwać nie tylko w sferze psychologicznej, ale także na płaszczyźnie społecznego funkcjonowania człowieka i jego sposobie reagowania w trudnych, niecodziennych sytuacjach. Literatura przedmiotu różnorodnie dokonuje podziału czynników sprzyjających zachowaniom suicydalnym. R. O' Connor oraz N. Sheehy wyróżniają trzy podstawowe czynniki: kliniczny,

<sup>9</sup> M. Putowski, M. Piróg, M. Podgórnian, J. Zawiślak, H. Pieciewicz-Szczęśna, Analiza epidemiologiczna występowania samobójstw w Polsce w latach 2000-2013, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2015, tom 96, nr 1, s. 264.

<sup>10</sup> M. Makara-Studzińska, Wybrane zagadnienia z problematyki suicydologii, „Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2001, tom 26, nr 17, s. 222.

<sup>11</sup> B. Hołyst, Suicydologia, Warszawa 2002, s. 43.

<sup>12</sup> M. Makara-Studzińska, Wybrane...op.cit., s. 222.

<sup>13</sup> Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej: www.statystyka.policja.pl.

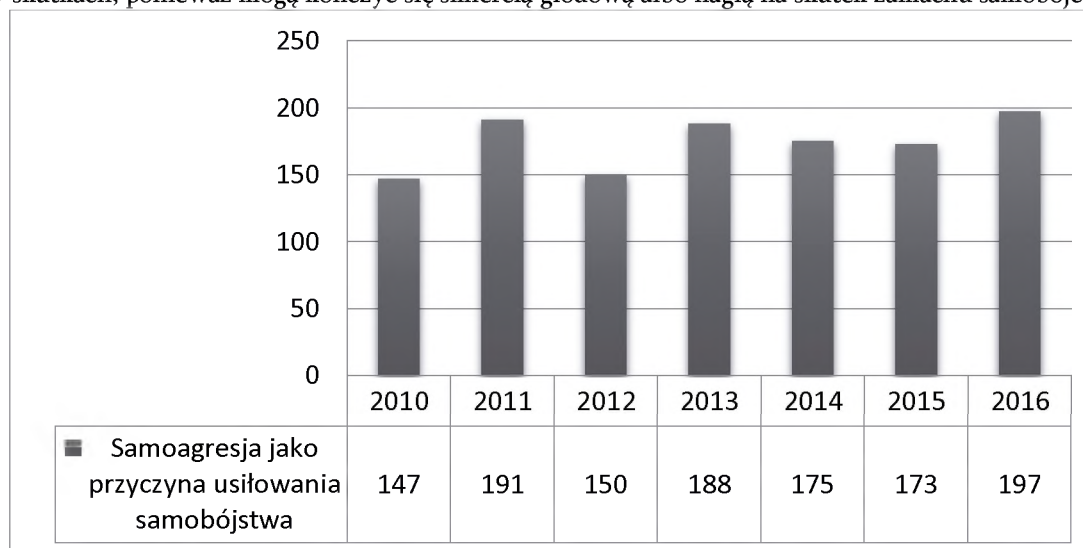
społeczny i osobisty. Do czynnika klinicznego zaliczamy głównie zaburzenia osobowości. Czynniki społeczny charakteryzuje się brakiem wsparcia społecznego, izolacją (zamknięciem w ograniczonej przestrzeni, separacją od osób, rzeczy czy miejsc, do których osoba jest przyzwyczajona, całkowitym usunięciem jednostki ze środowiska, monotonią stymulacji, czyli poddawaniem człowieka nieprzerwanemu działaniu stałych i niezmiennych bodźców<sup>14</sup>) różnorodnymi zdarzeniami życiowymi, negatywnymi zjawiskami społecznymi. Ostatni z wyżej wymienionych czynników osobisty to model biopsychospołeczny w którym autorzy podkreślają główne elementy poznawcze między innymi atrybucję i sztywność poznawczą<sup>15</sup>.

Wszystkie z powyżej przedstawionych czynników mogą przyczynić się do podjęcia decyzji o samobójstwie. Akt samobójczy to zjawisko dynamiczne, a ryzyko połączone z jego popełnieniem jest zależne od wzajemnego powiązania omawianych czynników, jednak każdy z nich może ulec zmianie<sup>16</sup>.

### Samoagresja jako przyczyna usiłowania samobójstw w więzieniach w latach 2010-2016

Zakład karny jest specyficznym miejscem, w którym zjawisko agresji jest powszechne. Agresja, która występuje w jednostkach penitencjarnych skierowana jest nie tylko w stosunku do innych osób (współwięźniów, funkcjonariuszy Służby Więziennej), ale także wobec samego siebie. Dopiero wtedy możemy mówić o autoagresji. Dla określenia definicji zachowań autoagresywnych właściwy będzie termin zaczerpnięty z literatury omawiającej tematykę penitencjarną. Przez pojęcie autoagresji według R. Opora należy rozumieć każde świadome zachowanie mające na celu zadanie sobie cierpienia fizycznego, psychicznego lub pozbawienia siebie życia<sup>17</sup>.

Samoagresja więźniów należy do zachowań protestacyjnych. Za pomocą tego zachowania osoby te, protestują przeciwko np. sytuacjom w więzieniu, panującym stosunkom społecznym między osadzonymi, jak również służbą więzienną oraz pomiędzy samymi osadzonymi. Nie można natomiast wykluczyć, iż tego typu zachowania są następstwem gwałtownego załamania psychicznego, jedynym możliwym według nich rozwiązaniem problemów życiowych bądź swoistym pojmowanym wstydem na skutek uwięzienia<sup>18</sup>. Zazwyczaj są to reakcje rozpaczliwe na tle emocjonalnym, tragiczne w skutkach, ponieważ mogą kończyć się śmiercią głodową albo nagłą na skutek zamachu samobójczego<sup>19</sup>.



Wykres 2. Liczba usiłowań samobójstw przez więźniów w latach 2010-2016, których przyczyną była samoagresja<sup>20</sup>.

W świetle danych statystycznych prowadzonych przez Biuro Penitencjarne Centralnego Zarządu Służby Więziennej zauważyć można, iż w ostatnich siedmiu latach usiłowanie samobójstw przez więźniów na skutek samoagresji stanowi nielada problem. Najwięcej było ich w 2016 roku, bo aż 197, a najmniej w 2010 roku - 147. Na pierwszym miejscu spośród osób, które najczęściej dopuszczają się prób samobójczych są recydywiści penitencjarni - 498, na drugim

<sup>14</sup> E. Magda, Problematyka zachowań suicydalnych w środowisku instytucji totalnych [w:] Samobójstwo: jeden problem, trzy spojrzenia, red. M. Farnicka, E. Magda, Zielona Góra 2014, s. 72.

<sup>15</sup> T. Głowik, A. Matyba, Samobójstwa osadzonych w latach 2006-2009, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 66, s. 6.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> M. Błaszczyk, D. Orłowski, Autoagresja wśród więźniów, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, Olsztyn 2016, nr 3 s. 31.

<sup>18</sup> Z. Tokarski, A. Florkowski, M. Talarowska, P. Wierzbński, I. Łopacińska, K. Zboralski, S. Szubert, Zachowania autoagresywne w zakładach penitencjarnych, „Polski merkuriusz lekarski” 2011, tom 31, nr 186, s. 357.

<sup>19</sup> A. Nawój-Śleszyński, Problemy zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osobom pozbawionym wolności przez administrację więzienną w warunkach przeładnienia jednostek penitencjarnych, [w:] X lat obowiązywania kodeksu karnego wykonawczego, red. S. Lelental, G.B. Szczygieł, Białystok 2009, s. 244.

<sup>20</sup> Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej: [www.sw.gov.pl](http://www.sw.gov.pl).

tymczasowo aresztowani dorośli - 331. Trzecią zaś grupę stanowią więźniowie odbywający karę po raz pierwszy - 268 osób. Najmniej usiłowań samobójstwa dopuszcza się więźniów z grupy klasyfikowanej odbywających karę aresztu wojskowego - 0 więźniów i ukaranych - 19 więźniów. Nasilenie analizowanych usiłowań samobójstw widoczne jest najbardziej w pierwszym i trzecim kwartale roku.

#### Sposoby i miejsca popełniania samobójstw w więzieniach

Możemy wskazać następujące sposoby popełniania samobójstw przez osadzonych w zakładach penitencjarnych:

1. zażycie trucizny,
2. zażycie środków nasennych,
3. przecięcie naczyń tętniczo - żylnych,
4. powieszenie,
5. inne np. wbitki drutu.

Z przeglądu literatury wynika, że dominującą formą popełnienia samobójstwa wśród osadzonych w zakładach penitencjarnych jest powieszenie.<sup>21</sup> Rodzajem materiału, którego używają samobójcy do sporządzenia pętli wisielczej są: sznurowadła do butów, materiał z zasłony wiszącej w kąciu sanitarnym, bandaż elastyczny, przedłużacz elektryczny, pasek od spodni, splecione sznurowadła z paskiem od spodni, siatka od ping-ponga, sznurek, prześcieradło, koce<sup>22</sup>.

Osadzeni dopuszczają się aktów samobójczych w:

1. celach mieszkalnych (pojedynczej, dwuosobowej, trzyosobowej, czterosobowej itp.),
2. świetlicy,
3. poczekalni,
4. łaźni,
5. kąpiku sanitarnym,
6. celach izolacyjnych,
7. celach zabezpieczających,
8. pomieszczeniach sanitarnych,
9. hydroforni,
10. szpitalu więziennym,
11. szpitalu cywilnym,
12. izbie chorych,
13. kabinie natryskowej<sup>23</sup>.

Zdecydowanie najczęstszym miejscem w którym więźniowie decydują się na dokonanie zamachu samobójczego jest cela mieszkalna. Na drugim miejscu znajduje się kącik sanitarny<sup>24</sup>.

#### Sposoby zapobiegania zamachom samobójczym w więzieniach

Jednym z podstawowych obowiązków przypisywanych Służbie Więziennej jest zapewnienie w zakładach karnych oraz aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa<sup>25</sup>. Realizacja tego zadania jest ściśle powiązana z zapewnieniem bezpieczeństwa osadzonym, również tym, którzy chcą odebrać sobie życie. Powyżej wskazane zadania są również elementami Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego z dnia 28 grudnia 2010 roku. Wymienione są w nich obszary obejmujące zapobieganie zaburzeniom psychicznym: opracowanie oraz realizacja programu zapobiegania depresji, samobójstwom w populacji osób, które są pozbawione wolności i w populacji funkcjonariuszy, a także pracowników Służby Więziennej<sup>26</sup>.

Zapobieganie samobójstwom nie jest łatwym zadaniem. Najnowsze badania pokazują, że jest możliwe, ale wymaga całej serii działań, rozpoczynając od zapewnienia możliwie najlepszych warunków wychowawczych, przez skuteczne leczenie zaburzeń psychicznych, w konsekwencji skończywszy na kontrolowaniu czynników powstawania ryzyka w

<sup>21</sup> A. Kubicz, Zachowania suicydalne więźniów w zakładach karnych. Czy da się temu zapobiec?, „Przegląd Prawniczy ELSA Poland” 2014, nr 2, s. 96; T. Głowik, A. Matyba, Samobójstwa osadzonych w latach 2006- 2009, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 66, s. 15.

<sup>22</sup> W. Kędziński, Auto- i alloagresywne zachowania i postawy występujące wśród więźniów. oraz sposoby zapobiegania im, „Problemy Współczesnej Pedagogiki” 2015, nr.1, s. 45; M. Kopciuch, Samobójstwa ..., op.cit., s. 284.

<sup>23</sup> B. Hołyst, Suicydologia..., op. cit., s. 630.

<sup>24</sup> T. Głowik, A. Matyba, Samobójstwa..., op. cit., s. 16.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 09.04.2010 r. o Służbie Więziennej ( Dz. U. 2010 nr 79 poz. 523).

<sup>26</sup> S. Lizińczyk, Próby i skuteczne samobójstwa w polskich systemie penitencjarnym w latach 2010-2013- wybrane charakterystyki penitencjarne, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacyjna” 2014, tom 23, s. 27.

danym środowisku. Sukces programów, które zapobiegają samobójstwu zależy głównie od właściwego rozpowszechnienia informacji na ten temat i od pogłębiania świadomości<sup>27</sup>.

W wielu aresztach śledczych oraz więzieniach zostały wprowadzone szeroko zakrojone programy mające na celu zapobieganie samobójstwu. W niektórych krajach przyjęto nawet ogólnokrajowe standardy oraz wytyczne zapobiegające samobójstwu w tym środowisku<sup>28</sup>. W Polsce jest to regulacja z 13 sierpnia 2010 roku Instrukcja o numerze 16/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, w sprawie zapobiegania samobójstwu osób pozbawionych wolności<sup>29</sup>. Regulacja ta porządkuje dotychczasowe działania i wskazuje metody postępowania w sytuacjach w których występuje zagrożenie samobójstwem osadzonego. Określa zasady tworzenia działań profilaktycznych i podkreśla szeroki zakres oddziaływania na stan podstawowej jednostki penitencjarnej, która może mieć wpływ na zredukowanie zamiarów i zachowań suicydalnych. Poprzez sposób systemowy angażują funkcjonariuszy pionów służby do monitorowania występujących czynników ryzyka samobójstwa u wszystkich osadzonych<sup>30</sup>.

Raporty pokazują, iż po wprowadzeniu wszechstronnych profilaktycznych programów można osiągnąć spadek liczby samobójstw usiłowanych i dokonanych. Charakter tych programów różni się w zależności od lokalnych możliwości i potrzeb więźniów. Pomimo to posiadają one szereg wspólnych elementów oraz działań, na podstawie których stwierdzić można jakie są najskuteczniejsze metody postępowania w tym zakresie. Wielostronny plan zapobiegania samobójstwu, obejmuje następujące elementy: program szkolenia, procedury systematycznego badania selekcyjnego, mechanizmy utrzymania ciągłej komunikacji pomiędzy funkcjonariuszami dotyczące więźniów będących w grupie wysokiego ryzyka, procedury precyzujące na piśmie minimum warunków, które muszą być spełnione w zakładzie, gdzie przebywają więźniowie będący w grupie wysokiego ryzyka, rozwój wystarczających zasobów wewnętrznych w zakładzie karnym albo nawiązanie współpracy z ośrodkami psychiatrycznej opieki zdrowotnej mieszczącymi się poza murami, z kolei gdy zdarzy się samobójstwo należy omówić strategię takiego wypadku z personelem, ponieważ ma to na celu ulepszenie wykrywania tendencji samobójczych i monitorowanie takich więźniów, a także postępowanie z nimi w tym środowisku<sup>31</sup>.

Należy jednak pamiętać, iż w zapobieganiu samobójczym zdarzeniom istotna jest wczesna, trafna diagnoza, a także wzmocnienie poczucia zdrowia fizycznego oraz psychicznego, przekonania własnej wartości, a w dalszej kolejności trening umiejętności poradzenia sobie w ciężkich sytuacjach życiowych i zapobiegania przemocy<sup>32</sup>.

### Podsumowanie

Z dotychczasowych rozważań, wynika fakt, iż bez wątplenia środowisko więzienne może dostarczyć wielu czynników ryzyka, które ułatwia podjęcie decyzji o samobójstwie. Więzienie jest miejscem, w którym notuje się wzrost zamachów samobójczych osadzonych. Autoagresja jest jednym z czynników występowania tego zjawiska. Połączenie kilku z determinantów drastycznie może zwiększyć ryzyko zamachu samobójczego. Osadzony, który decyduje się na akt samobójczy szuka każdej możliwości do jego popełnienia. Jest to jednak ciężkie ze względu na panujące w instytucji ograniczenia i prawa. Niepokojące jest jednak to, że mimo wszystko (jak pokazuje opisana problematyka) możliwe.

\*\*\*

## PROBLEMATIC OF SUICIDES IN THE POLISH PENITENTIARY SYSTEM

Suicide is often the subject of scientific research. As a complex phenomenon, it is of interest to many disciplines. This is because suicide is an extremely serious and still valid social problem. Suicide is one of the major causes of death in the Polish penitentiary system. The author of the following article classifies the acts of suicide committed by prisoners. Afterwards, determinant factors which influence committing suicides in prisons are presented. The author points out to self-destructive behavior as the reason behind suicide attempts in the years 2010-2016. Also, methods and places of committing suicides in prisons are presented, as well as possible ways to prevent them in the penitentiary system.

**Key words:** suicide, self-destructive, behavior, penitentiary system.

<sup>27</sup> Światowa Organizacja Zdrowia, Polskie Towarzystwo Suicydologiczne, Zapobieganie samobójstwu: poradnik dla funkcjonariuszy służby więziennej, Genewa-Warszawa 2003, s. 15-16.

<sup>28</sup> S. Lizińczyk, Próby...op.cit., s. 27.

<sup>29</sup> Instrukcja o numerze 16/2010 z 13 sierpnia 2010 roku Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, w sprawie zapobiegania samobójstwu osób pozbawionych wolności, [www.bip.sw.gov.pl], 23 listopada 2017.

<sup>30</sup> S. Lizińczyk, Próby... op. cit., s. 27.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 28-29.

<sup>32</sup> K. Pierzchała, Problem samobójstw w więzieniach na tle ogólnych trendów. Zarys statystyczno-socjologiczny problemu, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2015, nr 86, s. 99

Karolina Rzeczkowska

## ZNIEWAŻENIE FUNKCJONARIUSZA POLICJI W UJĘCIU KARNO-MATERIALNYM

## 1. O znieważeniu w ogólności

Podstawowym typem przestępstwa znieważenia we współczesnym Kodeksie karnym<sup>1</sup> jest występki ujęty w przepisie art. 216. Jednocześnie, poza typem podstawowym przewiduje się odrębną odpowiedzialność za znieważenie określonych podmiotów, przedmiotów lub miejsc, w tym znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej (art. 133 k.k.), publiczne znieważenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 135 § 2 k.k.), znieważenie głowy obcego państwa lub jego przedstawiciela dyplomatycznego (art. 136 § 3 i 4 k.k.), znieważenie znaków państwowych (art. 137 k.k.), znieważenie publiczne przedmiotu czci religijnej lub miejsca wykonania obrzędów (art. 196 k.k.), znieważenie funkcjonariusza publicznego podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 226 k.k.), publiczne znieważenie grupy osób lub osoby z powodu przynależności narodowej, etnicznej, wyznaniowej lub rasowej (art. 257 k.k.), znieważenie pomnika lub miejsca upamiętniającego zdarzenie historyczne (art. 261 k.k.), znieważenie zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego (art. 262 k.k.), znieważenie, którego dopuszcza się żołnierz w stosunku do przełożonego (art. 347 k.k.), znieważenie, którego dopuszcza się żołnierz wobec podwładnego (art. 350 k.k.)<sup>2</sup>.

Przestępstwa powyższe posiadają nie tylko odmienny przedmiot ochrony, lecz także konstrukcje znamionowe, zatem trudno tu poczynić jakiegokolwiek ogólne założenie<sup>3</sup>, mimo że każde z nich stanowi *lex specialis* wobec podstawowego występku znieważenia, określonego w art. 216 k.k.<sup>4</sup>. I choć przedmiotem niniejszego artykułu jest znieważenie funkcjonariusza publicznego (zawężając to przestępstwo do funkcjonariuszy Policji), to mając powyższe na uwadze, warto w pierwszej kolejności omówić typ podstawowy przestępstwa znieważenia, aby następnie skonfrontować istotne odrębności w stosunku do znieważenia funkcjonariusza Policji. Celem niniejszego artykułu jest bowiem usystematyzowanie zebranych dotychczas w literaturze oraz orzecznictwie sądowym informacji, stanowisk i poglądów, dotyczących karnoprawnej oceny przestępstwa znieważenia funkcjonariusza Policji.

Istota znieważenia sprowadza się do zachowania, które według zdeterminowanych kulturowo i społecznie aprobowanych ocen stanowi wyraz pogardy, uwłaczania czci drugiego człowieka<sup>5</sup>. W literaturze naukowej przyjmuje się, że termin „znieważenie” odpowiada rozumieniu potocznemu, tj. oznacza ublizanie komuś, obraźliwe zachowanie się wobec drugiej osoby<sup>6</sup>. Nie istnieje definicja legalna tego pojęcia, co wydaje się być rozwiązaniem celowym, zwłaszcza w aspekcie procesowym.

Występki znieważenia jest co do zasady ścigany z oskarżenia prywatnego, ustawodawca zostawił więc subiektywnej ocenie pokrzywdzonego pierwotną ocenę tego, czy doszło do naruszenia jego godności, a pozytywny wynik tej oceny uprawnia pokrzywdzonego do wniesienia prywatnego aktu oskarżenia<sup>7</sup>.

Przyjmuje się, że dobrem chronionym przestępstwa znieważenia jest cześć wewnętrzna człowieka, tj. obejmująca ochronę szacunku, dobrego imienia i godności pokrzywdzonego przed narażeniem go na negatywne odczucia jego samego (subiektywne)<sup>8</sup>. Oprócz oceny subiektywnej konieczna jest także wtórna ocena zdarzenia, mająca już charakter *stricte* obiektywny, której dokonuje sąd, przed którym toczy się postępowanie, a niekiedy także i organ prowadzący postępowanie przygotowawcze, jeśli uznał, że określone zdarzenie należy objąć ściganiem z urzędu<sup>9</sup>. W tym świetle przestępstwo znieważenia w typie podstawowym jest przestępstwem podwójnego osądu, tj. o charakterze subiektywnym dokonywanym przez pokrzywdzonego oraz o charakterze obiektywnym, dokonywanym przez sąd. Stanowi to istotną rozbieżność w stosunku do znieważenia funkcjonariusza publicznego, w tym funkcjonariusza Policji. Z kolei tożsamym w przypadku obu przestępstw jest fakt, iż ich sprawcą może być każda osoba, która spełnia ogólne warunki konieczne do ponoszenia odpowiedzialności karnej<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1600).

<sup>2</sup> A. Muszyńska, *Kodeks karny. Część szczególna* (red.) J. Giezek, Warszawa 2014, s. 647-648.

<sup>3</sup> I. Zgoliński, *W kwestii „granic” występków znieważenia z art. 216 Kodeksu karnego*, „Ius Novum” 2013, Nr 2, s. 48.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 48; por. odmienne stanowisko A. Barczak-Oplustil, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz* (red.) A. Zoll, Kraków 2006, s. 891 i 932, zgodnie z którym wątpliwe jest, czy przepis art. 216 KK i 226 KK pozostają w stosunku do siebie w relacji: typ podstawowy – typ kwalifikowany.

<sup>5</sup> J. Raglewski, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, t. II* (red.) A. Zoll, Kraków 2006, s. 825.

<sup>6</sup> P. Hofmański, J. Satko, *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, Kraków 2002, s. 44.

<sup>7</sup> I. Zgoliński, *W kwestii...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>8</sup> S. Hypś, *Kodeks karny. Komentarz* (red.) A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2015, s. 1089.

<sup>9</sup> I. Zgoliński, *W kwestii...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>10</sup> J. Giezek, *Kodeks karny. Część szczególna* (red.) J. Giezek, Wolter Kluwers business, Warszawa 2014, s. 649.

Przestępstwo znieważenia jest istotowo podobne do przestępstwa zniesławienia, co niejednokrotnie nastęca trudności w prawidłowym zakwalifikowaniu określonego stanu faktycznego<sup>11</sup>, choć jednocześnie przyznać należy, że zachodzą między tymi przestępstwami znaczące różnice. Odnosząc się do kryteriów rozróżnienia zniesławienia i znieważenia, przedstawiciele literatury naukowej posługują się rozbieżną terminologią. Małgorzata Sosnowska wskazuje na rozróżnienie pojęć „cześć” oraz „godność” wskazując, że przedmiotem ochrony w przypadku znieważenia jest godność, natomiast w przypadku zniesławienia – cześć człowieka<sup>12</sup>. Z kolei Sławomir Hyps posługuje się w stosunku znieważenia pojęciem „cześć wewnętrzna człowieka”<sup>13</sup>, które definiuje jako obejmujące ochronę szacunku, dobrego imienia i godności pokrzywdzonego przed narażeniem go na negatywne odczucia jego samego<sup>14</sup>. Jeszcze inaczej pojęciami tymi posługuje się Igor Zgoliński, który wyodrębnił dwa wymiary czci – pierwszy z nich ma charakter zewnętrzny i jest postrzegany generalnie jako dobre imię i to właśnie ta płaszczyzna jest przedmiotem ochrony zniesławienia, natomiast drugi wymiar czci ma charakter wewnętrzny i jest przedmiotem ochrony znieważenia<sup>15</sup>. Wyjaśnieniem wskazanych wyżej rozbieżności wydaje się być fakt, iż godność (*dignitas*) jest pojęciem nadrzędnym wobec czci (*honorare*)<sup>16</sup>. Cześć wpisuje się w szerokie ramy godności, albowiem to godność jest pierwowzorem wszystkich wartości<sup>17</sup>.

Ponadto, pomiędzy przestępstwem znieważenia i zniesławienia zachodzi wyraźna odrębność w zakresie przedmiotu czynności wykonawczej. Znieważać można jedynie człowieka, na co jednoznacznie wskazuje wykładnia semantyczna art. 216 k.k.<sup>18</sup>, natomiast zniesławienie może dotyczyć osoby fizycznej, grupy osób, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Co więcej, zniesławienie polega na podnoszeniu lub rozgłaszaniu zarzutów, natomiast znieważenie nie musi w swej treści takich zarzutów zawierać<sup>19</sup>. Przyjmuje się także, że zniesławienie z uwagi na podnoszenie lub rozgłaszanie zarzutów musi mieć formę pisemną lub ustną, podczas gdy katalog form sprawczych przestępstwa znieważenia jest bardziej zróżnicowany<sup>20</sup>.

## 2. Znieważenie funkcjonariusza Policji – ustawowe znamiona czynu

Aktualne brzmienie przepisu regulujące znieważenie funkcjonariusza publicznego<sup>21</sup> nadane zostało ustawą z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny<sup>22</sup>, co stanowiło rezultat zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2006 r.<sup>23</sup> jego wcześniejszej wersji<sup>24</sup>. Wskazana zmiana zawężyła zakres penalizacji tegoż przestępstwa, bowiem w wyniku zmiany spójnika „*lub*” na spójnik „*i*” wymagane jest kumulatywne spełnienie znamion, by sprawca poniósł odpowiedzialność. We wspomnianym wyroku, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 226 § 1 k.k. w zakresie w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>25</sup>.

### Przedmiot

W odróżnieniu od typu podstawowego znieważenia, w którym przedmiotem ochrony była cześć wewnętrzna człowieka obejmująca ochronę szacunku, dobrego imienia i godności pokrzywdzonego, w przypadku przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego przedstawia się to zgoła odmiennie. Przedmiotem ochrony tego przestępstwa jest bowiem prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego (główny przedmiot ochrony) oraz godność funkcjonariusza publicznego i osoby przybranej mu do pomocy (dodatkowy przedmiot ochrony)<sup>26</sup>. Przenosząc tę tezę na grunt znieważenia funkcjonariusza Policji, głównym przedmiotem ochrony jest w tym wypadku prawidłowe funkcjonowanie Policji, z kolei dodatkowym przedmiotem ochrony jest godność funkcjonariusza Policji i osoby przybranej

<sup>11</sup> S. Hyps, *Kodeks...*, op. cit., s. 1089.

<sup>12</sup> M. Sosnowska, *Relacje pomiędzy przestępstwem zniesławienia a przestępstwem zniewagi – zagadnienia wybrane*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego. Tom XXV” 2009, Nr 3165, s. 50.

<sup>13</sup> Podział na cześć zewnętrzną i wewnętrzną proponuje także W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym* (red.) J. Warylewski, Warszawa 2012, s. 1080-1081.

<sup>14</sup> S. Hyps, *Kodeks...*, op. cit., s. 1089.

<sup>15</sup> I. Zgoliński, *W kwestii...*, op. cit., s. 49.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>18</sup> M. Sosnowska, *Relacje...*, op. cit., s. 53.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>21</sup> Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 226 § 1 k.k.).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz.U. Nr 122, poz. 728).

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. sygn. akt P 3/06 (Dz.U. 2006 nr 190 poz. 1409).

<sup>24</sup> Wcześniejsza wersja przepisu art.226 § 1 k.k. brzmiała: Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

<sup>25</sup> P. Cychosz, *Wątpliwości wokół konstrukcji ustawowego ujęcia znamion przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego (art. 226 § 1 k.k.)*, „Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych” 2012, Nr XVI, z. 2, s. 23.

<sup>26</sup> B. J. Stefańska, *Kodeks karny. Komentarz* (red.) R.A. Stefański, Warszawa 2015, s. 1507.

mu do pomocy. Istotne jest przy tym, że pierwszoplanowe znaczenie ma ochrona funkcjonariusza Policji, a drugoplanowe jego godność jako osoby fizycznej<sup>27</sup>. Regulacja ta ma na celu chronić przede wszystkim prawidłowy autorytet, wizerunek Policji poprzez zapewnienie osobom realizującym funkcje w ramach tych instytucji ochrony przed znieważeniem<sup>28</sup>.

Jest to przestępstwo bezskutkowe, co oznacza, że nie wymaga doznania przez adresata poczucia poniżenia<sup>29</sup>. Niedopuszczalne jest ocenianie zaistniałego zdarzenia przez pryzmat odczuć osoby znieważającej lub znieważonej, bowiem ocena ta powinna być dokonywana według kryteriów obiektywnych, określonych przez powszechnie przyjęte normy kulturalno-obyczajowe. Zupełnym nieporozumieniem jest włączanie do znamion tego przestępstwa poczucia zagrożenia, jakiego miałyby doznać funkcjonariusz publiczny w związku z wypowiedziami sprawcy<sup>30</sup>. W literaturze wskazuje się, że funkcjonariusze Policji nie w pełni zdają sobie sprawę z konieczności obiektywizmu i nie do końca uświadamiają sobie, że ich odczucia jako osoby fizycznej nie mają w tej płaszczyźnie znaczenia, podchodzą do tematu subiektywnie i indywidualnie<sup>31</sup>. Funkcjonariusze z dłuższym stażem służby twierdzą, że „nikt nie jest w stanie ich znieważać”, natomiast inni policjanci, zwłaszcza młodzi, czują się znieważani bardzo często<sup>32</sup>.

### Podmiot

Znieważenie funkcjonariusza Policji jest przestępstwem powszechnym, co oznacza, że jego sprawcą może być każdy człowiek. Nie wyklucza się jego popełnienia przez innego funkcjonariusza Policji<sup>33</sup>.

### Strona podmiotowa

W doktrynie dominuje pogląd, że stroną podmiotową przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego stanowi umyślność w obu jej postaciach, tzn. w postaci zamiaru bezpośredniego oraz ewentualnego<sup>34</sup>, choć należy również przywołać stanowisko odmienne, zgodnie z którym przestępstwo to może być popełnione tylko z zamiarem bezpośrednim, bowiem znamie „znieważa” wskazuje na intencjonalność zachowania<sup>35</sup>. Zamiar bezpośredni polega na tym, że sprawca chce popełnić czyn zabroniony, natomiast w przypadku zamiaru ewentualnego sprawca wprawdzie nie chce popełnić czynu zabronionego, ale przewiduje realną możliwość jego popełnienia i na nią się godzi<sup>36</sup>. Jeśli zatem sprawca kieruje pod adresem funkcjonariusza Policji wypowiedzi o charakterze znieważającym, to trudno wyobrazić sobie, aby mógł nie towarzyszyć mu w takiej sytuacji zamiar bezpośredni<sup>37</sup>.

### Strona przedmiotowa

Znieważenia funkcjonariusza Policji można dopuścić się tylko w formie działania. Nie wypełnia znamion tego przestępstwa zaniechanie, np. poprzez odmowę podania ręki. Poza tym, znieważenie policjanta może zostać popełnione tylko wtedy, gdy zostało dokonane podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, oba te warunki muszą być spełnione łącznie. System prawny nie może tolerować sytuacji, kiedy podejmowane przez organ państwowy działania byłyby paraliżowane albo co najmniej wydatnie osłabiane przez zachowania adresatów takich działań podczas wykonywanych czynności<sup>38</sup>. Wzmocnienie intensywności sankcji karnej wydaje się w takim wypadku usprawiedliwione potrzebą efektywnego, niezakłóconego realizowania funkcji przez organ państwowy<sup>39</sup>.

Funkcjonariusze Policji wykonują swoje obowiązki służbowe przebywając w siedzibie komendy, komisariatu czy posterunku. Najczęściej jednak, zgodnie z poleceniem służbowym, realizują oni swoje zadania w terenie. Miejscem pracy będzie więc nie tylko budynek instytucji, lecz również np. ulica, radiowóz policyjny, a nawet mieszkanie sprawcy, w którym wykonują oni swoje czynności służbowe<sup>40</sup>.

Przedmiot kontrowersji, a także licznych – niestety wzajemnie sprzecznych – wypowiedzi Sądu Najwyższego stanowi problem, który wyrazić można w następującym pytaniu: czy znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby przybranej mu do pomocy musi nastąpić publicznie, aby można było przyjąć, że doszło do realizacji jego znamion<sup>41</sup>? Wykonywanie tej funkcji wiąże się bowiem z uczestnictwem w sytuacjach konfliktowych, trudno tym samym znaleźć uzasadnienie dla zapewnienia tej ochrony jedynie wtedy, gdy do znieważenia dochodzi publicznie. Wydaje się, że trafne

<sup>27</sup> Ibiem, s. 1507.

<sup>28</sup> J. Potulski, *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym* (red.) L. Gardocki, Warszawa 2013, s. 554.

<sup>29</sup> M. Szwarczyk, *Kodeks karny. Komentarz* (red.) T. Bojarski, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 630.

<sup>30</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2012 r., II AKa 218/12, LEX nr 1254312.

<sup>31</sup> E. Kimera, *Znieważenie funkcjonariusza Policji*, „Policja 997” 2015, Nr 1 (118), s. 38.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 38; autorka wykorzystała do skonstruowania takiej tezy informacje uzyskane od funkcjonariuszy Wydziału Prewencji, Sztabu Policji, Kryminalnego, Dochodzeniowo-Śledczego Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku i Suwałkach.

<sup>33</sup> Zob. B. J. Stefańska, *Kodeks...*, op. cit., s. 1509.

<sup>34</sup> J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit., s. 718.

<sup>35</sup> Zob. B. J. Stefańska, *Kodeks...*, op. cit., s. 1509.

<sup>36</sup> A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 136.

<sup>37</sup> Takie stanowisko prezentuje J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit., s. 719.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r., P 3/06, LEX nr 210859.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> E. Kimera, *Znieważenie...*, op. cit., s. 38.

<sup>41</sup> J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit., s. 717.

jest obejmowanie tym przestępstwem również znieważań dokonywanych niepublicznie, np. w trakcie przeszukania domu sprawcy włamania. Uzasadnione jest natomiast pozostawienie poza zakresem ochrony przepisu art. 226 § 1 k.k. tych wydarzeń, które nie wiążą się z obowiązkami służbowymi i nie mają z nimi związku, ponieważ wtedy funkcjonariusz – tak jak każdy obywatel – w razie znieważenia może wnieść prywatny akt oskarżenia. Rozróżnienie powyższe znajduje uzasadnienie aksjologiczne, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w swym orzecznictwie<sup>42</sup>. Za uznaniem, że do znamion przestępstwa znieważenia funkcjonariusza Policji nie należy publiczność działania sprawcy przemawia również wykładnia funkcjonalna<sup>43</sup> i wykładnia językowa. Zarówno wykładnia językowa, odwołująca się do treści przepisu art. 226 § 1 k.k. oraz *a contrario* do przepisów art. 226 § 3 i 135 § 2 k.k., a także wykładnia historyczna związana z postępowaniem legislacyjnym, prowadzą do wniosku, iż publiczność działania nie jest znamieniem przestępstwa z art. 226 § 1 k.k. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 122, poz. 782), pogląd o podobnej treści został sformułowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2011 r., sygn. akt II KK 84/11, dotychczas niepublikowanym<sup>44</sup>.

### 3. Formy popełnienia czynu

Jacek Potulski wyróżnia trzy rodzaje znieważenia:

1. dokonane w obecności osoby znieważonej tzw. znieważenie bezpośrednie;
2. znieważenie, które nastąpiło pod nieobecność znieważonego, ale publicznie, czyli w warunkach, gdy może ono łatwo dotrzeć do konkretnej osoby – tzw. znieważenie zaoczne;
3. dokonane publicznie i pod nieobecność znieważonego, ale z zamiarem, by znieważenie dotarło do tej osoby<sup>45</sup>.

Znieważające zachowanie może przybrać postać wypowiedzi słownej lub pisemnej, gestu, znaku, rysunku lub innej formy przekazu<sup>46</sup>. W przypadku formy słownej sprawca posługuje się wulgaryzmami, słowami powszechnie uznanymi za obelżywe, zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej<sup>47</sup>. Duży ładunek agresji niosą inwektywy, tj. leksykalne środki takie jak obraźliwe zarzuty, zniewagi słowne i obelgi<sup>48</sup>. Z pewnością zaliczają się do nich przekleństwa i wulgaryzmy. Najczęstsze zwroty przybierające charakter znieważający to słowa: „gnój”, „cham”, „świnia”, „ścierwo”<sup>49</sup>, a także sformułowania wulgarne: „chuj”, „kurwa”.

Problem pojawia się w odniesieniu do słów, które w niektórych kręgach i środowiskach mogą mieć charakter obrażający, a obiektywnie takie nie są<sup>50</sup>. W środowisku policyjnym szczególnego znaczenia nabierają zwroty, które w tym konkretnym środowisku uznaje się za znieważające, np. „pies”, „blacharz”<sup>51</sup>. Podobnie kształtuje się kwestia homoseksualizmu. Nazywanie kogoś gejem bądź lesbijką nie może być penalizowane, ponieważ kazałoby to twierdzić, że państwo uznaje posiadanie takiej orientacji seksualnej za uwłaczające. Nie ulega jednak wątpliwości, że słowo „pedał” skierowane pod adresem funkcjonariusza Policji będzie już kwalifikowane jako obelga, podobnie jak wyrażenie „cwel”<sup>52</sup>. Kwalifikowane w analogiczny sposób mogą być także zwroty sugerujące upośledzenie umysłowe, np. „idiota”, „debil”. Dotyczy to również sformułowań obcojęzycznych, bowiem wiele z nich stało się elementem języka potocznego i jako takie oceniane muszą być, oczywiście *in concreto*, w odniesieniu do percepcji odbiorcy i jego możliwości intelektualnych, a także świadomości o wiedzy odbiorcy ze strony znieważającego<sup>53</sup>. Znieważenie może przybierać postać wyszydzania, lżenia czy lekceważenia, jednak musi być czymś więcej niż nieprzyzwoitym zachowaniem się czy nietaktem<sup>54</sup>.

Nie można uznać za znieważenie braku szacunku do funkcjonariusza Policji wyrażającego się np. w postaci ignorowania bądź braku reakcji na powitanie. Ponadto, znieważenie nie musi wyrażać konkretnej treści werbalnej, nie musi zawierać zarzutu wobec innej osoby<sup>55</sup>. Problemem jest też interpretacja wyrażań wulgarnych, które wprost nie zawierają opisu danej osoby, a jedynie wzywają do określonych zachowań, np. „spierdaj”<sup>56</sup>. Z uwagi na fakt, iż słowa takie

<sup>42</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2011 r., II KK 84/11, LEX nr 1099327; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2011 r., II KK 93/11, LEX nr 1108452.

<sup>43</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2012 r., I KZP 8/12, LEX nr 1165312.

<sup>44</sup> [http://absta.pl/biuletyn-prawa-karnego-nr-112.html?page=3], data dostępu: 3 stycznia 2019 r.

<sup>45</sup> J. Potulski, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 556.

<sup>46</sup> J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit., s. 649.

<sup>47</sup> J. Sobczak, *Kodeks karny. Komentarz* (red.) R.A. Stefański, Warszawa 2015, s. 1435.

<sup>48</sup> B. Hołyst, *Bezpieczeństwo społeczne*, Warszawa 2014, s. 163.

<sup>49</sup> J. Sobczak, *Kodeks...*, op. cit., s. 1435.

<sup>50</sup> J. Potulski, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 557.

<sup>51</sup> R. A. Stefański, *Zniewaga – pojęcie i kryteria* [w:] *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej* (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2013, s. 155.

<sup>52</sup> Zob. E. Zielińska, *Przeciwdziałanie dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej na gruncie prawa karnego* [w:] *Przeciwdziałanie dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej w świetle prawa polskiego oraz standardów europejskich* (red.) K. Śmieszka, Warszawa 2006, s. 53.

<sup>53</sup> J. Potulski, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 557.

<sup>54</sup> R. Tomaszewski, *Karno-prawna ochrona funkcjonariusza publicznego*, [file:///C:/Users/Biuro/Downloads/72-TOMASZEWSKI%20ROMAN.pdf], data dostępu: 3 stycznia 2019 r., s. 806.

<sup>55</sup> J. Potulski, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 557.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 557.

nie odnoszą się do cech funkcjonariusza Policji, nie będą wypełniać dyspozycji tego przestępstwa, choć praktyka udowadnia, że również tego rodzaju wyrażenie bywa uznawane przez organy ścigania i sądy za znieważające.

Część przedstawicieli doktryny wskazuje, że za obelżywe mogą być także uznane słowa wiążące się z określonym światopoglądem czy ideologią<sup>57</sup>, np. „faszysta”. Inni natomiast podnoszą, że penalizacji nie podlegają oceny, nawet bardzo negatywne i oczywiście niesprawiedliwe, porównujące np. do osób niecieszących się szacunkiem społecznym, np. do byłych służb totalitarnych<sup>58</sup>. Przytoczyć tu można stwierdzenie: „Policjanci zachowali się jak gestapo”<sup>59</sup>. Za sprzeczne z zakazem wyrażonym w przepisie art. 226 § 1 k.k. można uznać jedynie takie oceny i porównania, które są oczywiście nieracjonalne, a jednocześnie obraźliwe w formie, np. „co tak stoicie jak chuje?”<sup>60</sup>.

Należy mieć na uwadze, że wolność wypowiedzi nie dotyczy słów i innych zachowań, które nie mają charakteru krytycznego, polemicznego, a jedynie stanowią prostą i jednoznaczną pogardę dla godności drugiego człowieka<sup>61</sup>. Nazywanie policjanta w sposób wulgarny nie stanowi realizacji celu społecznego, nie jest kontrargumentem, a jedynie formą poniżenia innej osoby, a za tym także instytucji, w której pełni służbę<sup>62</sup>.

Warto również wskazać, iż niektóre gesty mogą mieć charakter ściśle kulturowy, np. wysunięcie środkowego palca w naszym kręgu kulturowym z pewnością jest obraźliwe<sup>63</sup>. Jako obrazę wyrażoną czynem podaje się również oplucie, czy też pokazanie nieprzyzwoitych części ciała, w tym wypięcie pośladków<sup>64</sup>.

Znieważenie na piśmie może przybrać postać nie tylko pisma i listu, ale i rysunku wykonanego ręcznie bądź za pomocą drukarki. Obrażliwy wizerunek, karykatura bądź fotomontaż może przedstawiać nie tylko samego funkcjonariusza Policji, ale też zwierzę, którego nazwa lub porównanie z funkcjonariuszem jest obraźliwe, klasycznym przykładem w tym środowisku jest pies.

Najczęściej do agresji wobec funkcjonariuszy Policji dochodzi ze strony osób nietrzeźwych będących sprawcami wykroczeń i przestępstw. Przestępstwo to jest nadmiernie popełniane w czasie imprez masowych przez pseudokibiców oraz w czasie zamieszek ulicznych przez chuliganów. Do znieważień często dochodzi podczas interwencji w czasie awantur domowych. Charakterystyczne jest, że warstwy najuboższe i najbardziej dyskryminowane reprezentują najbardziej negatywne opinie o Policji oraz częściej przejawiają zachowania agresywne wobec policjantów<sup>65</sup>. Co prawda ubóstwo jako czynnik wyizolowany nie ma żadnego wpływu na występowanie agresji i nie wszystkie osoby żyjące w ubóstwie charakteryzują się wysokim poziomem agresji, ale już w połączeniu z innymi czynnikami może przynieść negatywne rezultaty – jest jednym z wielu czynników zwiększających prawdopodobieństwo występowanie zachowań agresywnych. Jednocześnie sprawcami znieważenia funkcjonariuszy Policji bywają czasem osoby znane publicznie i zwykle nie tylko używają pod adresem interweniujących policjantów słów obraźliwych, ale dodatkowo używają gróźb, np. „od jutra nie pracujesz!”, „ja cię załatwię!”, „każę komendantowi cię zwolnić!”, „mój adwokat cię zniszczy!”<sup>66</sup>, chcąc wywołać w funkcjonariuszu Policji poczucie zagrożenia.

Sprawcy omawianego przestępstwa stają się coraz bardziej zuchwali i bezwzględni w swoich poczynaniach okazując lekceważący stosunek do organów Policji poprzez rosnącą z roku na rok liczbę przestępstw znieważenia funkcjonariuszy Policji, jak również agresję<sup>67</sup>. W 2013 roku Policja wszczęła ponad 6 tys. postępowań w sprawie znieważenia funkcjonariusza na służbie, w których stwierdzono ponad 13 000 czynów z artykułu 226 k.k.<sup>68</sup>. Powyższe informacje ilościowe stanowią wyrażone w liczbach odzwierciedlenie rzeczywistej sytuacji. Liczby te są ponad dwukrotnie większe niż 10 lat temu<sup>69</sup>, co nie oznacza, że nagle przestępczość wzrosła, lecz prawdopodobnie świadczy o coraz częstszym reagowaniu na tego typu zachowania przez ich adresatów.

Należy jednak uwzględnić zupełnie przeciwny do powyższych wniosków aspekt motywacyjny znieważenia funkcjonariusza Policji. Przyczyną niechęci do policjantów (i przestępstw z tym związanych) są niespełnione oczekiwania związane z wykonywaniem przez nich pracy. Część przedstawicieli grona naukowego uzasadnia agresję wobec funkcjonariuszy Policji ich własną postawą w stosunku do całego społeczeństwa, jak i poszczególnych obywateli. Krytyczne

<sup>57</sup> J. Sobczak, *Kodeks...*, op. cit., s. 1435.

<sup>58</sup> J. Potulski, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 558.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 558.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 558.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 560.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 560.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 557.

<sup>64</sup> R. A. Stefański, *Zniewaga...*, op. cit., s. 160.

<sup>65</sup> W. Kolańska, *Agresja w działaniach zawodowych funkcjonariusza Policji* [w:] *Przemoc i agresja jako zjawiska społeczne* (red.) M. Binczycka – Anholcer, Warszawa 2003, s. 291.

<sup>66</sup> E. Sitek, *Policjki...*, op. cit., s. 34.

<sup>67</sup> P. Piekarski, *Naruszenie nietykalności cielesnej policjantów, jako funkcjonariuszy publicznych w województwie kujawsko-pomorskim*, [http://kpsw.edu.pl/pobierz/wydawnictwo/miscellanea/nr3/5\_p\_piekarski.pdf], data dostępu: 3 stycznia 2019 r.

<sup>68</sup> E. Sitek, *Policjki...*, op. cit., s. 34.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 34.

wypowiedzi w tym zakresie sformułował Wojciech Kotowski, wskazując, iż policjant nie może traktować każdego człowieka jak potencjalnego przestępcy<sup>70</sup>, nie może zachowywać się w sposób arogancki gdyż takim zachowaniem uchybia godności urzędu<sup>71</sup>.

Nie bez powodu przepis art. 226 § 2 k.k. nakazuje odpowiednie zastosowanie art. 222 § 2 k.k., otwierając w ten sposób możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia<sup>72</sup> w przypadkach, gdy znieważenie wywołane zostało niewłaściwym zachowaniem się funkcjonariusza. Sprowokowanie może przybrać postać nie tylko słowną w postaci używania przez funkcjonariusza Policji obelżywego słownictwa, ale również postać nadużycia środków przymusu, czy nawet nieuzasadnione naruszenie nietykalności. Wątpliwości budzi, czy adresatem niewłaściwego zachowania funkcjonariusza lub osoby przybranej powinien być sprawca, czy może być to inny podmiot<sup>73</sup>. Oktawia Górniok, mimo iż zdaje sobie sprawę, że wykładnia językowa nie daje oparcia dla takiego poglądu, przyjmuje, że dobrodziejstwo określone w § 2 znajduje zastosowanie tylko w stosunku do adresata niewłaściwego zachowania<sup>74</sup>. Dostrzegając tę niekonsekwencję Marek Mozgawa przyjmuje, że niewłaściwe zachowanie wobec innej niż sprawca osoby może uzasadniać zastosowanie instytucji przewidzianej w § 2, tym bardziej że ma ono charakter fakultatywny<sup>75</sup>.

#### 4. Wnioski

Przestępstwo znieważenia funkcjonariusza Policji stanowi *lex specialis* w stosunku do podstawowego występku znieważenia, określonego w art. 216 k.k. W odróżnieniu jednak od typu podstawowego znieważenia, w którym przedmiotem ochrony jest cześć wewnętrzna człowieka, w przypadku przestępstwa znieważenia funkcjonariusza Policji podstawowym przedmiotem ochrony jest prawidłowe funkcjonowanie Policji. Jedynie dodatkowym przedmiotem ochrony jest godność funkcjonariusza Policji. Ocena, czy doszło do popełnienia tego przestępstwa odbywa się przy uwzględnieniu kryteriów obiektywnych, nie zaś przez pryzmat odczuć osoby znieważającej lub znieważonej. Znieważenie funkcjonariusza Policji jest przestępstwem powszechnym, którego można dopuścić się wyłącznie poprzez działanie i które jest popełniane – według przeważającego poglądu – umyślnie w obu postaciach, tzn. w postaci zamiaru bezpośredniego oraz ewentualnego.

\*\*\*

### INSULTING A POLICE OFFICER – CRIMINAL ASPECTS

This article concerns insulting a public official while performing official duties, i.e. an offense under Art. 226 § 1 of the Penal Code, narrowing its scope to insulting a police officer. The analysed issues focus on the current regulations in this scope. The purpose of this paper is to present not only the theoretical but, above all, the practical aspects of this crime. To achieve this goal, it became necessary to not only analyse a large quantity of scientific literature, legal documents, judicial decisions and online sources.

**Keywords:** police officer, insulting, insulting a police officer, criminal law, criminal proceedings

<sup>70</sup> W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 20.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>72</sup> J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit., s. 719.

<sup>73</sup> M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz*, [lex.pl], data dostępu: 3 stycznia 2019 r.

<sup>74</sup> O. Górniok, *Z problematyki przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 5.

<sup>75</sup> M. Mozgawa, *Kodeks...*, op. cit., data dostępu: 3 stycznia 2019 r.

Monika Ćwikła

## PRAWO I PRAKTYKA SYSTEMU INFORMACYJNEGO SCHENGEN ORAZ SYSTEMU INFORMACJI WIZOWEJ NA PRZYKŁADZIE WYDALENIA LUDMIŁY KOZŁOWSKIEJ Z TERYTORIUM UE

## 1. Wstęp

Początki strefy Schengen sięgają 1985 r., kiedy to pięć państw UE postanowiło znieść kontrole na granicach wewnętrznych. Każdego roku Europejczycy odbywają 1,25 mln podróży w obrębie tej strefy. Europa bez granic wewnętrznych przynosi również duże korzyści gospodarce, co pokazuje, jak namacalna, popularna i udana jest inicjatywa z Schengen<sup>1</sup>. To obszar, gdzie przestała istnieć kontrola na granicach wewnętrznych, ale wzmocniono kontrole na granicach zewnętrznych. Pozwoliło to na przemieszczenie się wewnątrz niej obywatelom Unii, jak również turystom z krajów trzecich. Pogłębiano współdziałanie w zakresie zwalczania różnych form przestępczości poprzez współpracę transgraniczną, wymianę informacji za pośrednictwem SIS. Rozkwitła również współpraca pomiędzy organami i służbami poszczególnych państw członkowskich układu, odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne, współpracę sądową i zarządzanie migracjami<sup>2</sup>. Strefa Schengen gwarantuje swobodę poruszania się po terytorium 25 krajów, zamieszkałych przez ponad 400 milionów obywateli<sup>3</sup>.

Artykuł wyjaśnia podstawy prawne funkcjonowania strefy Schengen, ma na celu ich uporządkowanie i usystematyzowanie. Zawarte w nim są informacje dotyczące systemu prawnego, Systemu Informacyjnego Schengen oraz Wizowego Systemu Informacyjnego. Ponadto, ukazuje praktykę funkcjonowania wskazanych systemów informacyjnych Schengen na przykładzie sytuacji związanej z wydalaniem z terytorium UE Ludmiły Kozłowskiej. Jest to stadium indywidualnego przypadku, który porusza problem stosunków dyplomatycznych, gdyż w tej sprawie nie toczy się żadne postępowanie ani nie zapadł w tej sprawie żaden wyrok sądowy.

## 2. Podstawy prawne Schengen

Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Układ z Schengen<sup>4</sup> jest podstawowym aktem prawnym w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Został on podpisany w 1985 r. poza systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej (w skrócie UE), pomiędzy jej pięcioma Państwami Członkowskimi: Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Niemcami. Jego realizacja początkowo sprowadzała się do szeregu ułatwień przy przekraczaniu granic przez osoby podróżujące pomiędzy państwami - sygnatariuszami. Podpisanie Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen umożliwiło podróżowanie i przekraczanie granic wewnętrznych bez potrzeby przeprowadzenia każdorazowo kontroli<sup>5</sup>.

Dnia 19 czerwca 1990 r. podpisano wyżej przedstawioną Konwencję Wykonawczą. Przyjęcie jej miało ostatecznie zagwarantować bezpieczne zniesienie kontroli na wspólnych granicach wewnętrznych państw. Głównym celem konwencji było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium Schengen i poprzez to faktyczne urzeczywistnienie swobody przepływu osób. Dokument ten przewidywał praktyczne rozwiązania w zakresie środków kompensacyjnych<sup>6</sup>, których celem miało być wyrównanie „deficytu bezpieczeństwa” powstałego na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Najważniejszymi zagadnieniami współpracy w obszarze Schengen są:

- a) przekraczanie granic wewnętrznych UE;
- b) ochrona zewnętrznej granicy UE;
- c) polityka wizowa i migracyjna;
- d) współpraca służb granicznych i policyjnych;
- e) zacieśnienie współpracy służb w rejonach wewnętrznej granicy państw członkowskich UE;
- f) wzajemna pomoc w sprawach karnych;

<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Europa bez granic. Strefa Schengen*, 2015, s.3; <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e/language-pl> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>2</sup> A. Woch, *Policja a europejski nakaz aresztowania[w:] Polska w strefie Schengen konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*, (red.) W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Wydawnictwo KUL, Fundacja „Centrum Europejskie Natolin”, Lublin 2010, s.332.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, *Strefa Schengen*, 2010, s. 5; <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4dedc763-3d29-4778-9a62-000d70af3b21/language-pl> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>4</sup> Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. U. UE. L. z 2000 r. Nr 239, str. 13 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (*Dziennik Urzędowy L 239, 22/09/2000 P. 0019 – 0062*).

<sup>6</sup> A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 4-5; [http://www.zientarski.pl/pliki/artykuly/artykul\\_49\\_1301448916\\_zalacznik\\_sciezka.pdf](http://www.zientarski.pl/pliki/artykuly/artykul_49_1301448916_zalacznik_sciezka.pdf) (dostęp: 27.10.2018 r.).

- g) kwestie dotyczące ekstradycji/wydawania osób między państwami członkowskimi;
- h) ochrona danych osobowych;
- i) utworzenie SIS.

Konwencja Wykonawcza z Schengen weszła w życie dopiero w roku 1995, a następnie została włączona do systemu prawnego UE na mocy Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r.<sup>7</sup>, który wszedł w życie w maju 1999 r. i od tego czasu są stosowane i nadal rozwijane w prawnych i instytucjonalnych ramach UE. W skład dorobku prawnego Schengen wchodzi również Protokoły Akcesyjne i Porozumienia do Układu z 1985 r. oraz Porozumienia Wykonawczego z 1990 r. zawarte z Włochami (podpisane w Paryżu 27 listopada 1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn 25 czerwca 1991 r.), Grecją (podpisane w Madrycie 6 listopada 1992 r.), Austrią (podpisane w Brukseli 28 kwietnia 1995 r.) oraz z Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu 19 grudnia 1996 r.), wraz z odnoszącymi się do nich Aktem Końcowym i Wspólnymi Oświadczeniami, decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy ustanowiony na podstawie KWS z 1990 r., a także akty przyjęte przez organy, którym Komitet Wykonawczy udzielił kompetencji decyzyjnych dla jego wdrażania (łącznie około 3 tys. stron)<sup>8</sup>.

Aktualnymi podstawami prawnymi działania Systemu Informacyjnego drugiej generacji (SIS II) są:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)<sup>9</sup>;

- Decyzja Rady z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)<sup>10</sup>. Informacje te pochodzą ze strony Generalnego Inspektora Danych Osobowych<sup>11</sup>.

Od dnia 1 stycznia 2005 r. normy Schengen dotyczące granic i swobodnego przemieszczania się są ustalane lub nowelizowane przez Parlament i Radę z zastosowaniem procedury podejmowania decyzji zwanej procedura współdecyzji. W momencie wejścia w życie traktatu lizbońskiego<sup>12</sup> w dniu 1 grudnia 2009 r. wywołało to pewne dodatkowe zmiany strukturalne m.in. w unijnej strategii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i polityki wewnętrznej, a w konsekwencji w dorobku Schengen<sup>13</sup>.

### 3. System Informacji Schengen

#### 3.1. Informacje ogólne

System Informacji Schengen (w skrócie SIS, ang. *Schengen Information System*) jest wspólną bazą danych pozwalającą na wyszukiwanie danych dotyczących osób i przedmiotów w celach kontroli granicznej oraz innych kontroli policyjnych i celnych, jak również osób starających się o wizę<sup>14</sup>. Ponadto, warto zauważyć, że jest to także system zbierania i przekazywania informacji, połączony z komputerową bazą danych zawierającą informacje dotyczące osób niepożądanych na terenie państw strefy Schengen. Zawiera także informacje dotyczące pojazdów samochodowych i dokumentów w związku z przekraczaniem granic zewnętrznych strefy – oraz poruszających się i przebywających w jej obrębie. Umożliwia również gromadzenie, wymianę i porównywanie informacji m.in. o osobach, za pośrednictwem jednostki centralnej. SIS to także programy SIS + oraz SIS II, które są niczym innym jak rozbudową prototypu<sup>15</sup>.

SIS został zaprojektowany do obsługi nie więcej niż 18 państw członkowskich. A w dniu 6 grudnia 2007 r. rada UE wydała decyzję o przyłączeniu 9 nowych krajów UE do strefy Schengen, w związku z tym nie było już możliwe bezpośrednie podłączenie do tego systemu kolejnych 9 państw. Dlatego też rozpoczęły się prace nad rozwojem SIS drugiej generacji. Głównym celem rozwoju SIS II miało być w zamierzeniu przyłączenie nowych państw członkowskich, a także udoskonalenie polegające na wykorzystaniu nowych technologii<sup>16</sup>. SIS II zagwarantuje jeszcze lepszą wymianę informacji, a to poprzez wprowadzenie nowych funkcjonalności oraz możliwości wykorzystywania biometrii<sup>17</sup>. SIS II ma współdziałać

<sup>7</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o unii europejskiej, traktaty ustanawiające wspólnoty europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.).

<sup>8</sup> <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5087,dok.html> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>9</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

<sup>10</sup> Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

<sup>11</sup> <https://www.giodo.gov.pl/pl/1520026> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>12</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

<sup>13</sup> Komisja Europejska, *Strefa...*, op.cit., s. 10.

<sup>14</sup> T. Kwiatkowski, *Polska Policja w strefie Schengen- spojrzenie z rocznej perspektywy* [w:] *Polska w strefie Schengen konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*, (red.) W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Wydawnictwo KUL, Fundacja „Centrum Europejskie Natolin”, Lublin 2010, s. 232.

<sup>15</sup> A. Woch, *Policja...*, op.cit., s.333.

<sup>16</sup> M. Drożdżikowska, *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń* [w:] B. Radzikowska- Kryszczak, A. Sadownik, *Polska w strefie Schengen; refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, s. 8-9.

<sup>17</sup> M. Drożdżikowska, *Schengen...*, op.cit., s. 15.

z innymi unijnymi systemami informacyjnymi, takimi jak VIS, EURODAC czy EIS<sup>18</sup>. Korzystając z SIS II, organy w każdym kraju mają obowiązek sprawdzić jakość informacji, które wprowadzają do systemu.

### 3.2. Zadania SIS

Według art. 93 KSW celem SIS jest utrzymanie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, włączając bezpieczeństwo państwa, na terytoriach umawiających się stron oraz stosowanie postanowień Konwencji odnoszących się do przepływu osób na tych terytoriach, z wykorzystaniem informacji przekazywanych za pośrednictwem tego systemu<sup>19</sup>. SIS składa się z jednostki centralnej znajdującej się w Strasburgu oraz krajowych baz danych. System zawiera ściśle określone kategorie danych dostarczonych przez poszczególne państwa członkowskie. Są to m.in. dane dotyczące osób poszukiwanych z zamiarem ich aresztowania w celu dokonania ekstradycji oraz przedmiotów poszukiwanych w celu ochrony lub zebrania dowodów. Można odnaleźć również informacje dotyczące pojazdów zarejestrowanych przez służby policyjne, graniczne lub celne, które mogą być wprowadzone do systemu w ściśle określonych sytuacjach. Realizacji założeń SIS służy także działalność EUROPOLu, czyli policji europejskiej<sup>20</sup>.

Warto podkreślić, że strefa Schengen dzięki wykorzystaniu SIS i pozostałych instrumentów współpracy służb policyjnych tworzy obszar państw zdeterminowanych w utrzymaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa swoich obywateli. Jest to przestrzeń, gdzie przestępcy nie mogą czuć się bezpiecznie. Zacieśnienie współpracy, wymiana informacji, wykorzystywanie nowoczesnych technologii pozwala na skuteczną walkę z przestępczością. Właśnie to powoduje, że przestępca ścigany przez np.: hiszpański wymiar sprawiedliwości ukrywający się np.: w Estonii może być złapany podczas rutynowej kontroli drogowej<sup>21</sup>. System pozwala na skuteczne poszukiwanie zarówno osób, jak i przedmiotów. Według danych opublikowanych w artykule Moniki Droździkowskiej dzięki wykorzystaniu SIS na terytorium Polski zatrzymano (do końca lipca 2008 r.) ponad 271 osób poszukiwanych Europejskim Nakazem Aresztowania przez inne państwa członkowskie UE, a za granicą 507 osób poszukiwanych przez Polskę. Polska Straż Graniczna nie wpuściła na terytorium UE 8 tys. obywateli państw trzecich, którzy mimo zakazu wjazdu na terytorium UE próbowali przekroczyć granicę zewnętrzną UE. Ponadto dzięki danym umieszczonym w SIS odnaleziono około 100 osób zaginionych. Udało się również ustalić miejsce pobytu ponad 600 osób poszukiwanych. SIS umożliwia również skuteczniejszą walkę z przestępczością samochodową, co potwierdza liczba ponad 950 pojazdów odnalezionych na terenie Polski, które były poszukiwane przez inne państwa, a także 150 pojazdów poszukiwanych przez Polskę, odnalezionych w innych państwach obszaru Schengen<sup>22</sup>. W maju 2011 r. system SIS zawierał ponad 38 mln wpisów dotyczących:

- mających zakaz wjazdu do strefy Schengen i pobytu w niej (77%);
- wobec których wydano nakaz aresztowania (europejski nakaz aresztowania) (4%);
- zaginionych (6%);
- wezwanych do stawienia się przed sądem (9%);
- wobec których prowadzone są kontrole niejawne i szczególne (4%); *utraconych lub skradzionych przedmiotów (prawie 37 mln), poszukiwanych w celu zajęcia lub wykorzystania jako dowodu w postępowaniu karnym*
- blankietów i wydanych dokumentów (86%), np. paszportów, dowodów osobistych, praw jazdy, dokumentów pobytowych, dokumentów podróży, dokumentów pojazdu;
- pojazdów i tablic rejestracyjnych (12%);
- broni (1%);
- banknotów (poniżej 1%).

W 2010 r. odnotowano ponad 90 tys. „trafień”: zidentyfikowano około 70 tys. osób i 20 tys. przedmiotów, w tym ponad 13 tys. skradzionych pojazdów. Oznacza to, że w każdym dniu rejestruje się około 250 trafień (dotyczących m.in. średnio 35 skradzionych pojazdów dziennie)<sup>23</sup>.

Niezwykle istotną rolę wspomagającą SIS pełnią krajowe jednostki policyjne, celne lub sądowe zwane SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*), które tworzą specjalny kanał komunikacyjny, służący m.in. do obsługi krajowego węzła informatycznego (N - SIS), przekazywania niezbędnych dokumentów związanych z pozytywnymi wynikami sprawdzeń przy poszukiwaniach osób, pełnienia funkcji punktu kontaktowego dla innych biur

<sup>18</sup> Zob. K. T. Boradyńska i in., *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, (red.) A. Górski, A. Sakowicz, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 25 i n.

<sup>19</sup> R. A. Wiak, *Europejska sieć prewencji kryminalnej [w:] Polska w strefie Schengen konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*, (red.) W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Wydawnictwo KUL, Fundacja „Centrum Europejskie Natolin”, Lublin 2010, s. 233.

<sup>20</sup> Konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 2005 nr 29 poz. 243).

<sup>21</sup> <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5087,dok.html> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>22</sup> M. Droździkowska, *Schengen...*, op.cit., s. 12-13.

<sup>23</sup> Komisja Europejska, *Schengen swoboda podróżowania po Europie*, 2011, s. 4; <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ff8dceda-774c-4056-98f2-9c0f2521bf38/language-pl> (dostęp: 27.10.2018 r.).

SIRENE oraz dla krajowych organów państw Obszaru Schengen. Prowadzą również konsultacje z państwami, które wnioskuje o wpis do SIS tej samej osoby lub przedmiotu, stałego nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania SIS<sup>24</sup>.

Centralna jednostka systemu (C.SIS) znajduje się w Strasburgu, a każde państwo korzystające z SIS tworzy u siebie krajowy moduł Systemu Informacyjnego Schengen (N.SIS), będący dokładną kopią jednostki centralnej<sup>25</sup>. Każda z umawiających się stron tworzy i prowadzi na własny rachunek i ryzyko swój własny krajowy moduł SIS. Pliki danych zawarte w właśnie w tych modułach powinny być merytorycznie takie same jak pliki danych krajowych modułów z każdej z pozostałych umawiających się stron, przy pomocy jednostki centralnej<sup>26</sup>.

### 3.3. Dostęp do danych SIS i ich ochrona

Z informacji gromadzonych w SIS korzystać mogą nie tylko policjanci, ale również upoważnieni pracownicy ambasad, konsulatów oraz urzędów imigracyjnych. Dzięki swej powszechności SIS umożliwia natychmiastowy dostęp do danych, które są niezbędne każdemu policjantowi lub innemu upoważnionemu funkcjonariuszowi w trakcie wykonywanych przez niego czynności urzędowych<sup>27</sup>. Dostęp do bazy SIS także sądy, prokuratura, urzędy ds. cudzoziemców, organy kontroli skarbowej. Natomiast w Polsce dostęp do danych posiadają: sądy, prokuratura, Policja, Straż Graniczna, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmeria Wojskowa, Służba Celna, organy kontroli skarbowej, wojewoda, konsul, starosta, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>28</sup>. Należy pamiętać, że dane zawarte w systemie podlegają ochronie, przy czym to kraje Schengen same definiują w specjalnej liście notyfikowanej Radzie UE, jakie instytucje będą uczestniczyć w wymianie informacji<sup>29</sup>. W strefie Schengen obowiązują ściśle wymogi dotyczące ochrony danych. Jeśli są przechowywane dane na temat konkretnej osoby, ma ona prawo zażądać dostępu do nich i upewnić się, że są one poprawne i wprowadzono je zgodnie z prawem. Jeżeli jest inaczej, osoba ta może wnioskować o ich skorygowanie lub usunięcie. Dostępu można odmówić jedynie, jeżeli jest to konieczne do realizacji uprawnionych działań w związku z wpisem oraz do ochrony praw i wolności innych osób<sup>30</sup>. Osoby spoza UE mogą skierować odpowiedni wniosek do konsulatu dowolnego państwa Schengen. Obywatele państw Schengen mogą skierować taki wniosek bezpośrednio do właściwego organu krajowego odpowiedzialnego za dokonywanie wpisów lub złożyć go za pośrednictwem krajowego organu ochrony danych<sup>31</sup>. Zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej<sup>32</sup> polskim administratorem danych przetwarzanych w Systemie Informacyjnym Schengen jest Komendant Główny Policji i do niego należy zgłaszać wnioski o udostępnienie lub modyfikację danych. Warto zwrócić uwagę na to, że wykorzystywanie danych systemu SIS może następować bez wiedzy i zgody osób, których dane dotyczą oraz bez obowiązku ujawniania faktycznego celu zbierania danych. Aby zapewnić odpowiednią ochronę prawną osób, których dane są przechowywane w systemie SIS, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych sprawuje kontrolę, nad tym czy wykorzystywanie danych nie narusza praw osób, których dane te dotyczą. Kontrola ta jest sprawowana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>33</sup>. Za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem wykorzystywanie danych SIS odpowiada Skarb Państwa. Organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach odszkodowawczych jest Prokuratura Generalna Skarbu Państwa<sup>34</sup>.

## 4. Wizowy System Informacyjny

Przy okazji omawiania kwestii dotyczących strefy Schengen należy również wspomnieć o budowanym Wizowym Systemie Informacyjnym (tzw. VIS, ang. *Visa Information System*). Podstawy prawne niezbędne do ustanowienia VIS, wyraźnie precyzują, że są one rozwinięciem postanowień dorobku prawnego Schengen, w tym również w stosunku do

<sup>24</sup> T. Safiański, *Współpraca policyjna państw Obszaru Schengen. Zarys systemu [w:] Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 78-79.

<sup>25</sup> W. Pietr, *System Informacyjny Schengen- rola Biura SIRENE [w:] B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadownik, Polska w strefie Schengen; refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, s. 41-42.

<sup>26</sup> P. Wiśniewski, *Dorobek (acquis) Schengen – charakterystyka podstawowych dokumentów i jego stosowanie w Polsce [w:] Polska w strefie Schengen konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*, (red.) W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Wydawnictwo KUL, Fundacja „Centrum Europejskie Natolin”, Lublin 2010, s. 89.

<sup>27</sup> W. Pływaczewski, *Relacje pomiędzy zjawiskiem nielegalnej imigracji a przestępczością oraz innymi przejawami zachowań patologicznych w różnych ich postaciach [w:] Polska w Schengen*, (red.) M. Zdanowicz, Temida 2, Białystok 2009, s. 222.

<sup>28</sup> A. Szachorń- Pszenny, *Aquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Ars boni et aequi Przedsiębiorstwo Wydawnicze – Michał Rozwadowski, Poznań 2011, s.76.

<sup>29</sup> A. Dudzic, *Polska...*, op.cit., s. 27-28.

<sup>30</sup> Komisja Europejska, *SIS II system informacyjny Schengen II. Swoboda przemieszczania się i bezpieczeństwo*, 2013,s.2.; <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65aad20a-ae7f-4d67-8655-86c99660c8f4/language-pl> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>31</sup> Komisja Europejska, *Europa...*, op.cit., s.7.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 134 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000 z późn. zm.).

<sup>34</sup> Biuletyn Informacyjny Polska w strefie Schengen; <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5087,dok.html> (dostęp: 27.10.2018 r.).

państwa stowarzyszonymi uczestniczącymi we współpracy w ramach strefy Schengen, które nie są Państwami Członkowskimi UE. Wizowy system informacyjny to system informatyczny, który obejmuje konsulaty państw Schengen w państwach trzecich, właściwe organy krajowe i wszystkie zewnętrzne przejścia graniczne strefy Schengen. Umożliwia on organom wizowym państw Schengen wymianę informacji dotyczących wniosków wizowych. Dzięki niemu Straż Graniczna może sprawdzić w oparciu o dane biometryczne (np. odciski palców), czy dana wiza była faktycznie wystawiona osobie, która ją okazuje, a właściwe organy mogą zidentyfikować osoby wykryte na terytorium Schengen bez dokumentów lub posiadające fałszywe dokumenty. System VIS jest również wykorzystywany przez właściwe organy ds. azylu<sup>35</sup>.

System wymiany informacji wizowej pomiędzy Państwami Członkowskimi budowany jest na podstawie Decyzji Rady z 8 czerwca 2004 r. Kwestie związane z funkcjonowaniem tego systemu regulowane są przez następujące akty prawne – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych<sup>36</sup> oraz Decyzję Rady z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania<sup>37</sup>.

Celem utworzenia VIS jest wymiana danych o wizach między Państwami Członkowskimi, które zniosły kontrole na swoich granicach wewnętrznych i zapewniają swobodę przepływu osób bez kontroli na granicach wewnętrznych. VIS ma umożliwić m.in.:

- lepszą realizację wspólnej polityki wizowej;
- poprawę współpracy konsularnej i procesu konsultacji pomiędzy centralnymi organami konsularnymi poprzez ułatwienie wymiany informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi o wnioskach wizowych i podjętych w ich przedmiocie decyzjach;
- zapobieżenie handlowi wizami;
- uproszczenie procedur składania wniosków wizowych i ułatwienie rozpatrywania wniosków wizowych;
- ułatwienie odprawy na przejściach przez granice zewnętrzne i na terytorium Państw Członkowskich;
- ułatwienie identyfikacji osób, które nie spełniają warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium Państw Członkowskich lub też przestały spełniać te warunki;
- zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego Państw Członkowskich.

VIS jest oparty na scentralizowanym systemie służącym wymianie danych wizowych między państwami członkowskimi, składającym się w szczególności z:

- Centralnego Wizowego Systemu Informacyjnego (CS-VIS),
- interfejsu krajowego (NI-VIS), znajdującego się w każdym państwie Członkowskim, który to interfejs zapewnia połączenie z odpowiednimi centralnymi władzami krajowymi odpowiedniego państwa członkowskiego,
- infrastruktury komunikacyjnej między Centralnym Wizowym Systemem Informacyjnym i interfejsami krajowymi<sup>38</sup>.

Urząd ds. Cudzoziemców będzie mógł dokonywać sprawdzeń w systemie w celu ustalania odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy zgodnie z Rozporządzeniem Dublin II<sup>39</sup> oraz wykorzystywać ten system do weryfikacji danych na użytek prowadzonych postępowań w sprawie o nadanie statusu uchodźcy<sup>40</sup>.

## 5. Wydalenie Ludmiły Kozłowskiej z Polski i UE<sup>41</sup>

Sprawa dotyczy ostatnich wydarzeń związanych z wydalaniem kobiety ukraińskiego pochodzenia. Szefowa Fundacji Otwarty Dialog Ludmiła Kozłowska została wydalona z Polski i UE. Wcześniej wpisano ją do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), który pozwala na sprawdzanie osób przekraczających granicę strefy. Kozłowska to żona Bartosza Kramka, który w ubiegłym roku apelował: „*Niech państwo stanie: wyłączmy rząd!*”<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> Komisja Europejska, *Europa...*, op.cit., s.9.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 767/2008 z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych.

<sup>37</sup> Decyzja Rady (WE) nr 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania.

<sup>38</sup> <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5087,dok.html> (dostęp: 27.10.2018 r.).

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego.

<sup>40</sup> A. Jakubaszek, *Koncepcja przystosowania SG do pełnej realizacji układu z Schengen* [w:] *Polska w Schengen*, (red.) M. Zdanowicz, Temida 2, Białystok 2009, s. 155.

<sup>41</sup> Wydarzenie to przedstawiane jest na chwilę obecną jedynie w mediach społecznościowych. Opisane zostanie na podstawie doniesień prasowych, wywiadów oraz wiadomości publikowanych na stronach internetowych.

<sup>42</sup> <https://www.tvp.info/38523325/szefowa-otwartego-dialogu-wydalona-z-polski-i-schengen> (dostęp: 28.10.2018 r.).

Kozłowska w dniu 13.08.2018 r. o godz. 22:40 przyleciała do Brukseli (jej fundacja ma tam swoje biuro). W trakcie procedur kontrolnych na lotnisku stwierdzono, że nie może przekroczyć granicy. Powodem tej decyzji było wpisanie jej na listę osób do wydalenia ze strefy Schengen. Po sprawdzeniu SIS funkcjonariusze otrzymali informację zwrotną, że Ludmiła Kozłowska została oznaczona przez polskie MSWiA najwyższym alertem. Nakazuje on deportację takiej osoby z terenu Unii Europejskiej i strefy Schengen<sup>43</sup>. Według otrzymanych wtedy informacji, zakaz ten miał obowiązywać do 31 lipca 2021 roku<sup>44</sup>. Kobieta została skierowana do izby zatrzymań, a funkcjonariusze uruchomili procedury. Belgijskie MSW zwróciło się do Polski z zapytaniem, czy podtrzymuje swoje stanowisko. Zwykle proces oczekiwania na odpowiedź trwa ok. 12 godzin. W tym przypadku odpowiedź uzyskali po niespełna dwóch godzinach. Następnego dnia deportowano panią Ludmiłę do Kijowa pierwszym samolotem o godzinie 13:55<sup>45</sup>.

MSWiA twierdzi, że to szef Urzędu ds. Cudzoziemców na wniosek uprawnionego organu (np. służb) wpisał Kozłowską do SIS. Prawnicy Otwartego Dialogu uważają jednak, że administratorem SIS w Polsce jest Krajowy System Informatyczny, podlegający polskiej Policji, a ta z kolei podlega właśnie MSWiA.

Próbowano doszukać się odpowiedzi na pytanie o podstawę prawną wydalenia Kozłowskiej z terytorium UE. Zdaniem Wojciecha Mądryckiego (mecenasa współpracującego z Otwartym Dialogiem) polskie władze zadbały o to, żeby wszystkie informacje, które legły u podstaw wpisu do SIS miały charakter poufny. Pierwszy sygnał ostrzegawczy pojawił się na kilka tygodni przed wylotem Kozłowskiej do Brukseli. W marcu kobieta złożyła wniosek o wydanie jej nowej karty pobytu w Polsce. Mieszka i pracuje w tym kraju od ponad 10 lat, a ponadto ma męża Polaka, mogła ubiegać się o Zezwolenie na Pobyt Rezydenta Długoterminowego Unii Europejskiej. Tymczasem 18 lipca dostała informację z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, że nie uzyska dostępu do części akt jej sprawy, ponieważ nadano im klauzulę "Tajne". W uzasadnieniu była zawarta wiadomość, że "ich nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej"<sup>46</sup>.

Wpis do SIS nastąpił wskutek negatywnej opinii ABW dotyczącej wniosku Kozłowskiej o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego w UE. Jak stwierdził Stanisław Żaryn, rzecznik Ministra Koordynatora Służb Specjalnych Mariusza Kamińskiego, negatywna opinia ABW związana jest "z poważnymi wątpliwościami dotyczącymi finansowania kierowanej przez Ludmiłę Kozłowską Fundacji Otwarty Dialog"<sup>47</sup>.

Głos na temat zaistniałych wydarzeń zabrała sama Kozłowska: *"Kiedy reżym nie ma żadnych dowodów by oskarżyć, nie może zastraszyć, zaczyna nadużywać międzynarodowego prawa. Tak robi Rosja/Turcja/Kazachstan wobec opozycji/ich rodzin. Tak zrobiła Polska z moją rodziną. Nie damy się"*<sup>48</sup>. Bartosz Kramek skomentował całą sytuację: *„Polski rząd mści się na mojej żonie za moje działania"*<sup>49</sup>.

Zaistniała sytuacja doprowadziła do protestu przed siedzibą MSWiA w Warszawie. Protestujący odczytali petycję w obronie Kozłowskiej, pod którą podpisali się m.in. były prezydent Lech Wałęsa, unijna komisarz Elżbieta Bienkowska, europosłowie Michał Boni (PO), Róża Thun (PO), Rebecca Harms (Zieloni), Marietje Schaake (ALDE), Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy (S&D) oraz profesor prawa europejskiego Laurent Pech czy szef włoskiej federacji na rzecz praw człowieka Antonio Stango. Mąż Kozłowskiej i przewodniczący rady Fundacji Otwarty Dialog Bartosz Kramek odczytał list od żony, w którym podziękowała ona sygnatariuszom petycji i uczestnikom protestu za wsparcie<sup>50</sup>.

Zaledwie miesiąc po decyzji o deportacji Kozłowska, na zaproszenie niemieckich polityków, gościła w Bundestagu. W dniu 13 września Ludmiła Kozłowska wzięła udział w wysłuchaniu w niemieckim parlamencie<sup>51</sup>. Prowadziła tam rozmowy z niemieckimi politykami oraz wzięła udział w debacie o „demontażu praworządności w Polsce i na Węgrzech”. Kozłowską zaproszono do Belgii, zgodę na jej pobyt w kraju wydało belgijskie MSZ na wniosek europosłów, w tym Guya Verhofstadta i Rebekki Harms. Wzięła tam udział w oficjalnym posiedzeniu grupy ALDE. Natomiast polski resort spraw zagranicznych wydał oświadczenie, w którym podkreślał, że podtrzymuje stanowisko o uznaniu obywatelki Ukrainy za osobę niepożądaną na terytorium Unii Europejskiej. „Decyzja władz Belgii godzi w bezpieczeństwo strefy Schengen. Stanowisko polskiego rządu przekazane zostało ambasadorowi Belgii”<sup>52</sup>.

Fundacja Otwarty Dialog została oskarżona o zaangażowanie w proceder brudnych pieniędzy. Oprócz Fundacji prowadzonej przez Ludmiłę Kozłowską i Bartosza Kramka, w procederze miały brać udział szkodliwe firmy. Powołując się

<sup>43</sup> <https://wpolityce.pl/polityka/407983-ludmila-kozlowska-zostala-wydalona-na-ukraine> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>44</sup> <https://wiadomosci.ra.diozet.pl/Polska/Ludmila-Kozlowska-wydalona-z-Polski.-Kim-jest-szefowa-Fundacji-Otwarty-Dialog> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>45</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ludmila-kozlowska-wydalona-z-polski/vc0w3vw> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>46</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ludmila-kozlowska-wydalona-z-polski/vc0w3vw> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>47</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wydalona-z-polski-ludmila-kozlowska-na-wysluchaniu-w-bundestagu/65bh90x> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>48</sup> <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,23787082,szefowa-fundacji-deportowana-na-wniosek-polskich-wladz-jej.html> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>49</sup> <https://wpolityce.pl/polityka/407983-ludmila-kozlowska-zostala-wydalona-na-ukraine> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>50</sup> <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-08-23/protest-w-obronie-ludmily-kozlowskiej-przed-siedziba-mswia-aktywistka-zostala-wydalona-z-kraju/> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>51</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wydalona-z-polski-ludmila-kozlowska-na-wysluchaniu-w-bundestagu/65bh90x> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>52</sup> <https://polskatimes.pl/ludmila-kozlowska-znow-wjechala-na-terytorium-unii-europejskiej/ar/13525722> (dostęp: 28.10.2018 r.).

na dokument komisji parlamentarnej Mołdawii z lutego br. „Sunday Times” wskazuje, że według ustaleń posłów dwie szkockie firmy – Kariastra Project LLP i Stoppard Consulting – miały zaksięgować na swoich kontach ponad 26 milionów funtów pochodzących z budzących wątpliwości źródeł, a część tej kwoty mogła docelowo trafić do Fundacji Otwarty Dialog<sup>53</sup>. Dowody zebrane przez mołdawski parlament sugerują, że około 1,5 miliona funtów zostało wypranych na kontach firm zarejestrowanych w Glasgow i Edynburgu i trafiło na rachunek bankowy Fundacji Otwarty Dialog. Według ustaleń mołdawskiej komisji parlamentarnej, pieniądze miały być przeznaczone na kampanię lobbującą oligarchów Ablyazowa i Platona. Z raportu mołdawskiej komisji wynika, że Kozłowska i jej Fundacja była zaangażowana w działania przeciwko Republice Mołdawii. Finansowały ją m.in. rosyjskie firmy zbrojeniowe, które są objęte sankcjami, a które mają brać udział w wojnie hybrydowej skierowanej przeciwko państwom Europy Wschodniej. W raporcie komisji mołdawskiej znajdują się informacje o tym, że fundacja od początku była orędownikiem oligarchy i nie oszczędziła czasu, pieniędzy ani wysiłku na rzecz lobbingu, w przestrzeni publicznej, a także przed instytucjami europejskimi, w celu rozpowszechnienia mitu, że Ablyazov nie jest przestępcą, oszustem i złodziejem, który ukradł miliardy, ale dysydem prześladowanym przez przywódców Ukrainy, Kazachstanu i Rosji, którzy wydali międzynarodowe nakazy aresztowania<sup>54</sup>. „Sunday Times” przytacza te znane od kilku miesięcy zarzuty, sugerując ze swej strony, że fundacja ma „obowiązki wobec” agentów rosyjskich służb wywiadowczych jako „narzędzie soft power” Kremla. Rzecznik Fundacji Otwarty Dialog stanowczo odrzucił te zarzuty, podkreślając, że „sugestie (...) pracy na rzecz rosyjskich interesów są tak absurdalne, jak to tylko możliwe w przypadku teorii spiskowych”. Swoje wątpliwości odnośnie do wiarygodności źródeł, na jakie się powołuje „Sunday Times” wyraził także bałkański korespondent tygodnika „The Economist” Tim Judah, który zwrócił uwagę, że artykuł „Sunday Timesa” jest „niezmiernie dziwny”. W ocenie dziennikarza powoływanie się na raport mołdawskiego parlamentu, który już wkrótce zakończy urzędowanie, jest mało wiarygodne<sup>55</sup>.

Wydanie wizej Ludmile Kozłowskiej jest kolejnym sygnałem ze strony Niemiec, że ich zdaniem Polska nadużywa furtki, jaką jest wpis do SIS, do wyrzucania z kraju lub nie wpuszczania do niego niewygodnych osób. W listopadzie 2017 r. Polska w podobny sposób zablokowała wjazd na teren Polski i całej strefy Schengen Światosława Szeremety, sekretarza ukraińskiej Komisji ds. Wojen i Represji Politycznych. Szeremeta znalazł się na tzw. czarnej liście Waszczykowskiego. Dwa tygodnie po zablokowaniu przez Polskę wjazdu Szeremety do strefy Schengen, mężczyzna opublikował na Facebooku zdjęcie z lotniska w Berlinie z *„pozdrowieniami dla Waszczykowskiego”*. Wizę wydała mu ambasada Niemiec<sup>56</sup>.

## 6. Podsumowanie

Słowa wypowiedziane przez komisarza ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa Dimitrisa Avramopoulou: *„Utworzenie strefy Schengen jest jednym z największych osiągnięć UE i ma nieodwracalny charakter. Prawo do swobodnego przemieszczania się jednoczy Europejczyków i sprawia, że odległości wydają się mniejsze”*<sup>57</sup> autorka uważa za jak najbardziej słuszne i prawdziwe. Dzięki powstaniu strefy Schengen umożliwia się podróż ogromnej rzeszy ludzi, wiąże się to z wieloma ułatwieniami oraz rozbudową współpracy między poszczególnymi państwami. Schengen pozwala także na rozwijanie możliwości młodym ludziom poprzez łatwiejszy dostęp do uczelni wyższych, pracodawców oraz ułatwia zwiedzanie i poznawanie innych kultur, zwyczajów wielu państw. Przyczyniło się to również do powstania różnych systemów m.in. SIS, VIS itp. System Informacji Schengen stanowi obszerną bazę danych zgromadzoną dzięki współpracy wielu państw, a jego celem jest przede wszystkim zapewnienie na wysokim poziomie bezpieczeństwa, głównie publicznego. Dzięki temu systemowi można skutecznie walczyć z przestępczością przy wykorzystaniu najnowszych technologii oraz współpracy między organami międzynarodowymi. SIS uważany jest za podstawowy instrument funkcjonowania Schengen. Natomiast Wizowy System Informacji umożliwia właściwym organom wizowym poszczególnym państwom w strefie Schengen wymianę informacji dotyczących wniosków wizowych. VIS to przede wszystkim system informacyjny, dzięki czemu służby takie jak Służba Celna może zbadać czy dana wiza nie została sfalszowana. Warto podkreślić jak ważna jest wymiana danych o wizach między Państwami Członkowskimi, które zniosły kontrole na swoich granicach wewnętrznych, ponieważ zapewniają swobodę przepływu osób bez kontroli na granicach wewnętrznych. Na omówionym przykładzie Kozłowskiej można zauważyć skutki działania SIS jak i jego wady. Warto podkreślić, że pani Kozłowska została wydalona z terytorium UE na podstawie wpisu do SIS, a na zaproszenie m.in. Niemiec, Belgii dostała pozwolenie na wjazd na ich terytorium. Autorka zostawia swobodną możliwość oceny sytuacji dotyczących tematu funkcjonowania systemów działających w strefie Schengen każdemu z osobna. Jednakże chciałaby wskazać na pewne aspekty, które są sprzeczne z istotą SIS, jak wydawanie zaproszeń do innych krajów europejskich pomimo wpisania

<sup>53</sup> <https://www.tvp.info/42308209/the-sunday-times-fundacja-otwarty-dialog-byla-zaangazowana-w-pranie-brudnych-pieniedzy> (dostęp: 24.06.2019 r.).

<sup>54</sup> <https://wpolityce.pl/polityka/443560-kozłowska-i-kramek-beda-mieli-kłopoty> (dostęp: 24.06.2019 r.).

<sup>55</sup> <https://www.tvp.info/42308209/the-sunday-times-fundacja-otwarty-dialog-byla-zaangazowana-w-pranie-brudnych-pieniedzy> (dostęp: 24.06.2019 r.).

<sup>56</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wydalona-z-polski-ludmila-kozłowska-na-wysluchaniu-w-bundestagu/65bh90x> (dostęp: 28.10.2018 r.).

<sup>57</sup> Komisja Europejska, *Europa...*, op.cit., s.3.

osób do systemu SIS. W tym przypadku, zdaniem autorki, takie zezwolenia poczynione były zbyt wcześnie, przed dokładnym zbadaniem całej sprawy Pani Kozłowskiej i jej Fundacji Otwarty Dialog. W szczególności przed poznaniem prawdziwych informacji o jej procederach. W zaistniałej sytuacji powstał problem stosunków dyplomatycznych, ponieważ zlekceważono wpis do systemu SIS, którego główną rolą jest zapobieganie przemieszczania się osób niepożądanych na konkretnym terytorium. Pomimo podtrzymania swojego stanowiska przez Polskę zbagatelizowano ponowiony alert ostrzeżenia. Problemem jest godzenie w główne założenia SIS przez pojedyncze państwa, które czynią ustępstwa na rzecz indywidualnych przypadków. Inne kraje, w tym przypadku Niemcy i Belgia pokazują społeczności, że rola tego systemu została zachwiana, że pomimo wpisania do SIS, można pozostać na wolności, przy czym funkcja represyjna i gwarancyjna (zapewnienie bezpieczeństwa) ulegają znacznemu osłabieniu.

\*\*\*

#### THE RIGHT AND PRACTICE OF THE SCHENGEN INFORMATION SYSTEM AND THE VISA INFORMATION SYSTEM ON THE EXAMPLE OF THE KOZŁOWSKA DISTRIBUTION FROM THE TERRITORY OF THE EU

The article discusses the general concept of the Schengen Area, as well as in detail the Schengen Information System and the Visa Information System. It also addresses the important issue of deportation as part of the SIS activities. It was discussed on the example of Ludmiła Kozłowska, a Ukrainian citizen.

**Keywords:** Schengen, Schengen Information System, SIS, Visa Information System, VIS, Kozłowska, the Schengen legal system, expulsion from the European Union

Joanna Deputat

## PROBLEMATYKA SZKÓD ŁOWIECKICH W ŚWIETLE POLSKIEGO USTAWODAWSTWA

**1. Wstęp**

W dzisiejszych czasach obserwuje się toczącą się dyskusję na temat szkód łowieckich. Prezentowane są liczne poglądy, niejednokrotnie diametralnie się od siebie różniące. Jedni opowiadają się za całkowitym zakazem polowania, inni za naprawianiem szkód łowieckich bez przeprowadzania procedury szacowania. W związku z toczącą się dyskusją na ten temat, polski ustawodawca dąży do wyważenia sprzecznych interesów za pomocą rozwiązywania normatywnie poszczególnych konfliktów. Doprowadziło to także do nowelizacji - w marcu 2018 roku ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie.

Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym w doktrynie, niezależnie od atmosfery panującej wokół problematyki szkód łowieckich zagadnienie ich naprawy, a szerzej odpowiedzialności za szkody łowieckie, ma doniosłe znaczenie społeczne. Z jednej strony szkody łowieckie są konsekwencją objęcia ochroną zwierząt, z drugiej zaś dochodzi niekiedy nawet poważne straty w określonych dobrach prawem chronionych<sup>1</sup>. Śmiało stwierdzić można, że zagadnienie te ma duże znaczenie praktyczne. Odpowiedzialność za szkody łowieckie stanowi także pewien wycinek nieco szerszego zagadnienia, jakim jest odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta. Jednakże odpowiedzialności tej nie można wpisać w ramy ogólnej odpowiedzialności wyrządzonej przez zwierzęta, która została opisana między innymi w kodeksie cywilnym, ze względu na jej bardzo istotne odrębne cechy.

**2. Podział szkód łowieckich**

Na samym początku analizy problemu szkody łowieckiej, należy omówić jej prawne znaczenie. W kodeksie cywilnym nie zamieszczono pojęcia szkody. Analiza przepisów oraz reguł języka powszechnego prowadzi do wniosku, że szkodę stanowi wszelki uszczerbek w dobrach i interesach prawnie chronionych, który poszkodowany poniósł wbrew swojej woli<sup>2</sup>. Według podobnych wytycznych można rozpatrywać szkodę łowiecką. Również ona nie doczekała się definicji legalnej. Zgodnie z analizowaną literaturą i aktami prawnymi, wywnioskować można, że szkoda łowiecka jest to szkoda gospodarcza wyrządzona przez dziko żyjącą zwierzynę. Są to zniszczenia w uprawach i płodach rolnych spowodowane przez zwierzynę łowną lub powstałe w czasie polowania<sup>3</sup>. Z punktu widzenia funkcjonujących w przyrodzie mechanizmów, szkoda łowiecka nie oznacza szkody przyrodniczej. Termin „szkody łowieckie” jest więc terminem umownym i ma aspekt ekonomiczno-prawny<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 46 prawa łowieckiego dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny. Odpowiedzialność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego podlega modyfikacji ze względu na szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną<sup>5</sup>. Za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną odpowiada Skarb Państwa, a odszkodowanie ze środków budżetu państwa wypłaca bądź Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe bądź zarząd województwa w zależności od położenia uprawy dotkniętej szkodą. W celu dokładnego ustalenia, kto ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez określoną zwierzynę, na samym początku określić należy, jakie zwierzęta zalicza się do grupy objętej całoroczną ochroną. Wyjaśnienie tejże kwestii znajduje się w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 roku w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych<sup>6</sup>. Zgodnie z treścią tego aktu prawnego, jedynym zwierzęciem łownym, które objęte jest całoroczną ochroną jest łoś, co powoduje jego wyłączenie z gospodarki łowieckiej prowadzonej przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego. Dlatego też za szkody spowodowane przez łośie odszkodowanie wypłaca Skarb Państwa. Przepisy prawa łowieckiego wyróżniają dwa rodzaje szkody łowieckiej:

- szkodę wyrządzoną w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny
- szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu polowania.

Zarówno określenie „szkoda wyrządzona w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny” oraz określenie „szkoda wyrządzona przy wykonywaniu polowania” może powodować pewnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne. W związku z powyższym w tym miejscu należy ustalić znaczenie powyższych określeń.

<sup>1</sup>B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkody łowieckie*, Warszawa 2016, EI. LEX.

<sup>2</sup>J. Ciszewski, A. Stępień-Sporek, *Prawo cywilne zobowiązania i spadki. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s.75.

<sup>3</sup>B. Rakoczy, op. cit.

<sup>4</sup>J. Bieńkowski, *Szkody łowieckie* [www.pzl.gorzow.pl/bienkowski/szkody\\_low.html](http://www.pzl.gorzow.pl/bienkowski/szkody_low.html) (dostęp: 12.11.2018).

<sup>5</sup>J. Żuromski, *Szkody łowieckie – aspekty prawne i praktyczne*, [www.sgp.pl/szkody-łowieckie-aspekty-prawne-i-praktyczne](http://www.sgp.pl/szkody-łowieckie-aspekty-prawne-i-praktyczne) (dostęp: 12.11.2018).

<sup>6</sup>Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 roku w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych ( Dz. U. 2005 nr 45 poz. 433).

Słowem wyjaśnienia należy nadmienić, że w wypadku szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez enumeratywnie wymienione w ustawie gatunki zwierząt chodzi niewątpliwie o odpowiedzialność na zasadzie ryzyka<sup>7</sup>. Przechodząc do samego znaczenia określenia „szkoda wyrządzona w uprawach i płodach rolnych” trzeba odnieść się do obecnie przyjmowanej linii orzeczniczej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego **istnieje poważna rozbieżność** w wykładni art. 46 ust. 1 pkt. 1 prawa łowieckiego, zgodnie z którym dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie i sarny. Rozbieżność ta dotyczy interpretacji pojęcia „uprawa rolna”, którym posłużył się ustawodawca, określając odpowiedzialność odszkodowawczą dzierżawcy (zarządcy) obwodu łowieckiego<sup>8</sup>. Zgodnie z pierwszym poglądem uprawą rolną w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt. 1 prawa łowieckiego są wszelkiego rodzaju uprawy prowadzone na gruncie rolnym, stanowiące efekt działalności ludzkiej i powiązane ściśle z produkcyjną funkcją gruntu. Potwierdzenie takiego poglądu znajdziemy między innymi w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2005 roku, zgodnie z którym uprawa rolna w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt. 1 prawa łowieckiego to wszelkiego rodzaju uprawy prowadzone na gruncie rolnym, stanowiące efekt działalności ludzkiej i powiązane ściśle z produkcyjną funkcją gruntu<sup>9</sup>. Drugi pogląd stanowi, że uprawa sadownicza, z natury wieloletnia, z dominującymi zabiegami o charakterze pielęgnacyjnym i w postaci zbioru owoców, stereotypom uprawy rolnej nie odpowiada. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wyraźnie wynika, że dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego nie odpowiada za szkody wyrządzone w sadach przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny<sup>10</sup>. Jednakże obecnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje stanowisko, zgodnie z którym uprawa rolna w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt. 1 prawa łowieckiego, to wszelkiego rodzaju uprawy prowadzone na gruncie rolnym, stanowiące efekt działalności ludzkiej i powiązane ściśle z produkcyjną funkcją gruntu - stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2007 roku<sup>11</sup>. Należy również zaznaczyć, że taka wykładnia „uprawy rolnej” w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt. 1 prawa łowieckiego harmonizuje z gwarancyjnym charakterem odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody łowieckie, przewidzianej w rozdziale 9 tejże ustawy. Jej celem jest stworzenie możliwości skompensowania szkody poniesionej przez podmioty prowadzące uprawy rolne, których charakter nie pozwala na stwarzanie dostatecznie skutecznych zabezpieczeń przed wolno żyjącą zwierzyną łowną. Należy wziąć też pod uwagę fakt intensywnego rozwoju różnych postaci upraw rolnych służących coraz częściej celom handlowym, umiejscawianych w pobliżu naturalnych miejsc pobytu zwierzyny łownej (np. uprawy określonych gatunków krzewów, ziół leczniczych i kosmetycznych)<sup>12</sup>. Warto w tym miejscu również zaznaczyć, że odpowiedzialność za szkody w uprawach i płodach rolnych, o której mowa w art. 46 prawa łowieckiego, jest odpowiedzialnością ograniczoną, ponieważ sprowadza się ona wyłącznie do szkód rzeczywistych (*damnum emergens*) tylko w uprawach i płodach rolnych. Oznacza to, że nie obejmuje ona żadnych elementów towarzyszących, które mogły zostać uszkodzone, a przede wszystkim nie uwzględnia ona utraconych korzyści (*lucrum cessans*), jakie poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono<sup>13</sup>.

Szkoda wyrządzona przez myśliwych podczas wykonywania polowania z pewnością dotyczy szkód w mieniu. Przepisy prawa łowieckiego nie określają, aby przesłanką odpowiedzialności za szkody spowodowane przez myśliwych przy wykonywaniu polowania była wina, dlatego należy przyjąć, że odpowiedzialność zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka bez względu na winę<sup>14</sup>. Wynika z tego, że odpowiedzialność za szkody powstałe przy wykonywaniu polowania jest niezależna od tego, czy ktokolwiek przyczynił się do ich powstania. Przyczynienie się poszkodowanego do powstania szkody może jedynie skutkować, na przykład, zmniejszeniem wysokości odszkodowania<sup>15</sup>. Zgodnie bowiem z art. 362 kodeksu cywilnego, jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron<sup>16</sup>. Podsumowując, szkoda wyrządzona przy wykonywaniu polowania dotyczy na przykład takiej sytuacji, gdy podczas wykonywania polowania zastrzelono zwierzę gospodarskie. Nie dotyczy to jednak na przykład takiej sytuacji, gdy poniesiono koszty leczenia w związku z postrzeleniem osoby przy wykonywaniu polowania. Na końcu omawiania tego rodzaju szkody należy podkreślić, że do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania zobowiązany jest dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego, a nie zaś myśliwy, który przyczynił się do powstania szkody<sup>17</sup>. Warto

<sup>7</sup> Prawo zobowiązań - część ogólna. System prawa prywatnego. Tom VI, A. Olejniczak (red.), Warszawa 2010, s. 505.

<sup>8</sup> I. Walczyński, Wykładnia pojęcia „uprawa rolna” na gruncie ustawy Prawo łowieckie, El. Lex.

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2005 roku, II CK 361/04, LEX nr 148660.

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2002 roku, I CKN 795/00, LEX nr 56890.

<sup>11</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2007 roku, III CZP 67/07, LEX nr 316085.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2005 roku, II CK 361/04, LEX nr 148660.

<sup>13</sup> M. Flis, Prawne aspekty szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne, w: Szkody łowieckie. Podręcznik, K. Zalewski (red.), Józefów 2015, s. 10.

<sup>14</sup> W. Radecki, Prawo łowieckie. Komentarz, Wydanie 5, Warszawa 2014, s. 249.

<sup>15</sup> A. Brzezińska, Szkody łowieckie. Zakres odpowiedzialności, Lex ABC.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025).

<sup>17</sup> A. Brzezińska, op. cit.

jednak zwrócić również uwagę na art. 32 ust. 6 prawa łowieckiego, zgodnie z którym członkowie Polskiego Związku Łowieckiego podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od następstw nieszczęśliwych wypadków i od odpowiedzialności cywilnej w zakresie czynności związanych z gospodarką łowiecką i polowaniami.

### 3. Okoliczności wyłączające odpowiedzialność za wyrządzone szkody łowieckie

Bazując na wyżej omówionych rodzajach szkód łowieckich, wskazać należy, że w praktyce większość przypadków szkód łowieckich dotyczy szkód wyrządzonych w płodach i uprawach rolnych przez zwierzynę łowną. Częstym zjawiskiem nękającym rolników w okresie wiosny i jesieni są zwierzęta łowne wyrządzające poważne szkody w uprawach rolniczych. W związku z zaistniałą sytuacją i powstającymi z niej problemami, ustawodawca wyszedł naprzeciw oczekiwaniom poszkodowanych rolników. Jednakże ustawa z dnia 13 października 1995 roku – prawo łowieckie ustanawia szereg wyłączeń odpowiedzialności za wyrządzone szkody łowieckie. Odpowiedzialność za wyrządzone szkody łowieckie można zawęzić zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Przedmiotowe zawężenie odpowiedzialności za szkody w uprawach i płodach rolnych związane jest ze wspomnianym już wyżej art. 46 prawa łowieckiego. Żaden akt prawny nie wskazuje ewentualnych podmiotów odpowiedzialnych za wynagradzanie szkód wyrządzonych przez inne gatunki zwierząt łownych. Jednocześnie prawodawstwo łowieckie w uzasadnionych przypadkach dopuszcza możliwość zdefiniowania prawnego statusu gatunku jako zwierzęcia łownego objętego całorocznym okresem ochronnym. W chwili obecnej jednym z takich zwierząt jest łoś. W takich sytuacjach prawo łowieckie definiuje, że za szkody wyrządzone przez gatunki łowne objęte całorocznym okresem ochronnym odpowiedzialność ponosi prawny właściciel zwierzyny w stanie wolnym, czyli Skarb Państwa<sup>18</sup>.

Jak wskazuje się w literaturze, również podmiotowa forma odpowiedzialności za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych, nie jest odpowiedzialnością absolutną<sup>19</sup>. Wynika to z dwóch powodów. Pierwszym z nich jest fakt, że podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką w dzierzawionych lub zarządzanych obwodach łowieckich nie ponoszą odpowiedzialności za szkody powstałe w terenach z mocy prawa niewchodzących w skład tych obwodów. W tego rodzaju sytuacjach odpowiedzialność spoczywa na prawnym właścicielu zwierzyny<sup>20</sup>. Drugie wyłączenie odpowiedzialności wynika wprost z art. 48 prawa łowieckiego, który zawiera siedem przypadków ujmujących wykluczenie tejże odpowiedzialności. Jest to wyłączenie o charakterze taksatywnym, co oznacza, że wystąpienie jednej z którejkolwiek opisanych sytuacji skutkuje brakiem przejęcia odpowiedzialności za szkodę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego<sup>21</sup>. Zgodnie ze wspomnianym artykułem, odszkodowanie za szkody łowieckie nie przysługuje:

- 1) Osobom, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa jako deputaty rolne na gruntach leśnych. Deputaty rolne to z reguły grunty leśne przekazane w użytkowanie pracownikom Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako forma części wynagrodzenia za pracę, czyli tak zwane wynagrodzenie w naturze<sup>22</sup>. Poza tym, jeśli grunt przekazany na tej podstawie prawnej znajdował się na obszarach leśnych, to nabywca powinien spodziewać się oddziaływania zwierzyny na jego nieruchomości<sup>23</sup>;
- 2) Posiadaczom uszkodzonych upraw lub płodów rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały – uzasadnieniem dla tej normy jest twierdzenie, że odszkodowanie nie powinno przysługiwać osobom, które nie zadbały z należytą starannością o własne interesy, przez co przyczyniły się do powstania szkody. Bez znaczenia jest, czy były to przyczyny zawinione, takie jak na przykład zła organizacja pracy, czy niezawinione, jak na przykład choroba, czy względy pogodowe<sup>24</sup>. W zapisie tym jest mowa o 14 dniach od daty zawartej w uchwale sejmiku i należy rozumieć, że termin ten nie uwzględnia dni ustawowo wolnych od pracy ani dni świątecznych<sup>25</sup>;
- 3) Posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom – z przepisu tego wprost wynika obowiązek współpracy potencjalnie poszkodowanych rolników z podmiotami prowadzącymi gospodarkę łowiecką w zakresie działań prewencyjnych mających ograniczyć wielkość szkód lub je wyeliminować. Również w tym przypadku bez różnicy pozostaje przyczyna odmowy współdziałania przez poszkodowanego<sup>26</sup>;

<sup>18</sup> M. Flis, op. cit., s. 10.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>20</sup> Ibidem, s.10.

<sup>21</sup> Ibidem, s.11.

<sup>22</sup> Ibidem, s.11.

<sup>23</sup> M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, 2013, s. 370.

<sup>24</sup> A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, dostęp: LEX 2015.

<sup>25</sup> M. Flis, op. cit., s. 11.

<sup>26</sup> A. Pązik, M. Słomski, op. cit.

- 4) Za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy – jest to aspekt związany ze szkodą niskich rozmiarów<sup>27</sup>;
- 5) Za szkody powstałe w płodach złożonych w sterty, stogi i kopce, w bezpośrednim sąsiedztwie lasu – okoliczność ta również polega na braku zachowania przez poszkodowanego należytej staranności i umieszczeniu płodów rolnych w pobliżu lasu, przez co zdecydowanie zwiększył prawdopodobieństwo poniesienia szkody<sup>28</sup>;
- 6) Za szkody w uprawach rolnych założonych z rażącym naruszeniem zasad agrotechnicznych – w tym przypadku, podobnie jak w przypadku punktu 2, 3,5 będziemy mówić o przyczynieniu się do powstania szkody potencjalnie poszkodowanego rolnika. Użyty termin „zasady agrotechniczne” jest terminem pozaprawnym i ocennym. By prawidłowo zastosować ten przepis, pomocne będą opinie biegłych, dotyczące naruszenia przez rolnika tych zasad, klasa gruntu i możliwość jego wykorzystania, rodzaj uprawy, czas i okres wegetacji roślin, stosowanie nawozów, zakres przygotowania gruntu pod uprawę, stosowanie środków przeciwgrzybiczych, rodzaj użytego materiału siewnego, podlewanie albo nawadnianie uprawy, nasłonecznienie, czy użycie odpowiedniego sprzętu i maszyn rolniczych<sup>29</sup>. Nie każde odstępstwo od wypracowanego optymalnego modelu uprawy danej rośliny może być uznane jako zawinione przez rolnika w stopniu kwalifikowanym. Jedynie wykazanie, że rolnik mógł i powinien zachować się inaczej, a jego zachowanie stanowi rażące (zawinione) odstępstwo od zasad ogólnie przyjmowanych dla danej uprawy (zlekceważenie lub zawinioną nieznaną wyprowadzonych w praktyce zasad zakładania uprawy), może wyłączać prawo do odszkodowania za szkody łowieckie zgodnie z art. 48 pkt. 6 prawa łowieckiego. Ciężar dowodu tych okoliczności spoczywa na pozwany<sup>30</sup>.
- 7) Za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego, powstałe na nieruchomościach, w odniesieniu do których właściciel albo użytkownik wieczysty złożył oświadczenie o zakazie wykonywania polowania, o którym mowa w art. 27b ust.1 tejże ustawy – punkt ten został dodany ustawą z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy – prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, a więc trudno jest ten przepis analizować w kontekście zarówno teoretycznym, jak i praktycznym.

W tym miejscu warto również zaznaczyć, że w roku 2018 roku doszło do zmian w samej procedurze szacowania szkód łowieckich. Po nowelizacji prawa łowieckiego wniosek o szacowanie odszkodowania rolnik nie składa do koła łowieckiego, jak do tej pory, tylko do urzędu gminy. Rolnik musi także powiadomić magistrat o planowanej dacie zbioru płodów rolnych na tydzień przed nim. Zgodnie z nowelizowaną ustawą, szacowanie szkód łowieckich będzie przeprowadzać trzysobowa komisja, która składać się będzie z:

- rolnika, na którego ziemi doszło do szkody
- przedstawiciela koła łowieckiego, czyli zazwyczaj zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego oraz
- sołtysa, a jeśli w gminie nie ma sołectw, to urzędnik gminny.

Komisja musi oszacować szkody w ciągu 7 dni od złożenia przez rolnika wniosku. Natomiast sołtys lub urzędnik będzie musiał powiadomić gospodarza i koło łowieckie o terminie szacowania w ciągu 3 dni od złożenia wniosku. Na zwrócenie uwagi zasługuje fakt, że jeżeli na miejscu szkód nie zjawi się przedstawiciel koła łowieckiego lub rolnik, to szacowanie nie będzie wstrzymane. Regulacja ta ma na celu uniemożliwienie ewentualnych opóźnień wypłacenia odszkodowania przez koło, a także samo przyspieszenie procedury. W ramach szacowania komisja musi sporządzić protokół, w którym zawrze między innymi informacje o zwierzyńcu, która wyrządziła szkodę, o rodzaju i stanie uprawy, a w protokole z szacowania ostatecznego musi znaleźć się także informacja o procencie zniszczonej uprawy oraz wysokości odszkodowania. Koło łowieckie ma 30 dni na wypłatę odszkodowania za tak oszacowaną szkodę. Znowelizowana ustawa wprowadza również możliwość odwołania się przez rolnika od decyzji komisji szacunkowej do lokalnego nadleśnictwa. Wówczas nadleśniczy ma tydzień na przeprowadzenie własnego szacowania szkód. Rolnikowi przysługuje również możliwość wyłączenia swojej ziemi z obwodu łowieckiego. Aby to zrobić, musi wysłać zgłoszenie wyłączenia swojej ziemi z obwodu łowieckiego do starostwa powiatowego; w takiej sytuacji koło łowieckie nie będzie musiało wypłacać odszkodowania za ewentualne szkody łowieckie na tej ziemi<sup>31</sup>.

Wiele wątpliwości co do nowej procedury szacowania budzi fakt, że bierze w niej udział przedstawiciel sołectwa. Trudno określić, czy osoba ta, podczas szacowania szkody będzie umiała zachować obiektywność, ze względu na to, że jako

<sup>27</sup> M. Flis, op. cit., s. 11.

<sup>28</sup> A. Pazik, M. Słoriski, op. cit.

<sup>29</sup> R. Stec, *Przedmiotowe ustawowe przypadki wyłączeń obowiązku wypłaty odszkodowań za szkody powodowane przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płonach rolnych*, 2017/8/6-12.

<sup>30</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 11 października 2017 roku w Szczecinie, I ACA 71/17, LEX nr 2372230.

<sup>31</sup> P. Mikos, *Nowe prawo łowieckie - duże zmiany w szacowaniu szkód łowieckich*, [www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosci/\\_nowe-prawo-lowieckie-duze-zmiany-w-szacowaniu-szkod-lowieckich/](http://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosci/_nowe-prawo-lowieckie-duze-zmiany-w-szacowaniu-szkod-lowieckich/) (dostęp: 12.11.2018).

sołtys zna większość, o ile nie wszystkich mieszkańców sołectwa. Podkreślić należy również, że sołtys nie zawsze posiada wiedzę, by prawidłowo szacowanie przeprowadzić.

#### 4. Podsumowanie

Zwolenników znowelizowanego prawa łowieckiego, jest tyle samo, co i przeciwników. Bez wątplenia problem szkód łowieckich i ich późniejszego szacowania jest dobrze znany dla osób prowadzących gospodarstwa rolne, zwłaszcza w okresie wiosenno-jesiennym. Wprowadzając nowe rozwiązania polski ustawodawca kierował się przyspieszeniem przeprowadzenia procedury szacowania szkód łowieckich, tak by poszkodowani rolnicy jak najszybciej uzyskali należące się im odszkodowanie. Jednakże w miejscu tym należy podkreślić, że prawo łowieckie wprowadza również wiele rozwiązań mających na celu zapobieganiu powstawaniu omawianych szkód. Często polityką prowadzoną przez koła łowieckie są między innymi takie przedsięwzięcia, jak: grodzenie upraw najbardziej narażonych na powstanie szkód łowieckich, czy zintensyfikowanie polowań na tych obszarach. By móc podejmować takie działania obowiązkowa jest współpraca pomiędzy potencjalnymi poszkodowanymi, a zarządcą bądź dzierżawcą obwodu łowieckiego. Odnosząc się do samej reformy szacowania szkód łowieckich wskazać należy, że kluczowym zadaniem, jaki postawił sobie ustawodawca było przyspieszenie i zobiektywizowanie procedury szacowania. Teoretycznie wprowadzona reforma prowadzi do zrealizowania tychże zadań, jednakże podkreślić należy często spotykane braki kompetencyjne urzędników gminnych w tym zakresie. Zmiany zostały wprowadzone w tym kwartale, w którym rozpoczęło się zgłaszanie wyrządzonych szkód łowieckich, na co w wielu przypadkach pracownicy gmin nie byli przygotowani ze względu na brak utrwalonej praktyki. W chwili obecnej trudno jest mówić o sukcesie bądź o porażce wprowadzonej reformy ze względu na krótki okres jej obowiązywania.

\*\*\*

#### PROBLEMS OF HUNTING DAMAGES IN THE LIGHT OF POLISH LEGISLATION

The problem of hunting damage occurs mainly in spring and autumn. The article presents the problem of damage caused by woodland animals and polish regulations in this respect. The types of damage will be discussed together with an example from case law. It will also show how the law has changed. The aim of the article is to bring this topic closer, because we don't hear about it on a daily basis.

**Keywords:** Damage, hunting, woodland animals, estimate, amendment

Klaudia Mieczkowska

## WYKORZYSTANIE PIECZĘCI URZĘDOWYCH W PLACÓWKACH OŚWIATY

Pieczenie urzędowe mają za zadanie uwierzytelnianie dokumentów szczególnie ważnych. Są to najczęściej dokumenty potwierdzające dokonanie określonej czynności prawnej.

Rozważania niniejsze wymagają jednak krótkiego rysu historycznego. Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach<sup>1</sup>, wyłączność na wyrób pieczęci z wizerunkiem orła otrzymała Mennica Państwowa i przez kolejne dziesięciolecia utrzymała ów monopol. Nie jest do końca wiadome, od kiedy stemplowanie pieczęcią dokumentów w polskim szkolnictwie jest prawnie wymagane. Z badań sfragistycznych na ziemiach polskich wynika, że istnieją tłoki pieczętne oraz odciski pieczęci szkolnych już z XVI w.<sup>2</sup> Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pierwszym aktem prawnym, który nakazywał używania pieczęci urzędowych w placówkach szkolnych było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 czerwca 1928 r. o pieczęciach urzędowych<sup>3</sup>, w którym wskazuje, że: „Pieczęci [...] używają także publiczne szkoły powszechne, rady szkolne okręgowe, powiatowe i miejscowe, dozory szkolne i opieki szkolne”. Akt ten zapoczątkował wymienianie placówek oświatowych w ustawie jako upoważnionych do używania pieczęci urzędowych, co zostało podtrzymane przez kolejne akty legislacyjne aż do dziś.

Według art. 16c ustawy z dnia 31 stycznia 1980r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych „urzędową pieczęcią jest metalowa, tłoczona pieczęć okrągła zawierająca pośrodku wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, a w otoku napis odpowiadający nazwie podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci<sup>4</sup>. Z kolei na stronie Mennicy Polskiej możemy znaleźć nieco inną definicję, wedle której „pieczęć jest znakiem i świadectwem wiarygodności zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Pieczęć gwarantuje autentyczność sporządzonych przez wyżej wymienione podmioty pism i oficjalnych dokumentów. Może stanowić również element zabezpieczający te materiały przed otwarciem. Pieczęcie wyciskane są przez specjalnie stemple, zawierające dedykowany danemu podmiotowi indywidualny znak.<sup>5</sup> Tym samym Mennica Polska podkreśla, że pieczęć urzędowa jest symbolem prawomocnej, legalnej władzy i jednocześnie potwierdzeniem autorytetu, bezpieczeństwa, autentyczności oraz prawomocności instytucji, która jej używa.

Do używania pieczęci urzędowych, zgodnie z treścią w.w. ustawy, są uprawnione takie placówki oświatowe jak szkoły publiczne i szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych. Ustawa ta jednak nie reguluje ściśle w jaki sposób należy rozumieć te pojęcia, dlatego warto odnieść się do definicji zawartych w ustawie Prawo oświatowe<sup>6</sup>. Ustawa ta za szkoły uznaje szkoły podstawowe, ponadpodstawowe, a także artystyczne. Owa ustawa na nowo uściśla pojęcia szkoły publicznej. Według art. 14 ust. 1 tej ustawy szkołą publiczną jest szkoła, która:

- 1) zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania;
- 2) przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 2<sup>7</sup>
- 4) realizuje:
  - a) programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - również podstawę programową kształcenia w zawodach,
  - b) ramowy plan nauczania;
- 5) realizuje zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b ustawy o systemie oświaty<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach państwowych, chorągwiach i pieczęciach (Dz. U. 1927 nr 115 poz. 980).

<sup>2</sup> Red. Z. Piech, W. Strzyżewski, *Zbiory pieczęci w Polsce*, wyd. DiG, Warszawa, 2009.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 czerwca 1928 r. o pieczęciach urzędowych (Dz.U. 1928 nr 65 poz. 593).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. 1980 nr 18 poz. 7).

<sup>5</sup> <https://www.mennica.com.pl/produkty-na-zamowienie/pieczecie>, dostęp 16.01.2019

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. 2017 poz. 59)

<sup>7</sup> Chodzi tu o osoby zatrudnione za zgodą kuratora oświaty, a w przypadku szkoły artystycznej - ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, niebędąca nauczycielem, posiadające przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć niebędące nauczycielami

<sup>8</sup> Mowa tu o ocenianiu wewnątrzszkolnym oraz egzaminie ósmoklasisty, egzaminie maturalnym i egzaminie potwierdzający kwalifikacje w zawodzie. Więcej na ten temat w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 1991 nr 95 poz. 425).

Użyta terminologia wskazuje, że jest to szkoła zakładana i prowadzona przez organy samorządu terytorialnego lub administrację rządową. Jeśli natomiast chodzi o szkoły niepubliczne są to placówki oświaty zakładane przez podmioty prywatne. Aby być uprawnioną do użycia pieczęci urzędowej, szkoła taka powinna spełniać szczególne kryteria wymienione w ustawie Prawo oświatowe. Mowa tutaj o normatywach, które ustawodawca wyznaczył dla szkoły publicznej. Należą do nich takie kwestie jak m.in.: realizacja programu nauczania przewidzianego dla szkół publicznych danego typu, przestrzeganie wymiaru obowiązkowych zajęć edukacyjnych, stosowanie zasad klasyfikacji uczniów i przeprowadzenie egzaminów kończących uzyskaniem przez ucznia świadectw i dyplomów państwowych, zatrudnienie odpowiedniej kadry, tj. nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje, prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania. Pozostałe jednostki oświatowe w tym przedszkola publiczne i niepubliczne, a także inne placówki nie są wymienione w katalogu podmiotów uprawnionych do używania pieczęci urzędowych, a co za tym idzie, nie mają takiego prawa. Dużą problematyką odznacza się wykorzystywanie pieczęci urzędowych przez Zespoły Szkół. Połączenia różnych szkół dokonuje się zazwyczaj ze względów ekonomicznych. Należy jednak pamiętać, że pod względem jurystycznym zespół to nie szkoła, a co za tym idzie, jako jednostka oświatowa nie ma prawa do używania własnej pieczęci, a stemplowanie z nazwą wyłącznie zespołu szkół jest niezgodne z prawem. Zgodnie z interpretacją najnowszego rozporządzeniem MEN dotyczącego szczegółowej organizacji szkół publicznych<sup>9</sup> „7. nazwa szkoły podstawowej filialnej zawiera określenie „Szkoła filialna” oraz nazwę szkoły podstawowej, której jest organizacyjnie podporządkowana. 8. Nazwa szkoły lub przedszkola wchodzących w skład zespołu szkół, oprócz nazwy tej szkoły lub przedszkola, zawiera nazwę zespołu”. Interpretując zatem ów przepis należałoby przyjąć, że pieczęcie szkół funkcjonujących w zespołach i szkołach filialnych, powinny mieć w swojej treści zarówno nazwę zespołu szkół, jak i nazwę właściwej jednostki organizacyjnej. Stanowisko te potwierdzają także liczni pracownicy - wizytatorzy Kuratoriów Oświaty w swoich wpisach pokontrolnych, a także specjaliści prawa oświatowego<sup>10</sup>.

Placówki oświaty jako podmiot prawa, mają uprawnienie do używania pieczęci we wszelkich dokumentach wynikających z realizacji zadań publicznych. Zasady wymiaru oraz treści pieczęci urzędowych wykorzystywanych w placówkach oświatowych określa, przede wszystkim, ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych. W art. 16c możemy wyodrębnić cechy, jakimi powinna się wyróżniać pieczęć urzędowa. Musi ona zatem być metalowa, tłoczona, okrągła. Powinna zawierać wizerunek orła białego ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej. W otoku pieczęci powinna zaś znaleźć się nazwa podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci – w tym przypadku – nazwa szkoły. Szczegółowe warunki, w tym konkretne wymiary pieczęci, określa rozdział 2 – „Pieczęcie państwowe” rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych<sup>11</sup>. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 wymiar pieczęci urzędowych używanych do tłoczenia w papierze i do tuszu wynosi 36 mm średnicy. Do laku, zgodnie z treścią § 12, średnica pieczęci powinna wynosić 30 mm. Ponadto w § 13 pkt 2 rozporządzenia ustanowiono, że można, ze względu na szczupłość miejsca, używać pieczęci o średnicy 20 mm w legitymacjach pracowniczych. Ze względu na długość nazwy można również użyć w pieczęci nazwy właściwej jednostki organizacyjnej w postaci skróconej (§ 15). Kolor tuszu używany przy stawianiu pieczęci nie jest ograniczony przepisami prawa. Nie ma bowiem jednoznacznym przepisów i każda barwa jest dozwolona. Praktyka wykazała jednak, że najczęściej stosowanymi przez placówki kolorami są granatowy, czerwony, zielony. Czarny kolor pieczęci utrudnia bowiem odróżnienie oryginału dokumentu od kopii, dlatego w praktyce rzadko się go używa.

Jak już wcześniej wspomniano, placówki oświaty mają prawo do stosowania pieczęci urzędowych przede wszystkim w przypadku realizacji zadań publicznych. Odcisk pieczęci powinien zatem znaleźć się na wszystkich dokumentach szczególnej wagi. Mowa tutaj przed wszystkim o:

- świadectwach wydawanych przez szkołę, odpisach świadectw
- sprostowaniach błędów i oczywistych omyłek treści świadectwa szkolnego promocyjnego albo indeksu – sprostowania dokonuje się na podstawie odpowiedniego dokumentu przez skreślenie kolorem czerwonym nieprawidłowego zapisu i czytelne wpisanie właściwych danych kolorem czerwonym nad skreślonymi wyrazami. Na końcu świadectwa szkolnego promocyjnego lub indeksu należy umieścić adnotację: „Dokonano sprostowania”, czytelny podpis dyrektora szkoły lub osoby przez niego upoważnionej oraz datę i pieczęć urzędową.
- kopiach świadectw lub innych druków szkolnych. Wówczas, na każdej stronie kopii należy umieścić adnotację: „Stwierdzam zgodność z oryginałem” obok daty i podpisu Dyrektora Szkoły lub upoważnionej przez niego osoby
- legitymacjach szkolnych

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz.U. 2017 poz. 649).

<sup>10</sup> R. Ludwiniak, *Zarządzanie informacją* [w:] Red. K. Gawroński, S. M. Kwiatkowski, *Meritum prawo oświatowe*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa, 2016., s. 1238-1239.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych. (Dz. U. nr 47, poz. 316).

- wzorach aktu nadania stopnia nauczyciela kontraktowego<sup>12</sup>

Nietrudno zatem zauważyć, że pieczęć urzędowa powinna znajdować się przede wszystkim na wszelkich pismach urzędowych poświadczających podpisy i odpisy.

Zgodnie z wytycznymi organów administracji publicznej pieczęcie urzędowe może wytwarzać wyłącznie Mennica Polska i dzieje się tak od 1927 roku. Zgodnie z § 16 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych Szkoły mogą zamawiać pieczęcie urzędowe za pośrednictwem wojewodów lub innych organów sprawujących nad nimi nadzór. Zatem, do zamawiania pieczęci w przypadku szkół gminnych uprawniony jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Analogicznie, w przypadku szkół powiatowych – starosta powiatu, a w szkołach prowadzonych przez ministrów – ministrowie. Podobną informację możemy znaleźć na stronie internetowej Mennicy Państwowej. Organy prowadzące mogą jednak przekazać uprawnienie do zamówienia pieczęci urzędowych bezpośrednio placówkom oświaty (mowa tutaj o szkołach zarówno publicznych, jak i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych). Wówczas taki organ powinien, uprzednio, zawiadomić Mennicę o przekazaniu takich uprawnień. Zamówienie pieczęci składa się na piśmie. Pismo zamawiające powinno zawierać podpis kierownika zamawiającej jednostki organizacyjnej lub pracownika wyznaczonego przez niego pracownika. W piśmie składanym do Mennicy należy także wskazać osobę upoważnioną do odbioru wykonanej pieczęci z podaniem nazwiska, imienia i numeru legitymacji pracowniczej tej osoby albo dokładny adres, na który wykonana pieczęć ma być dostarczona pocztową przesyłką poleconą. Jeżeli pieczęć jest zamawiana bezpośrednio przez szkołę, w zamówieniu powinna znaleźć się także akceptacja organu prowadzącego. Możliwe jest także dołączenie zaświadczenia o wpisie do rejestru placówek oświatowych. O potrzebach, celowości, a także ilości zamawianych pieczęci rozstrzyga organ nadzorujący. Istnieje bowiem możliwość zamówienia więcej niż po jednym, egzemplarzu pieczęci. Mowa tutaj przede wszystkim o placówkach, gdzie wymaga tego jej rozmieszczenie, układ, wielkość lub organizacja pracy. Niestety, palącym wciąż problemem jest zamawianie podrabianych pieczęci urzędowych w punktach pieczętkarskich. Wielu dyrektorów placówek zamiast zamówić pieczęć w Mennicy decyduje się bowiem na jej tańszy odpowiednik. Przemawiają za tym względy ekonomiczne, bowiem ceny wyrobienia pieczęci w Mennicy wahają się od 240–270 zł<sup>13</sup>, do których doliczany jest podatek VAT w wys. 23%. W przypadku konieczności skrócenia terminu realizacji (np. przy zaginięciu pieczęci), cena wzrasta odpowiednio o 40%. Nic dziwnego, że trafiając na forum dotyczące funkcjonowania placówek oświaty, gdzie posty zamieszczane są anonimowo, przedstawiciele szkół „chwalą się” ekonomicznymi rozwiązaniami jakie sami zastosowali kupując pieczęć w zwykłym punkcie pieczętkarskim. Samo zamówienie takiej pieczęci poza Mennicą nie stanowi naruszenia prawa, jednak zamówienie pieczęci jako urzędowej i wykorzystanie jej w dokumentach, gdzie przepisy wyraźnie stanowią, że powinno się tam zamieścić pieczęć urzędową już tak. Niestety, obecnie, proceder ten nie jest do końca zbadany i brak jest dokładnych badań na temat skali tego zjawiska.

Zasadniczą kwestią jest również problematyka przechowywania pieczęci urzędowych. Są one bowiem niezwykle ważnym narzędziem, niezbędnym do płynnego funkcjonowania placówki. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych w § 23 wskazuje wyraźnie, że należy je przechowywać w metalowych szafach lub sejfach. W przypadku ich braku w szkole można to również robić w specjalnie do tego przystosowanych kasetkach. Istotnym jest, aby pieczęć była zabezpieczona przed użyciem ich przez osoby nieupoważnione. Dyrektor placówki jest zobowiązany do wyznaczenia spośród pracowników osoby, której zostanie powierzona odpowiedzialność za pieczęcie. Zadania związane z tą odpowiedzialnością powinny być ujęte w zakresie obowiązków służbowych takiego pracownika. Koniecznością jest zaakceptowanie przez taką osobę ponoszenie odpowiedzialności za pieczęcie i umieszczenie, jako czynności, w Statucie Szkoły, który określa zakres zadań nauczycieli i innych pracowników szkoły. W czasie wykonywania pracy pieczęcie powinny się znajdować w miejscu dostępnym tylko dla pracownika uprawnionego do ich używania. Nie ma potrzeby ponownego regulowania używania pieczęci urzędowych w innych aktach wewnętrznych. Praktyka pokazuje jednak, że w wiele placówek, decyduje się na osobny dokument dotyczący zamawiania, ewidencjonowania i przechowywania pieczęci. Najczęściej przybiera on postać zarządzenia dyrektora szkoły. W większości szkół, oprócz pieczęci urzędowych, wykorzystuje się także pieczęcie, które nie mają swoich własnych uregulowań prawnych. Z tego powodu, praktyka przyjęta przez dyrektorów szkół wydaje się być wysoce uzasadniona. Jak już było wcześniej wspomniane, każda placówka oświatowa powinna prowadzić własną ewidencję pieczęci urzędowych i pieczętek, z których korzysta. Zanim pieczęć lub pieczętka zostanie wprowadzona do użytku, powinna być ujęta w rejestrze. Nie ma konkretnych uregulowań

<sup>12</sup> Wynika to z załącznika nr 5 do Rozporządzenia MEN z dnia 1 marca 2013 roku w sprawie uzyskiwania stopni awansu za wodowego przez nauczycieli (Dz. U. poz. 393), gdzie wskazano miejsce odciśnięcia **pieczęci urzędowej** o średnicy 36 mm.

<sup>13</sup> Zgodnie z cennikiem umieszczonym na oficjalnej stronie internetowej Mennicy Polskiej <https://www.mennica.com.pl> - ceny obowiązujące od stycznia 2018r., (dostęp 19.01.2019).

prawnych, jakie dane powinny być zawarte w takiej ewidencji. Przyjmuje się jednak, że są to: odcisk, nazwisko użytkownika, potwierdzenie odbioru wraz z datą i podpisem przyjmującego pieczęć oraz ewentualne uwagi - np.: dotyczące wycofania pieczęci<sup>14</sup>.

W razie przypadku zaginięcia lub kradzieży pieczęci, pracownik, na którym ciążyła odpowiedzialność za pieczęć powinien niezwłocznie zawiadomić o tym dyrektora placówki. Dyrektor zaś powinien przekazać tę informację prokuraturze lub policji, organowi prowadzącemu oraz Mennicy Państwowej. Składając zawiadomienie powinien wskazać pracownika, który był odpowiadał za pieczęcie oraz szczegółowo przytoczyć okoliczności zdarzenia, o których dowiedział się od pracownika (§ 24)<sup>15</sup>. Pieczęcie, które nie mogą być wykorzystywane w praktyce z jakiegokolwiek powodu (mowa tutaj w szczególności o: ich zużyciu lub uszkodzeniu) powinny zostać przekazane za pośrednictwem organu prowadzącego szkołę do Mennicy Państwowej. Podobny proceder ma miejsce w przypadku likwidacji bądź przekształcenia szkoły albo zmiany przepisów uprawniających do używania pieczęci urzędowych. Zgodnie z § 26 wyżej wymienionego Rozporządzenia, Mennica Państwowa, jest zobowiązana zniszczyć przekazane jej pieczęcie, a wraz z nimi – ich odbitki, które sporządzono przy ich wykonaniu. Z tego proceduru Mennica sporządza protokół i przechowuje go w swoich aktach, zaś odpis protokołu przesyła placówce oraz organowi prowadzącemu. Wyjątkiem jest okoliczność likwidacji szkoły – wówczas odpis przesyła wyłącznie organowi nadzorującemu.

Obecnie, w związku z licznymi zmianami w systemie edukacji, powstaje wiele zagadnień dotyczących wykorzystania pieczęci urzędowych w placówkach oświaty. Mowa tu przede wszystkim o gimnazjach przekształconych lub wcielonych do szkół podstawowych, liceów ogólnokształcących, techników lub szkół branżowych. Zgodnie z art. 129 ust. 1 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe<sup>16</sup>, dotychczasowe gimnazjum można włączyć do innej placówki<sup>17</sup>. Na podstawie art. 129 ust. 8 ww. ustawy w roku szkolnym odpowiednio 2017/2018 i 2018/2019 w tak utworzonej placówce prowadzi się klasy dotychczasowego gimnazjum, aż do czasu likwidacji tych klas zgodnie z art. 127 ww. ustawy. Interpretując przepisy, uczeń II i III klasy gimnazjum włączonego lub przekształconego w inną szkołę nadal pozostaje uczniem gimnazjum, mimo funkcjonowania jego klasy w nowej placówce. Zatem legitymacje wydawane nowym uczniom klas II i III takiego gimnazjum oraz duplikaty takich legitymacji powinny nadal być opatrywane pieczęciami urzędowymi gimnazjum. Podobna problematyka dotyka także szkoły zawodowe, które zgodnie z treścią nowej ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe od 1 września 2017 roku muszą zostać przekształcone w 3-letnią branżową szkołę I stopnia. I tak, uczniowie dotychczasowej 3-letniej zasadniczej szkoły zawodowej w okresie przejściowym (lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019) analogicznie i zgodnie z art. 164 ww. ustawy powinny otrzymać świadectwa i legitymacje szkolne opatrzone pieczęcią ustaloną dla dotychczasowej szkoły zawodowej<sup>18</sup>.

Konkludując, badając wykorzystanie pieczęci w polskim szkolnictwie należałoby się zająć szarą strefą wyrobu podrabianych pieczęci. Co prawda istnieje art. 68 kodeksu wykroczeń<sup>19</sup>, który wyraźnie stanowi, że „Kto bez właściwego zaimprowizowania wyrabia pieczęć, godło lub znak instytucji państwowej, samorządowej albo organizacji społecznej lub też taką pieczęć, godło lub znak wydaje osobie nieupoważnionej do odbioru, podlega karze grzywny”. W orzecznictwie niewiele jest jednak przypadków faktycznego ukarania na podstawie tego przepisu, a szczególnie w odniesieniu do placówek szkolnych, co oznacza, że przepis ma brak praktycznego zastosowania a jedynie charakter profilaktyczny. W tym wypadku można by pochylić się nad skalą zjawiska fałszywych pieczęci podczas kontroli przeprowadzanych w placówkach zarówno przez przedstawicieli właściwego kuratorium oświaty<sup>20</sup>, jak i organy prowadzące szkołę, do których zadań należy wspomniane wcześniej zamawianie pieczęci oraz ogólny nadzór nad prawidłowością procedur z nimi związanych.

Warto również zwrócić uwagę na konstrukcje prawne dotyczące używania pieczęci w szkolnictwie, które są niezwykle złożone. Obecnie w dobie częstych zmian w polskiej oświacie z łatwością można zauważyć, że temat ten przysparza wiele problemów dla dyrektorów placówek, którzy nie do końca wiedzą, jak interpretować nieostre przepisy zawarte w wielu aktach prawnych. Przeanalizowane przeze autorkę pytania kierowane do ekspertów portalu oświatowego<sup>21</sup>, wyraźnie wskazują, że obecne przekształcenia polskiej oświaty wprowadziły ogólny chaos organizacyjny, w tym także problemy ze zrozumieniem, jak w praktyce stosować pieczęcie. Co więcej, dowolność jaką pozostawiają obecne unormowania w kwestii

<sup>14</sup> Takie kryteria uwzględniła większość twórców stron internetowych poświęconych oświacie, m.in.: [www.edurada.pl](http://www.edurada.pl), [www.portaloswiatowy.pl](http://www.portaloswiatowy.pl), [www.librus.pl](http://www.librus.pl). (dostęp 19.01.2019).

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych. (Dz. U nr 47, poz. 316).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz.60, 949, 2203).

<sup>17</sup> Mowa tutaj o: -ośmioletniej szkole podstawowej, trzy- lub czteroletnim liceum ogólnokształcącym, cztero- lub pięcioletnim technikum oraz branżowej szkole I stopnia.

<sup>18</sup> Zgodnie z odpowiedziami ekspertów z portalu [www.portaloswiatowy.pl](http://www.portaloswiatowy.pl). (dostęp 19.01.2019).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. (Dz.U.2018.618).

<sup>20</sup> Zdarzały się przypadki, w których to kuratorzy nadzorowali używanie pieczęci urzędowych, jednak w tych wypadkach kontrola polegała w dużej mierze na weryfikacji prawidłowego ich używania, a nie zgodności wyrobu z przepisami prawa patrz: Zarządzenie Pomorskiego Kuratora Oświaty dot. Pieczęci urzędowych z dnia 21 listopada 2007 r.

<sup>21</sup> <https://www.portaloswiatowy.pl/top-tematy/stosowanie-pieczeci-w-szkolach-i-zespolach-po-przekształceniach-144><https://www.portaloswiatowy.pl/top-tematy/stosowanie-pieczeci-w-szkolach-i-zespolach-po-przekształceniach-14480.html> (dostęp 19.01.2019).

wykorzystania pieczęci mogą doprowadzać do błędów w dokumentacjach, a co za tym idzie do możliwości podważenia autentyczności dokumentacji. Przepisom regulującym użycie pieczęci powinna towarzyszyć przede wszystkim eksplikacja, która znacznie ułatwiłaby ich interpretację osobom kierującym placówką oświatową. Zapobiegłoby to niejednolitości w praktycznym stosowaniu pieczęci urzędowych, a także tworzeniu niepotrzebnych uregulowań w regulaminach wewnątrz-szkolnych.

\*\*\*

#### THE USE OF THE OFFICIAL STAMPS IN THE POLISH EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS

The issue of the official stamp for Polish educational establishments is extremely complicated. Polish legislation regulated it for them first time at the beginning of the 20th century. Nowadays, many legal acts regulate not only the usage of official stamps, but also the legal procedure of ordering, design and appearance, maintenance and storage conditions. Despite of existence of those legal acts, the practice has shown that headmasters and directors of educational establishments try to simplify the process of obtaining stamps, not always in accordance with the Polish law.

**Keywords:** educational law, official stamps, polish education,

## INFORMACJE O AUTORACH

**Magdalena Tyska** - doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie- rok studiów I, aplikantka adwokacka.

**Tomasz Smoliński** - ukończył Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Prawa i Administracji na kierunku Prawo. W 2018 roku obronił na ocenę bardzo dobrą pracę magisterką na temat: „Opodatkowanie wybranych kapitałów pieniężnych w prawie polskim”. Również w tym samym roku został członkiem polskiej adwokatury dostając się na aplikację adwokacką. Ponadto tego samego roku dostał się na studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji na kierunku Prawo w Katedrze Prawa Finansowego. W czasie odbywania studiów magisterskich brał czynny udział w wielu ogólnopolskich konferencjach naukowych, odbywał praktyki w kancelariach prawnych a także był członkiem kół naukowych m.in.: Koła Naukowe Prawa Inwestycyjnego, czy Koła Prawa Wykroczeń. Należy zaznaczyć, iż popelniał ona również kilka publikacji naukowych w tym był współautorem monografii naukowej "Zmiany na rynku finansowym w dobie kryzysu. Wybrane zagadnienia" z tematem pracy: "Wpływ uwarunkowań historycznych na stabilność rynku finansowego w Polsce", współautorem monografii naukowej "Prawo rynku finansowego jako nowa specjalizacji badawcza" z tematem pracy: "Przestępstwo manipulacji jako wyraz odrębności prawa rynku finansowego w ujęciu karno-prawnym", a także monografii naukowej "Węzłowe problemy prawa karnego skarbowego" z tematem pracy: "Problematyka wybranych okoliczności wyłączających bezprawność w prawie karnym skarbowym".

**Karolina Szczecińska-Przybułek** - doktorantka w Katedrze Kryminalistyki i Medycyny Sądowej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

**Edyta Józwiak** - Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego III rok studia doktoranckie

**Aleksandra Majorkiewicz** - mgr prawa, doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego na kierunku prawo, aplikantka radcowska.

**Stella Skorupska** - Doktorantka w Katedrze Kryminalistyki i Medycyny Sądowej, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko - Mazurski w Olsztynie

**Karolina Rzeczowska** – doktorantka w Katedrze Postępowania Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, aplikantka radcowska.

**Monika Ćwikła** - studentka Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko- Mazurskim w Olsztynie

**Joanna Deputat** - studentka 4 roku prawa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Wiceprezes Studenckiego Koła Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego.

**Klaudia Mieczkowska** - studentka V roku prawa na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim