



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1196
Warszawa, 5 grudnia 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Pawła Suskiego.

(-) Piotr Adamowicz; (-) Sylwia Bielawska; (-) Paweł Bliźniuk; (-) Mateusz Bochenek; (-) Krzysztof Bojarski; (-) Piotr Borys; (-) Marcin Bosacki; (-) Marek Jan Chmielewski; (-) Alicja Chylicka; (-) Janusz Cichoń; (-) Zofia Czernow; (-) Joanna Frydrych; (-) Konrad Frysztak; (-) Patryk Gabriel; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Elżbieta Gelert; (-) Artur Daniel Gierada; (-) Włodzisław Giziński; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marta Golbik; (-) Krzysztof Grabczuk; (-) Małgorzata Gromadzka; (-) Barbara Grygorcewicz; (-) Krzysztof Habura; (-) Agnieszka Hanajczyk; (-) Iwona Hartwich; (-) Marek Tomasz Hok; (-) Łukasz Horbatowski; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Patryk Jaskulski; (-) Dominik Jaśkowiec; (-) Marcin Józefaciuk; (-) Piotr Kandyba; (-) Jacek Karnowski; (-) Katarzyna Kierzek-Koperska; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Tomasz Kostuś; (-) Urszula Koszutska; (-) Maria Joanna Koźlakiewicz; (-) Iwona Małgorzata Krawczyk; (-) Michał Krawczyk; (-) Wojciech Król; (-) Katarzyna Królak; (-) Adam Krzemiński; (-) Henryka Krzywonos-Strycharska; (-) Alicja Łepkowska-Gołaś; (-) Magdalena Łośko; (-) Alicja Łuczak; (-) Dorota Marek; (-) Paweł Masełko; (-) Jacek Niedźwiedzki; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Jolanta Niezgodzka; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Katarzyna Maria Piekarska; (-) Lucjan Marek Pietrzczyk; (-) Kazimierz Plocke; (-) Elżbieta Anna Polak; (-) Mariusz

Popielarz; (-) Renata Rak; (-) Rafał Siemaszko; (-) Krystyna Skowrońska; (-) Anna Sobolak; (-) Marek Sowa; (-) Katarzyna Stachowicz; (-) Franciszek Sterczewski; (-) Paweł Suski; (-) Henryk Szopiński; (-) Krystyna Szumilas; (-) Łukasz Ściebiorowski; (-) Apoloniusz Tajner; (-) Małgorzata Tracz; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Monika Wielichowska; (-) Adrian Witczak; (-) Przemysław Witek; (-) Anna Wojciechowska; (-) Maciej Wróbel; (-) Witold Zembaczyński.

U S T A W A

z dnia 2024 r.

o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy

Art. 1. 1. Przebacza się i puszcza w niepamięć przestępstwa i wykroczenia określone w:

- 1) art. 141 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 i 1228), polegające na przyjęciu w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 2) art. 142 § 1 ustawy, o której mowa w pkt 1, polegające na prowadzeniu w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., zaciągu obywateli polskich lub przebywających w Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców do służby wojskowej w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 3) art. 681, art. 682 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 683 ust. 1 pkt 1 i art. 686 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248 i 1585), popełnione w związku z przyjęciem w okresie od dnia 23 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

2. Przebacza się i puszcza w niepamięć przestępstwa i wykroczenia określone w art. 224 pkt 1–3, 4 i 6, art. 225 ust. 1, art. 227 ust. 1 pkt 1 i art. 236 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372 i 1728), popełnione w związku z przyjęciem w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

Art. 2. Przez Siły Zbrojne Ukrainy rozumie się wojsko podlegające władzom Ukrainy uznawanym przez Rzeczpospolitą Polską za prawowite.

Art. 3. Przyjęcie, bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy nie rodzi odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej za następstwa przyjęcia tych obowiązków.

Art. 4. 1. Osoba, która bez zgody właściwego organu przyjęła obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy ma obowiązek w pisemnym oświadczeniu zawiadomić Ministra Obrony Narodowej o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków niezwłocznie po powrocie do kraju.

2. Oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

3. Informacje zawarte w oświadczeniu, o którym mowa w ust. 1, stanowią tajemnicę prawnie chronioną i podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”.

4. Minister Obrony Narodowej, po otrzymaniu oświadczenia, przekazuje niezwłocznie zawarte w nim informacje szefowi właściwego wojskowego centrum rekrutacji i właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury.

5. Szef wojskowego centrum rekrutacji może wezwać osobę, która złożyła oświadczenie, w celu uzyskania od niej szczegółowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania.

6. Szef wojskowego centrum rekrutacji informuje właściwe organizacyjnie jednostki prokuratury o powziętych informacjach.

Art. 5. 1. Kto nie dopełnia obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1, podlega karze grzywny.

2. Do postępowania w sprawie, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2024 r. poz. 977 i 1544).

Art. 6. W sprawach o czyny zabronione, o których mowa w art. 1, postępowania karnego albo wykroczeniowego nie wszczyna się, a wszczęte umarza.

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska, niesprowokowanym zbrojnym atakiem na Ukrainę, rozpoczęła trwającą już niemal trzy lata krwawą wojnę. Agresja ta pchnęła wielu polskich obywateli do czynnego wsparcia obrony Ukrainy przez wstąpienie do ukraińskiej armii, w szczególności do Międzynarodowego Legionu Obrony Terytorialnej Ukrainy¹, z reguły bez dopełnienia wymaganych polskim prawem formalności. Celem ustawy jest uwolnienie tych obywateli od odpowiedzialności karnej oraz pozyskanie przez organy wojskowe wiedzy o nabytych przez nich kwalifikacjach i doświadczeniu bojowym. Projektowana regulacja nie zachęca jednak polskich obywateli do udziału w walce Ukrainy z rosyjską agresją, ani nie wprowadza w tym zakresie żadnych ułatwień. Powoduje tylko, że wobec tych obywateli nie będą prowadzone postępowania karne. W istniejącym kontekście międzynarodowym, udziału polskiego obywatela w walce Ukrainy z rosyjską agresją nie sposób postrzegać jako naruszenia konstytucyjnych obowiązków wierności Rzeczypospolitej, troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji) ani – tym bardziej – obowiązku obrony Ojczyzny (art. 85 Konstytucji).

Przyjęcie obowiązków wojskowych w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej bez zgody właściwego organu stanowi obecnie występek zagrożony karą pozbawienia wolności do lat pięciu (art. 141 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, zwany dalej: „k.k.”). Zaznaczyć należy, że karalne jest tylko formalne przyjęcie obowiązków (wstąpienie do obcej armii), nie zaś włączenie się w działania obrony cywilnej czy też udział w powszechnej samoobronie ludności. Tą samą karą zagrożone jest również prowadzenie zaciągu obywateli polskich (lub przebywających w Polsce cudzoziemców) do służby wojskowej w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej (art. 142 § 1 k.k.).

Z kolei zgodnie z art. 681 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248 i 1585), zwanej dalej: „u.o.O.”, kto wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy:

1) nie stawia się do kwalifikacji wojskowej przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), przed właściwą komisją lekarską lub przed szefem wojskowego centrum rekrutacji

¹ Міжнародний легіон територіальної оборони України jest jednostką Sił Zbrojnych Ukrainy nie zaś jednym z kilkudziesięciu – podległych ukraińskiemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych – oddziałów (kompanii, batalionów i pułków) Narodowej Gwardii Ukrainy (Національна гвардія України).

w określonym terminie i miejscu albo nie przedstawia dokumentów, których przedstawienie zostało nakazane,

2) nie zgłasza się w celu uregulowania stosunku do obowiązku obrony,

3) nie zgłasza się w określonym terminie i miejscu na wezwanie właściwych organów w sprawach dotyczących obowiązku obrony oraz odmawia poddania się badaniom lekarskim,

4) odmawia udzielenia właściwym organom prowadzącym ewidencję wojskową informacji w zakresie danych jego dotyczących i przetwarzanych w ewidencji wojskowej

– podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Zgodnie z art. 682 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.o.O., kto bez usprawiedliwionej przyczyny:

1) będąc żołnierzem pasywnej rezerwy nie zgłasza się w określonym terminie i miejscu na ćwiczenia wojskowe trwające do dwudziestu czterech godzin,

2) będąc przeznaczony do szkolenia lub ćwiczeń wojskowych nie zgłasza się w określonym terminie i miejscu do tej służby,

3) posiadając przydział organizacyjno-mobilizacyjny do jednostki przewidzianej do militaryzacji nie zgłasza się w określonym terminie i miejscu do służby w tej jednostce

– podlega karze aresztu albo grzywny. Tej samej karze podlega, kto w czasie odbywania służby samowolnie opuszcza wyznaczone miejsce przebywania.

Zgodnie z art. 683 ust. 1 pkt 1 u.o.O., kto wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy uchyla się od wykonania obowiązku świadczenia osobistego lub rzeczowego podlega karze aresztu albo grzywny. W myśl art. 686 u.o.O. kto będąc przeznaczony do szkolenia uchyla się od jego odbywania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Ponadto należy zaznaczyć, iż zgodnie z przepisami działu VIa ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – zwanej dalej „u.p.o.o.” - obowiązującej do 22 kwietnia 2022 r. - obywatelowi polskiemu wolno wprowadzić było przyjąć służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, ale tylko za uprzednią zgodą właściwego organu: ministra właściwego do spraw wewnętrznych (wydawaną po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw zagranicznych), albo – w odniesieniu do byłych żołnierzy zawodowych – Ministra Obrony Narodowej (wydawaną

po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych; art. 199a ust. 1 i art. 199d ust. 1 i 2 u.p.o.o.).

Wobec braku uzasadnienia dla ścigania i karania – w istniejących, konkretnych okolicznościach – osobistych decyzji polskich obywateli o wsparciu walki Ukrainy o zachowanie niepodległości i integralności terytorialnej, albo o werbunku do ukraińskiego wojska, zasadne jest ustanowienie abolicji.

W związku z powyższym projektowana regulacja przewiduje przebaczenie i puszczenie w niepamięć przestępstw i wykroczeń określonych w:

- 1) art. 141 § 1 k.k. polegające na przyjęciu w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 2) art. 142 § 1 k.k. polegające na prowadzeniu w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., zaciągu obywateli polskich lub przebywających w Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców do służby wojskowej w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 3) art. 681, art. 682 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 683 ust. 1 pkt 1 i art. 686 u.o.O. popełnione w związku z przyjęciem w okresie od dnia 23 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

Ponadto w projekcie zawarto uregulowania, na podstawie których przebacza się i puszcza w niepamięć również przestępstwa i wykroczenia określone w art. 224 pkt 1–3, 4 i 6, art. 225 ust. 1, art. 227 ust. 1 pkt 1 i art. 236 u.p.o.o. popełnione w związku z przyjęciem w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

Projektowana regulacja oznaczać będzie darowanie i puszczenie w niepamięć zarówno czynów już popełnionych, jak i takich, które mogą zostać popełnione do 31 grudnia 2026 r. Abolicja będzie jednak miała charakter selektywny. Po pierwsze, odnosić się będzie tylko do popełnienia określonych przestępstw i wykroczeń w związku z wojną toczoną przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie (wstąpienie do innej armii bez zgody właściwego organu pozostanie ścigane i karane). Po wtóre, abolicją objęte będzie tylko przyjęcie obowiązków w Siłach Zbrojnych Ukrainy (karalne pozostaną zarówno werbunek do służby w jakiejkolwiek zakazanej przez prawo międzynarodowe wojskowej służbie najemnej jak i podjęcie w niej obowiązków, choćby nawet formacja taka walczyła na Ukrainie). Po trzecie, ze względu na znaną – zarówno z historii powszechnej, jak i polskiej – praktykę tworzenia marionetkowych

władz zwalczających, przy militarnym wsparciu agresora, legalne władze państwowe, ściganiu i karaniu nie będzie podlegać jedynie werbunek lub służba w Siłach Zbrojnych Ukrainy podlegających władzom Ukrainy uznawanym przez Rzeczpospolitą Polską za prawowite (art. 2 Projektu). W kontekście ustalonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów „testu równości” (np. wyroki z: 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38) proponowanych regulacji nie można uznać za naruszające konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Działania polskich obywateli pozostaną wprawdzie czynami zabronionymi, jednak Państwo Polskie nie będzie ich ścigać ani karać. W sprawach o czyny zabronione, o których mowa w art. 1 Projektu, postępowania karnego albo wykroczeniowego nie będzie się wszczynać, a wszczęte umarzać (art. 6 Projektu).

Skoro – zgodnie z art. 199e u.p.o.o. (obowiązującej do dnia 22 kwietnia 2022 r.) oraz art. 669 u.o.O. – udzielenie przez właściwego ministra zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej nie rodziło i nie rodzi odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej za następstwa podjęcia tej służby, to tym bardziej takiej odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej nie może rodzić podjęcie służby bez zgody właściwego ministra (art. 3 Projektu). Niemniej jednak podczas pobytu za granicą (niezależnie od jego charakteru) każdy obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 36 Konstytucji).

W interesie Państwa Polskiego i jego Sił Zbrojnych leży uzyskanie – choćby *post factum* – wiedzy o obywatelach, którzy zdobyli wiedzę, umiejętności i doświadczenie bojowe. Dlatego na osoby, które przyjęły obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy lub w innej ukraińskiej formacji wojskowej nakłada się obowiązek zawiadomienia Ministra Obrony Narodowej – w formie pisemnego oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, niezwłocznie po powrocie do kraju – o terminie i miejscu przyjęcia oraz zdania obowiązków wojskowych na Ukrainie (art. 4 ust. 1 i 2 Projektu). Dla zabezpieczenia interesów państwa i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, przewiduje się, że informacje zawarte w oświadczeniach będą podlegać ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych opatrzonych klauzulą „zastrzeżone” (art. 4 ust. 3 Projektu).

Minister Obrony Narodowej, po otrzymaniu oświadczenia, przekaże niezwłocznie zawarte w nim informacje szefowi właściwego wojskowego centrum rekrutacji i właściwej

jednostce organizacyjnej prokuratury (art. 4 ust. 4 Projektu). Szef wojskowego centrum rekrutacji będzie mógł wezwać osobę, która złożyła oświadczenie, w celu uzyskania od niej szczegółowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania (art. 4 ust. 5 Projektu). Ponadto Szef wojskowego centrum rekrutacji ma poinformować właściwe organizacyjnie jednostki prokuratury o powziętych informacjach (art. 4 ust. 6 Projektu).

Ze względu na charakter regulacji *vacatio legis* jest zbędna i ustawa może wejść w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia (art. 7 Projektu).

Projekt nie przewiduje wydania aktów wykonawczych.

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Paweł Suski

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem projektowanej ustawy jest uwolnienie od odpowiedzialności karnej polskich obywateli, którzy wsparli obronę Ukrainy przez wstąpienie do ukraińskiej armii oraz pozyskanie przez organy wojskowe wiedzy o nabytych przez nich kwalifikacjach i doświadczeniu bojowym. Projektowana regulacja nie zachęca jednak polskich obywateli do udziału w walce Ukrainy z rosyjską agresją, ani nie wprowadza w tym zakresie żadnych ułatwień. Powoduje tylko, że wobec tych obywateli nie będą prowadzone postępowania karne.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- Tak
- **Nie**

W niniejszym przypadku nie rozważano rozwiązań alternatywnych z uwagi na to, iż najwłaściwszą formą uregulowania przedmiotowej kwestii jest przedstawiony projekt ustawy.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projektowana regulacja oznaczać będzie darowanie i puszczenie w niepamięć zarówno czynów już popełnionych, jak i takich, które mogą zostać popełnione w przyszłości, tj. do 31 grudnia 2026 r. Abolicja będzie jednak miała charakter selektywny. Po pierwsze, odnosić się będzie tylko do popełnienia określonych przestępstw i wykroczeń w związku z wojną toczoną przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie (wstąpienie do innej armii bez zgody właściwego organu pozostanie ścigane i karane). Po wtóre, abolicją objęte będzie tylko przyjęcie obowiązków w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP.

Projekt nie podlega obowiązkom notyfikacyjnym wynikającym z prawa UE.

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co jest uzasadnione toczącymi się wyżej wskazanymi działaniami wojennymi.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projektowana regulacja będzie miała pozytywne skutki społeczne. W interesie Państwa Polskiego i jego Sił Zbrojnych leży uzyskanie – choćby post factum – wiedzy o obywatelach, którzy zdobyli wiedzę, umiejętności i doświadczenie bojowe. Dlatego na osoby, które przyjęły obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy lub w innej ukraińskiej formacji wojskowej nakłada się obowiązek zawiadomienia Ministra Obrony Narodowej – w formie pisemnego oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, niezwłocznie po powrocie do kraju – o terminie i miejscu przyjęcia oraz zdania obowiązków wojskowych w Ukrainie.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP).

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Warszawa, 17 grudnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-2627/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności
i niepodległości Ukrainy
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Suski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy określa zasady abolicji dla polskich obywateli, którzy w określonych formach i czasie, wsparli Siły Zbrojne Ukrainy rozumiane jako wojsko podlegające władzom Ukrainy uznawanym przez Rzeczpospolitą Polską (dalej: RP) za prawowite.

Zgodnie z art. 1 projektu mają być przebaczone i pущczone w niepamięć przestępstwa i wykroczenia określone w:

1) art. 141 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹ (dalej: k.k.), polegające na przyjęciu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

2) art. 142 § 1 k.k., polegające na prowadzeniu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., zaciągu obywateli polskich lub przebywających w RP cudzoziemców do służby wojskowej w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

3) art. 681, art. 682 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 683 ust. 1 pkt 1 i art. 686 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny², popełnione w związku z przyjęciem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PRZEDSIĘWZIĘCIA SEJMU
L. dz. PS-10P. 020. 303. 7. 2024
Data wpływu 17.12.2024

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

w okresie od 23 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

4) art. 224 pkt 1-3, 4 i 6, art. 225 ust. 1, art. 227 ust. 1 pkt 1 i art. 236 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³, popełnione w związku z przyjęciem w okresie od 24 lutego 2022 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

W sprawach o wyżej wymienione czyny zabronione postępowanie karne albo wykroczeniowe ma nie być wszczynane, a wszczęte postępowania mają zostać umorzone (art. 6 projektu).

Przyjęcie, bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy ma nie rodzić odpowiedzialności organów RP za następstwa przyjęcia tych obowiązków (art. 3 projektu).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu osoba, która bez zgody właściwego organu przyjęła obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy, byłaby zobowiązana niezwłocznie po powrocie do kraju zawiadomić Ministra Obrony Narodowej w pisemnym oświadczeniu o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków. Niedopełnienie tego obowiązku podlegałoby karze grzywny (art. 5 projektu). Wskazane oświadczenie byłoby składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, a informacje w nim zawarte stanowiłyby tajemnicę prawnie chronioną i byłyby niezwłocznie przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej szefowi właściwego wojskowego centrum rekrutacji i właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury (art. 4 ust. 2-4 projektu). Szef wojskowego centrum rekrutacji mógłby wezwać osobę, która złożyła oświadczenie, w celu uzyskania od niej szczegółowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania, a następnie informowałby właściwe organizacyjnie jednostki prokuratury o powyższych informacjach (art. 4 ust. 5 i 6 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Materia, której dotyczy projekt ustawy, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie reguluje kwestii objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Tomasz Jaroszyński
naczelnik wydziału
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik

Warszawa, 17 grudnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-2628/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Suski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy określa zasady abolicji dla polskich obywateli, którzy w określonych formach i czasie, wsparli Siły Zbrojne Ukrainy rozumiane jako wojsko podlegające władzom Ukrainy uznawanym przez Rzeczpospolitą Polską (dalej: RP) za prawowite.

Zgodnie z art. 1 projektu mają być przebaczone i pущczone w niepamięć przestępstwa i wykroczenia określone w:

1) art. 141 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹ (dalej: k.k.), polegające na przyjęciu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

2) art. 142 § 1 k.k., polegające na prowadzeniu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., zaciągu obywateli polskich lub przebywających w RP cudzoziemców do służby wojskowej w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

3) art. 681, art. 682 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 683 ust. 1 pkt 1 i art. 686 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny², popełnione w związku z przyjęciem w okresie od 23 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

4) art. 224 pkt 1-3, 4 i 6, art. 225 ust. 1, art. 227 ust. 1 pkt 1 i art. 236 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³, popełnione w związku z przyjęciem w okresie od 24 lutego 2022 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

W sprawach o wyżej wymienione czyny zabronione postępowanie karne albo wykroczeniowe ma nie być wszczynane, a wszczęte postępowania mają

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP5 - WP 020, 303.8.2024
Data wpływu 17.12.2024 r.

zostać umorzone (art. 6 projektu).

Przyjęcie, bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy ma nie rodzić odpowiedzialności organów RP za następstwa przyjęcia tych obowiązków (art. 3 projektu).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu osoba, która bez zgody właściwego organu przyjęła obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy, byłaby zobowiązana niezwłocznie po powrocie do kraju zawiadomić Ministra Obrony Narodowej w pisemnym oświadczeniu o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków. Niedopełnienie tego obowiązku podlegałoby karze grzywny (art. 5 projektu). Wskazane oświadczenie byłoby składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, a informacje w nim zawarte stanowiłyby tajemnicę prawnie chronioną i byłyby niezwłocznie przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej szefowi właściwego wojskowego centrum rekrutacji i właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury (art. 4 ust. 2-4 projektu). Szef wojskowego centrum rekrutacji mógłby wezwać osobę, która złożyła oświadczenie, w celu uzyskania od niej szczegółowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania, a następnie informowałby właściwe organizacyjne jednostki prokuratury o powziętych informacjach (art. 4 ust. 5 i 6 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

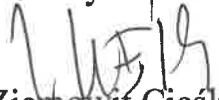
Poselski projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Tomasz Jaroszyński
naczelnik wydziału
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślak

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

Warszawa, 21 stycznia 2025 r.

BEOS-2636/24 L.dz. SP5-WP.020.303.12.2024

Data wpływu22.01.2025.....

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

SEJMU 22.01.2025 A13

.....

Wpływ 22.01.2025

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) problemy, których rozwiązaniu służy proponowana ustawa, to:

- 1) obowiązek ścigania i karania polskich obywateli, którzy po rozpoczęciu 24 lutego 2022 r. przez Federację Rosyjską zbrojnego ataku na Ukrainę, podjęli (albo podejmą) osobistą decyzję o „wspieraniu walki Ukrainy o zachowanie niepodległości i integralności terytorialnej, albo o werbunku do ukraińskiego wojska” bez uzyskania zgody właściwego organu;
- 2) potrzeba pozyskania przez polskie organy wojskowe wiedzy o polskich obywatelach, którzy przyjęli obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy lub w innej ukraińskiej formacji wojskowej, a także o nabytych przez nich kwalifikacjach i doświadczeniu bojowym.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-299/24. Przedstawiciel Wnioskodawców: poseł Paweł Suski.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy określa zasady abolicji dla polskich obywateli, którzy, w określonych formach i czasie, wsparli Siły Zbrojne Ukrainy rozumiane jako wojsko podlegające władzom Ukrainy uznawanym przez Rzeczpospolitą Polską za prawowite.

Zgodnie z art. 1 projektu mają być przebaczone i pущzone w niepamięć przestępstwa i wykroczenia określone w:

- 1) art. 141 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny², polegające na przyjęciu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 2) art. 142 § 1 k.k., polegające na prowadzeniu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., zaciągu obywateli polskich lub przebywających w RP cudzoziemców do służby wojskowej w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 3) art. 681, art. 682 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 683 ust. 1 pkt 1 i art. 686 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³, popełnione w związku z przyjęciem w okresie od 23 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;
- 4) art. 224 pkt 1-3, 4 i 6, art. 225 ust. 1, art. 227 ust. 1 pkt 1 i art. 236 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴, popełnione w związku z przyjęciem w okresie od 24 lutego 2022 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.

W sprawach o wyżej wymienione czyny zabronione postępowanie karne albo wykroczeniowe ma nie być wszczynane, a wszczęte postępowania mają zostać umorzone (art. 6 projektu).

Przyjęcie, bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy ma nie rodzić odpowiedzialności organów RP za następstwa przyjęcia tych obowiązków (art. 3 projektu).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu osoba, która bez zgody właściwego organu przyjęła obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy, byłaby zobowiązana niezwłocznie po powrocie do kraju zawiadomić Ministra Obrony Narodowej w pisemnym oświadczeniu o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków. Niedopełnienie tego obowiązku podlegałoby karze grzywny (art. 5 projektu). Wskazane oświadczenie byłoby składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, a informacje w nim zawarte stanowiłyby tajemnicę prawnie chronioną i byłyby niezwłocznie przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej szefowi właściwego wojskowego centrum rekrutacji i właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury (art. 4 ust. 2-4 projektu). Szef wojskowego centrum rekrutacji mógłby wezwać osobę, która złożyła oświadczenie, w celu uzyskania od niej szczegółowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania, a następnie informowałby

² Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm., dalej: k.k.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm., dalej: u.o.O.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

właściwie organizacyjnie jednostki prokuratury o powziętych informacjach (art. 4 ust. 5 i 6 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy uznali, że najwłaściwszą formą uregulowania podniesionej kwestii jest przedstawiony projekt ustawy. W związku z tym nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej regulacji nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej z rozwiązaniami w innych krajach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu, proponowana regulacja ma zmierzać do realizacji dwóch podstawowych celów. Pierwszym z nich jest uwolnienie od odpowiedzialności karnej polskich obywateli, którzy w następstwie niesprowokowanej zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zdecydowali się czynnie wesprzeć obronę Ukrainy wstępując do ukraińskiej armii, w tym zwłaszcza do Międzynarodowego Legionu Obrony Terytorialnej Ukrainy. Jednocześnie Autorzy projektu wyraźnie podkreślają, że nie jest zamierzeniem ustawy zachęcanie obywateli polskich do wstąpienia do sił zbrojnych Ukrainy ani ułatwienie takiego działania, a jedynie wyłączenie odpowiedzialności karnej za tego rodzaju zachowania. W ocenie Autorów projektu takie działania nie powinny spotykać się z reakcją prawnokarną, albowiem nie dochodzi w tej sytuacji do naruszenia dóbr prawnych chronionych relewantnymi w tym zakresie przepisami, które swoje źródło znajdują w obowiązkach obywateli uregulowanych m.in. w art. 82 i 85 Konstytucji RP⁵. Ponadto przepisy projektu ustawy mają umożliwić polskim organom wojskowym pozyskanie wiedzy o kwalifikacjach i doświadczeniu bojowym nabytym przez osoby, których dotyczą projektowne regulacje.

Realizacji wskazanych w projekcie celów ma służyć przede wszystkim wprowadzenie dwóch kluczowych rozwiązań prawnych. W zakresie pierwszego celu ma to być określona precyzyjnie (zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i temporalnym) abolicja, która w uproszczeniu skutkować ma umorzeniem toczących się przeciwko takim osobom postępowań karnych i niewszczynianiem kolejnych postępowań karnych w zakresie objętym abolicją. Odnosnie zaś do drugiego celu,

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

przepisy projektu wprowadzają obowiązek pisemnego zawiadomienia Ministra Obrony Narodowej o podjętej służbie w obcych siłach zbrojnych, połączony m.in. z uprawnieniem szefa wojskowego centrum rekrutacji do wezwania tych osób do złożenia dalszych oświadczeń.

W art. 1 projektu ustawy proponuje się uchylenie karalności enumerowanych w tym przepisie czynów zabronionych. Tego typu rozwiązanie określane jest mianem „abolicji” i oznacza zwykle uchylenie karalności wybranego zakresu czynów zabronionych poprzez zakaz wszczęcia postępowania karnego lub nakaz umorzenia już toczących się postępowań – w konsekwencji tak rozumiana abolicja stanowi przeszkodę w orzeczeniu kary⁶. Dlatego też abolicja, wprowadzając ustawowy zakaz ścigania określonych przestępstw, jest również w piśmiennictwie określana „darowaniem przestępstwa”⁷. Co kluczowe, abolicja uchyla karalność danego czynu, rodząc określone obowiązki po stronie organów procesowych (zakaz wszczęcia lub nakaz umorzenia postępowania już wszczętego), nie eliminując jednak tego typu czynu z katalogu czynów zabronionych⁸.

Redagując ww. przepis w projekcie ustawy posłużono się typowym dla regulacji abolicyjnych sformułowaniem „przebacza się i puszcza w niepamięć” oraz wskazaniem konkretnych przestępstw i wykroczeń objętych abolicją⁹. Abolicja jest stosowana rzadko i jako swoisty wyjątek legislacyjny¹⁰. Tak np. formę abolicji warunkowej przyjęto przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o służbie zastępczej – zgodnie z art. 4 tejże ustawy, obywatele polscy, którzy przed wejściem w życie tej ustawy przyjęli i pełnią służbę w wojsku lub organizacjach wojskowych państw członkowskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego albo państw członkowskich Unii Europejskiej bez wymaganej zgody, byli obowiązani pisemnie zawiadomić o tym fakcie w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy organ właściwy w sprawach udzielania zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, za pośrednictwem polskiego urzędu konsularnego w tym państwie. W zawiadomieniu należało wskazać nazwę obcego wojska lub obcej organizacji wojskowej, w której obywatel polski pełni służbę, oraz czas rozpoczęcia i termin jej zakończenia, a także przynależność ewidencyjną do wojskowej komendy uzupełnień na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Osoby, które spełniły ten obowiązek, nie podlegały karze określonej w art. 141 § 1 k.k.

Jak wskazano powyżej, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. wprowadzała mechanizm tzw. abolicji warunkowej, w ramach której zastosowanie przepisów abolicyjnych jest uzależnione od spełnienia przez sprawcę określonych w ustawie warunków¹². Odmienne, w przepisach ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń, określono jedynie

⁶ Zob. M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Wolters Kluwer 2020, s. 625.

⁷ A. Grześkowiak (red.), K. Wiak (red.), *Prawo karne*, CH Beck 2017, s. 78.

⁸ Tamże.

⁹ A. Marek, V. Konarska-Wrzošek, *Prawo karne*, CH Beck 2018, s. 431.

¹⁰ M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, CH BECK 2018, s. 426.

¹¹ Zob. art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o służbie zastępczej (Dz.U. Nr 180, poz. 1496).

¹² Zob. M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Wolters Kluwer 2020, s. 625.

zakres przedmiotowy i temporalny abolicji, nie warunkując jej zastosowania od zachowania sprawcy¹³. Przepisy tych ustaw wykorzystano jako matrycę oceny prawnej analizowanego projektu w dalszej części opinii.

Abolicja stanowi instytucję kształtowania reakcji karnoprawnej, nieuregulowaną przepisami Kodeksu karnego. Jej polityczno-kryminalny sens sprowadza się do okresowego zawieszenia karalności danych przestępstw, a właściwie karania ich sprawców, a przesłanki jej stosowania mają z reguły charakter polityczny¹⁴. Uwzględniając ten polityczny aspekt przyjmowania rozwiązań abolicyjnych należy jeszcze wskazać, że nie jest to pierwszy projekt ustawy zmierzający do realizacji tożsamyh celów przedłożony po inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Prace nad podobnym projektem zostały już zainicjowane w Senacie w dniu 8 marca 2022 r. przez grupę senatorów, działających na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu¹⁵. Analizowany projekt ustawy jest w swej treści w dużym stopniu podobny do projektu senackiego z 2022 r., zawiera jednak zmiany istotne dla praktyki stosowania projektowanych przepisów.

Przepis art. 1 projektu ustawy wskazuje szereg typów czynów zabronionych objętych abolicją w związku z brakiem negatywnej oceny objętych nią zachowań w okresie po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Wszystkie z czynów zabronionych objętych abolicją wiążą się z podjęciem obowiązków wojskowych lub prowadzeniem zaciągu do Sił Zbrojnych Ukrainy w tym czasie. Co istotne, w projekcie ustawy zawarto definicję legalną Sił Zbrojnych Ukrainy, przez które należy rozumieć „wojsko podlegające władzom Ukrainy uznawanym przez Rzeczpospolitą Polską za prawowite”¹⁶. W tym zakresie ujawnia się jedna z istotnych różnic omawianego tu projektu ustawy oraz projektu senackiego z 2022 r. Ten ostatni przewidywał bowiem abolicję wobec osób, które podjęły się takich aktywności w Siłach Zbrojnych Ukrainy lub „w innej ukraińskiej formacji wojskowej” oznaczającej obcą organizację wojskową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁷ lub ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸.

W konsekwencji projektowana ustawa przewiduje abolicję wyłącznie w stosunku do zachowań ochotników, którzy podjęli się obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy lub prowadzili zaciąg obywateli polskich lub przebywających w Rzeczypospolitej cudzoziemców do służby wojskowej wyłącznie w Siłach Zbrojnych Ukrainy. Projektowana ustawa nie obejmuje służby obcej organizacji wojskowej lub (jak w projekcie senackim z 2022 r.) „w innej ukraińskiej formacji wojskowej”¹⁹. Należy jednocześnie wskazać, że obecnie obywatel polski na tożsamyh zasadach może, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, przyjąć służbę

¹³ Dz. U. Nr 34, poz. 179.

¹⁴ M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, CH BECK 2018, s. 426.

¹⁵ Zob. projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy z dnia 8 marca 2022 r., Druk nr 648, Senat Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencja; dalej: projekt senacki z 2022 r.

¹⁶ Zob. art. 2 projektu ustawy.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 655; dalej: ustawa o obronie Ojczyzny.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 372 i 1728.

¹⁹ Zob. art. 1 oraz art. 2 ust. 2 projektu senackiego z 2022 r.

zarówno w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej²⁰. Natomiast na podstawie przepisów projektu ustawy obywatele polscy, którzy podjęli się obowiązków wojskowych w obcej organizacji wojskowej innej niż Siły Zbrojne Ukrainy, nawet w celu wsparcia tego wojska, w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, nie zostaną objęci abolicją, podobnie jak osoby prowadzące zaciąg obywateli polskich lub przebywających w Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców do służby wojskowej w obcej organizacji wojskowej niewypełniającej definicji Sił Zbrojnych Ukrainy zgodnie z art. 2 projektu ustawy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, proponuje się przebaczenie i puszczenie w niepamięć czynów zabronionych z art. 141 § 1 k.k. polegających na przyjęciu w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy. Zgodnie z przywołanym przepisem, kto, będąc obywatelem polskim, przyjmuje bez zgody właściwego organu obowiązki wojskowe w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W doktrynie wskazuje się, że w zakresie tego przepisu „przesłanką kryminalizacji jest sprzeniewierzenie się przez obywatela polskiego jednemu z podstawowych obowiązków, jakim jest odbywanie służby wojskowej w wojsku swojego kraju, a nie kraju obcego”, a czyn tego rodzaju ma stanowić „oczywiste pogwałcenie art. 82 i 85 Konstytucji RP”²¹. Wspomniane wzorce konstytucyjne zostały również przywołane w uzasadnieniu projektu ustawy, w którym wskazano, że „w istniejącym kontekście międzynarodowym, udziału polskiego obywatela w walce Ukrainy z rosyjską agresją nie sposób postrzegać jako naruszenia konstytucyjnych obowiązków wierności Rzeczypospolitej, troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji) ani – tym bardziej – obowiązku obrony Ojczyzny (art. 85 Konstytucji)”. Ten fragment uzasadnienia projektu ustawy zdaje się w konsekwencji wskazywać, że zachowania, które mają zostać objęte abolicją, w ogóle nie są skierowane przeciwko dobrom prawnym chronionym we wskazanych przepisach k.k. oraz przepisach ustawy o obronie Ojczyzny, a także nieobowiązującej już ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro tak, to należy wskazać, że, zgodnie z zasadą *nullum crimen sine periculo sociali*, postuluje się jedynie karanie tych czynów, które naruszają lub narażają na niebezpieczeństwo uznane społecznie wartości. Naruszenie lub narażenie dobra prawnego na niebezpieczeństwo stanowi jeden z warunków społecznego niebezpieczeństwa czynu, a przecież nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma²². Okoliczności te każdorazowo podlegałyby ocenie organów postępowania podejmujących decyzję o zasadności wszczęcia lub ewentualnego umorzenia postępowania. Wszak zgodnie z art. 17 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksu postępowania karnego²³, nie wszczyna się

²⁰ Art. 665 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny.

²¹ J. Kulesza, *Komentarz do art. 141 k.k.* [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117-221*, t.om I. Wyd. 5, Warszawa 2023, SIP Legalis.

²² Art. 1 § 2 k.k. w zw. z art. 115 § 1 i 2 k.k., zob. D. Gruszecka, 1. *Pojęcie dobra prawnego w prawie karnym* [w:] *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia. Analiza karnistyczna*, Warszawa 2012. SIP Lex.

²³ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.

postępowania, a wszczęte umarza, gdy społeczna szkodliwość czynu jest znikoma. Jednocześnie okoliczność ta może zostać wszechstronnie i prawidłowo oceniona często dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w istotnym zakresie, albowiem ocena społecznej szkodliwości winna być oparta na całokształcie realiów konkretnej sprawy²⁴. Niewykluczone również, że okoliczności te będą każdorazowo odmiennie oceniane *ad casum*.

Przyjęcie przepisów zawartych w projekcie ustawy poprzez wykorzystania instytucji abolicji usunie potrzebę prowadzenia tego rodzaju postępowań wobec politycznej oceny, że zachowania te nie noszą odpowiedniego ładunku karygodności. Uwagi te pozostają aktualne również w zakresie pozostałych typów czynów zabronionych objętych abolicją na podstawie przepisów projektu ustawy.

W zakresie art. 1 pkt 1 projektu ustawy należy wskazać, że abolicja ma objąć czyny zabronione z art. 141 § 1 k.k. polegające na przyjęciu bez zgody właściwego organu obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy jedynie w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2026 r. W konsekwencji abolicja nie obejmie obywateli Polski, którzy przyjęli bez zgody właściwego organu obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy w czasie poprzedzającym rozpoczęcie inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, np. w antycypacji tego konfliktu zbrojnego. Jest to o tyle istotne, że czyn zabroniony z art. 141 § 1 k.k. stanowi przestępstwo formalne, bezskutkowe, a zatem jego znamiona realizuje już samo „przyjęcie obowiązków wojskowych”, przez które należy rozumieć już samo wstąpienie w skład sił zbrojnych obcego państwa²⁵, a nie np. uczestniczenie w konkretnych działaniach wojennych, które rozpoczęły się wskazanego dnia, tj. 24 lutego 2022 r.

W zakresie daty końcowej temporalnego zakresu obowiązywania abolicji należy wskazać, że tak zakreślona data wydaje się wynikać z antycypacji autorów projektu, że inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zakończy się do dnia 31 grudnia 2026 r., a po tej dacie służba ww. osób w Siłach Zbrojnych Ukrainy nie będzie dłużej uzasadniona z perspektywy przywołanych wcześniej wzorców konstytucyjnych. Precyzyjne określenie daty końcowej objęcia wskazanych czynów zabronionych abolicją ma swoją oczywistą zaletę, bowiem w sposób niebudzący wątpliwości określa sytuację prawną objętych nią osób. Wadą tego typu rozwiązania może być natomiast nieobjęcie tych osób abolicją – pomimo tożsamego wartościowania ich zachowań – w razie przedłużania się inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę po 31 grudnia 2026 r., chociażby nawet w konsekwencji zawieszenia broni, w związku z którym strony wojujące mogą w każdej chwili wznowić operacje wojenne po spełnieniu warunków²⁶. Powyższe – w razie utrzymania pozytywnej oceny ww. zachowań – będzie wymagało nowych rozwiązań ustawowych, w tym np. zmiany projektowanych obecnie przepisów.

²⁴ Zob. np. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt II AKa 9/17, SIP Legalis nr 2180879.

²⁵ J. Kosonoga-Zygmunt [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 141, SIP Lex.

²⁶ Zob. art. 36 Międzynarodowej Konwencji dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej z dnia 18 października 1907 r., Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161 z dnia 1927.03.10.

Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy abolicyjne w dotychczasowej praktyce legislacyjnej odnosiły się zwykle do czynów już popełnionych, nie zaś do czynów, które mają zostać popełnione w przyszłości²⁷. O ile rozwiązanie takie wydaje się prawnie dopuszczalne, to może jednak budzić wątpliwości z perspektywy spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasad jednoznaczności prawa i przyzwoitej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji RP²⁸. Chociaż *ratio legis* projektu ustawy zdaje się uzasadniać takie rozwiązanie, to jednak tworzy ono sytuację, w której ustawodawca wprost wskazuje na brak karygodności określonych zachowań uznawanych przez obowiązujące ustawodawstwo za występki lub wykroczenia. Co do zasady konsekwencją takiej oceny powinno być wyłączenie tego typu zachowań z zakresu normy sankcjonowanej i częściowa dekryminalizacja, nie zaś przyjmowanie ograniczonego czasowo wyjątku w postaci abolicji w stosunku do przyszłych, spodziewanych dopiero czynów zabronionych.

Na podstawie art. 1 pkt 2 projektu ustawy abolicja ma objąć także występki z art. 142 § 1 k.k. Zgodnie z tym przepisem, kto, wbrew przepisom ustawy, prowadzi zaciąg obywateli polskich lub przebywających w Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców do służby wojskowej w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W doktrynie wskazuje się, że przesłanki kryminalizacji przywołanego przepisu pokrywają się z tymi omówionymi powyżej w kontekście art. 141 k.k.²⁹ Przedmiotem ochrony tego przepisu jest zatem interes obronny Rzeczypospolitej Polskiej, jak również bezpieczeństwo państwa³⁰. Aktualne w tym zakresie pozostają zatem uwagi przytoczone w stosunku do art. 1 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy. W projekcie w tożsamy sposób uregulowano zakres temporalny objęcia tych czynów zabronionych abolicją i w tym kontekście również aktualne pozostają uwagi przedstawione wcześniej w odniesieniu do art. 1 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy abolicja obejmie także wykroczenia z art. 681, art. 682 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 683 ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny oraz występki z art. 686 ustawy o obronie Ojczyzny, jednak wyłącznie w zakresie czynów popełnionych w związku z przyjęciem w okresie od dnia 23 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r., bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy. Abolicja obejmie zatem:

- w zakresie art. 681 ustawy o obronie Ojczyzny wskazane tam wykroczenia prowadzące się do naruszenia obowiązków związanych z kwalifikacją wojskową w Rzeczypospolitej Polskiej, których sprawcy dopuścili się

²⁷ Zob. np. art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o służbie zastępczej czy art. 1 ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń.

²⁸ Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny – zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU. Nr 1/2000, poz. 2.

²⁹ J. Kulesza, *Komentarz do art. 142 k.k.* [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221*. Tom I. Wyd. 5, Warszawa 2023, SIP Legalis.

³⁰ J. Kosonoga-Zygmunt [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 142, SIP Lex.

w związku z pełnieniem w tym czasie obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy;

- w zakresie wykroczenia z art. 682 ustawy o obronie Ojczyzny wskazane tam wykroczenie polegające na uchylaniu się od ćwiczeń i szkoleń wojskowych w Rzeczypospolitej Polskiej bez usprawiedliwienia (abolicją nie objęto natomiast wykroczenia z art. 682 ust. 2 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny – jest to zabieg słuszny, bowiem wykroczenie to może popełnić jedynie osoba będąca już uczestnikiem szkolenia wojskowego na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej, a osoby objęte abolicją z natury rzeczy nie będą uczestniczyć w tych aktywnościach);
- w zakresie wykroczenia z art. 683 ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny wyłącznie zachowania polegające na uchylaniu się od wykonania obowiązku świadczenia osobistego lub rzeczowego wbrew obowiązkowi wynikającym z ustawy wobec niewykonania decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek zabezpieczenia potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju³¹. Abolicją nie zostaną objęte zachowania polegające na niezawiadomieniu właściwego organu o rozporządzeniu nieruchomości lub rzeczą ruchomą przeznaczoną na cele świadczeń rzeczowych (art. 683 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny) oraz na umyślnym utrudnianiu lub uniemożliwianiu wykonania świadczenia osobistego lub rzeczowego (art. 683 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny);
- w zakresie występku z art. 686 wszelkie zachowania polegające na umyślnym uchylaniu się przez osoby przeznaczone do szkolenia od jego odbywania.

W zakresie innego określenia zakresu temporalnego abolicji, który w przypadku powyższych wykroczeń i przestępstwa różni się w zakresie daty początkowej od wcześniej opisanych przepisów art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu ustawy (23 kwietnia 2022 r. zamiast 24 lutego 2022 r.) należy wskazać, że jest to prawidłowy zabieg legislacyjny wynikający z faktu, że ustawa o obronie Ojczyzny weszła w życie właśnie w dniu 23 kwietnia 2022 r., a zatem przepisy tejże ustawy nie mogły zostać przez sprawców naruszone przed tą datą, zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege praevia*. Zachowania stanowiące przywołane wcześniej wykroczenia i występki z ustawy o obronie Ojczyzny, która weszła w życie w dniu 23 kwietnia 2022 r., stanowiły zasadniczo wcześniej czyny zabronione uregulowane w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też w art. 1 ust. 2 projektu ustawy zasadnie przewidziano objęcie abolicją także tego rodzaju zachowań podjętych w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 22 kwietnia 2022 r., tj. do dnia poprzedzającego wejście w życie ustawy o obronie Ojczyzny i ostatniego dnia obowiązywania ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. W zakresie uzasadnienia aksjologicznego darowania ww. czynów zabronionych, a także oceny daty końcowej zakresu obowiązywania abolicji aktualne pozostają

³¹ M. Bartnik, *Komentarz do art. 683 ustawy [w:] M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj (red.), Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, Warszawa 2025, SIP Legalis.

uwagi poczynione wcześniej w stosunku do przepisów art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu ustawy.

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy, przyjęcie bez zgody właściwego organu obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy – pomimo objęcia abolicją – nie rodzi odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej za następstwa przyjęcia tych obowiązków. Takie rozwiązanie jest spójne i zgodne z wyłączeniem odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej zawartym w art. 669 ustawy o obronie Ojczyzny, zgodnie z którym udzielenie zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej nie rodzi odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej za następstwa podjęcia tej służby, w tym także za ewentualne przestępstwa obywateli polskich popełnione w toku tej służby³².

W art. 4 projektu ustawy przewidziano obowiązki dla osób, które bez zgody właściwego organu przyjęły obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy, a które mają służyć umożliwieniu polskim organom wojskowym pozyskania wiedzy o nabytych przez te osoby kwalifikacjach i doświadczeniu bojowym. Osoby te będą objęte obowiązkiem złożenia pisemnego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, w którym zawiadomią Ministra Obrony Narodowej o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków niezwłocznie po powrocie do kraju³³. Warto w tym zakresie rozważyć odmienne określenie terminu spełnienia tego obowiązku – np. poprzez uzależnienie rozpoczęcia biegu terminu od daty zakończenia pełnienia obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy. W przeciwnym wypadku nie można wykluczyć sytuacji, w której osoba, której czyny są objęte abolicją zgodnie z projektem ustawy, będzie zmuszona składać takie oświadczenia kilkakrotnie, np. w związku z powrotem do kraju w następstwie rotacji sił zbrojnych na froncie, przerwy w pełnieniu obowiązków wojskowych, czy też rezygnacji i ponownego podjęcia tych obowiązków. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie promuje szybkie pozyskanie niezbędnych informacji przez polskie organy.

W art. 4 ust. 3 przewidziano objęcie informacji zawartych w oświadczeniu tajemnicą prawnie chronioną i objęcie ich ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”, co zdaje się sugerować, że w ocenie autorów projektu nieuprawnione ujawnienie tych informacji może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej³⁴.

Do obowiązków takich osób będzie należało także udzielenie dodatkowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania na

³² Art. 669 ustawy o obronie Ojczyzny. Tożsama regulacja zawarta była także w art. 199e ustawy z dnia 21. listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. także D. Sobieraj, *Komentarz do art. 669* [w:] M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj (red.), *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, Warszawa 2025, SIP Legalis.

³³ Art. 4 ust. 1 i 2 projektu ustawy.

³⁴ Zob. art. 5 ust. 4 z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

wezwanie szefa wojskowego centrum rekrutacji, któremu Minister Obrony Narodowej będzie obowiązany niezwłocznie przekazać informacje zawarte w złożonym przez osoby objęte abolicją oświadczeniu³⁵. Nie jest natomiast jasne, w jakim zakresie szef wojskowego centrum rekrutacji ma poinformować właściwe organizacyjnie jednostki prokuratury o „powziętych informacjach” zgodnie z art. 4 ust. 6 projektu. Z projektu nie wynika bowiem, czy przepis ten stanowi obowiązek udzielenia informacji na żądanie, pomimo objęcia jej ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych, czy też stanowi obowiązek – bez określenia terminu jego wykonania – do ustalenia właściwej organizacyjnie jednostki prokuratury i przekazania jej stosownych informacji. Zwłaszcza w tym drugim przypadku uwypukleniu ulega problem niedookreślenia zakresu pojęcia „powzięte informacje” – jeżeli bowiem przekazanie tych informacji następuje z inicjatywy samego szefa wojskowego centrum rekrutacji (a właściwie w wykonaniu obowiązku ustawowego), to zakres udzielanych informacji powinien być precyzyjnie ograniczony, aby nie generować obowiązku nadmiernego rozpowszechniania informacji niejawnych i ograniczyć zakres udzielanych informacji do tych niezbędnych dla realizacji obowiązków właściwej jednostki prokuratury. Obowiązek ten powinien zostać zatem dookreślony co najmniej w zakresie przedmiotowym oraz w zakresie terminu jego wykonania.

Kontynuując wątek niezbędności wskazanych informacji dla właściwej jednostki prokuratury należy wskazać, że przewidziane w projekcie ustawy rozwiązanie abolicyjnej nie ma charakteru wspomnianej wcześniej abolicji warunkowej. Przebaczenie i puszczenie w niepamięć przestępstw i wykroczeń wskazanych w projekcie ustawy nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek przesłanek przez sprawców tych czynów. Powyższe oznacza, że od dnia wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy czyny te nie będą podlegały ściganiu, prowadzone w odniesieniu do tego rodzaju czynów postępowania karne i wykroczeniowe powinny zostać umorzone, a nowe postępowania nie powinny być wszczynane. Należy zaznaczyć, że jest to rozwiązanie odmienne od tego przyjętego np. w przywołanych wcześniej przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o służbie zastępczej, gdzie karze za czyny zabronione z art. 141 § 1 k.k. nie podlegali jedynie obywatele polscy, którzy spełnili obowiązek pisemnego zawiadomienia właściwego organu o pełnieniu służby w obcym wojsku³⁶. W projekcie ustawy nie przewidziano tzw. klauzuli denuncjacyjnej, uzależniającej umorzenie postępowania, czy też darowanie kary od ujawnienia przez sprawcę w określonym czasie organom powołanym do ścigania faktu popełnienia przez siebie przestępstwa³⁷. Przyjęto jedynie, że osoba, która nie dopełnia obowiązku złożenia pisemnego zawiadomienia Ministra Obrony Narodowej o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia obowiązków w Siłach Zbrojnych Ukrainy, podlegać będzie karze grzywny za wykroczenie z art. 5 ust. 1 projektu ustawy. Takie

³⁵ Art. 4 ust. 4 i 5 projektu ustawy.

³⁶ Zob. art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 180, poz. 1496).

³⁷ A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *Prawo karne*, CH Beck 2018, s. 431.

rozwiązanie w postaci abolicji bezwarunkowej nie stanowi jednak o niespójności proponowanych rozwiązań i może zmierzać do zwiększenia pewności sytuacji prawnej osób objętych abolicją.

W art. 6 projektu ustawy wskazano, że w sprawach o czyny zabronione, o których mowa w art. 1 projektu ustawy, postępowania karnego albo wykroczeniowego nie wszczyna się, a wszczęte umarza. Powyższe stanowi systemowo spójny zabieg legislacyjny, albowiem abolicja stanowi inną okoliczność wyłączającą ściganie zgodnie z art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.

Zgodnie zaś z art. 7 projektu ustawy, ustawa miałaby wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. O ile *vacatio legis* w tym zakresie należy uznać za wyjątkowo krótkie, to jednak materia, która ma zostać uregulowana projektem ustawy (potrzeba darowania przestępstw i wykroczeń z uwagi na szczególną sytuację geopolityczną Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę), sprawia, że tak krótki okres pomiędzy publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie w tym konkretnym przypadku nie stwarza istotnych ryzyk dla obywateli.

Na zakończenie należy wskazać, że normy abolicyjne najczęściej zawierane są w ustawach amnestyjnych, a zatem są łączone z darowaniem kar już orzeczonych³⁸. W projekcie ustawy nie wprowadzono żadnych przepisów typu amnestyjnego, przy czym z jego uzasadnienia nie wynika, czy jest to celowy zabieg, który mógłby np. wynikać z faktu, że tego rodzaju kary nie były dotychczas orzekane. W zakresie potencjalnych obciążeń administracyjnych należy wskazać, że obejmą one obowiązek analizy i obsługi oświadczeń z art. 4 projektu ustawy przez Ministra Obrony Narodowej, szefów właściwych wojskowych centrum rekrutacji i właściwych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Konkludując, należy wskazać, że projektem ustawy proponuje się zasadniczo spójne, precyzyjnie ograniczone przedmiotowo i podmiotowo przepisy abolicyjne bezwarunkowe z jednoczesnym nałożeniem obowiązku zawiadomienia organów Rzeczypospolitej Polskiej o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia przez objęte nimi osoby obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy. Projekt ustawy nie przewiduje jednak darowania kar (amnestii) już orzeczonych za podobne czyny. Ponownego rozważenia wymaga zasadność wprowadzenia obowiązku informowania właściwych jednostek organizacyjnych prokuratury przez Ministra Obrony Narodowej i szefa wojskowego centrum rekrutacji o treści tych oświadczeń i powziętych w związku z nimi informacjach, skoro – zgodnie z przewidzianym mechanizmem abolicji bezwarunkowej – karalność objętych projektem ustawy czynów zabronionych następuje od momentu wejścia w życie aktu abolicyjnego, a w konsekwencji w sprawach tych nie wszczyna się postępowania karnego albo wykroczeniowego.

³⁸ Zob. M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Wolters Kluwer 2020, s. 625., A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *Prawo karne*, CH Beck 2018, s. 431.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁹. W opinii tej stwierdzono, że analizowany projekt ustawy nie reguluje kwestii objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴⁰. W opinii tej stwierdzono, że analizowany projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektodawcy w uzasadnieniu i DSR akcentują pozytywny skutek zmian w postaci możliwości wykorzystania przez Polskie Siły Zbrojne wiedzy, umiejętności i doświadczenia polskich obywateli walczących w Ukrainie. Wystąpienie tego rodzaju skutków będzie w dużej mierze warunkowane decyzjami podejmowanymi w ramach struktur Wojska Polskiego, a także będzie zależeć od liczebności grupy Polaków walczących w Ukrainie oraz ich przygotowania i doświadczeń.

Podmioty, na które bezpośrednio lub pośrednio wpływa regulacja:

1. Polacy walczący po 24 lutego 2022 roku w Ukraińskich Siłach Zbrojnych, którzy nie uzyskali wymaganego zezwolenia

Na ich sytuację projektowana regulacja wpływa bezpośrednio, eliminując groźbę pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, o ile dana osoba niezwłocznie po powrocie do kraju dopełni obowiązku zawiadomienia Ministra Obrony Narodowej w pisemnym oświadczeniu o swoim przyjęciu obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy, o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków.

Obecnie niedostępne są oficjalne dane na temat liczby polskich obywateli, którzy służyli lub służą w ukraińskich formacjach. Na podstawie obserwacji korespondentów wojennych i publikowanych wypowiedzi przedstawicieli środowisk (organizacji), których członkowie walczyli lub walczą w Ukrainie, można stwierdzić, że:

– szacunki wahają się od kilkudziesięciu⁴¹ do kilkuset osób (np. 200 osób)⁴². Dodać należy, że wg. szacunków Federacji Rosyjskiej przedstawionych przez delegację rosyjską na posiedzeniu OBWE w Wiedniu, określających jej zdaniem stan na

³⁹ Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Suski), opinia z 17 grudnia 2024 r., BEOS-WPEiM-2627/24.

⁴⁰ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Suski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z 17 grudnia 2024 r., BEOS-WPEiM-2628/24.

⁴¹ Szacunek przedstawiony we wprowadzeniu do publikacji: M. Wyrwał. *Psy na Ruskich, Polacy walczący w Rosji w Ukrainie*, Wydawnictwo Otwarte, Kraków 2024.

⁴² W. Ferfecki, *MON nie chce karać Polaków walczących w Ukrainie. Ale konkretów brak*, 08.12.2022 r., <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37577221-mon-nie-chce-karac-polakow-walczacych-w-ukrainie-ale-konkretow-brak> [dostęp 20.01.2025 r.].

16 grudnia 2024 r., po stronie ukraińskiej walczyło 1-1,5 tys. Polaków. Dane te uznawane są za zawyżone i podawane dla celów propagandowych;

– grupa biorących udział w wojnie obrończej w Ukrainie Polaków jest pod wieloma względami zróżnicowana: obejmuje byłych żołnierzy Polskich Sił Zbrojnych⁴³, osoby wywodzące się z polskich organizacji paramilitarnych, osoby, które spontanicznie w lutym 2022 roku reagowały na apel prezydenta Ukrainy Prezydenta Ukrainy związany z tworzeniem Międzynarodowego Legionu Obrony Terytorialnej Ukrainy⁴⁴. Ochotnicy podlegali weryfikacji przez ukraińskie służby oraz przechodzili szkolenia. Nie wszyscy zgłaszający się podjęli jednak służbę. Od 2023 r. Polacy walczyli między innymi w wyodrębnionym Polskim Korpusie Ochotniczym, który został rozwiązany na początku stycznia 2025 r., a walczące w nich osoby skierowano do innych jednostek. Polacy walczą też w jednostkach ukraińskich (różnych formacjach zbrojnych). Ich status jest zróżnicowany – osoby te uczestniczyć mogą w walkach zarówno na podstawie kontraktu, jak i w ramach formuł wolontariackich.

Warto również podkreślić, że regulacja będzie miała pośredni wpływ na rodziny i środowiska (w tym organizacje paramilitarne takie jak bractwa kurkowe⁴⁵) osób objętych abolicją. Może być uznana także za symboliczne uznanie racji i motywów osób, które podjęły tego typu działalność.

2. Ministerstwo Obrony Narodowej RP (MON)

MON prowadzi obecnie procedury związane z wydawaniem pozwoleń na udział w obcych siłach zbrojnych. Skala tego typu działań może być uznana za ograniczoną. Według informacji MON, od 2022 r. złożono 53 wnioski w sprawie pozwoleń na służbę w Siłach Zbrojnych Ukrainy, z czego udzielono 26 zgód, 14 odmów, 12 spraw zostało pozostawionych bez rozpatrzenia ze względu na braki formalne⁴⁶. Dodajmy, że wymogi proceduralne są dość rozbudowane⁴⁷. Dane zdają się potwierdzać tezę, że większość Polaków walczy w Ukraińskich Siłach Zbrojnych bez wymaganego prawem zezwolenia. Z punktu widzenia polskiego resortu obrony ważne było akcentowanie, że działania Polaków w ramach struktur Ukraińskich Sił Zbrojnych nie mogą być utożsamiane z działaniem Wojska Polskiego, co było

Także „Fundacja Sprzymierzeni z GROM” liczbę Polaków noszących ukraiński mundur szacuje w przybliżeniu na 100-200 osób. Za: M. Rabij, *Ochotnicy czy najemnicy. Polacy walczą w Ukrainie*, 04.02.2023 r., <https://www.tygodnikpowszechny.pl/ochotnicy-czy-najemnicy-polacy-walczą-w-ukrainie-182270> [dostęp 20.01.2025 r.].

⁴³ M. Rabij, op. cit

⁴⁴ Międzynarodowy Legion Obrony Terytorialnej Ukrainy to wojskowa formacja cudzoziemska przewidziana dla ochotników, formalnie założona 27 lutego 2022 r. Prezydent Ukrainy wystosował apel cudzoziemców o wstępowanie do Legionu.

⁴⁵ <https://www.pressreader.com/poland/gazeta-wyborcza-regionalna-stoleczna/20221220/281496460343967> [dostęp 20.01.2025 r.].

⁴⁶ Informacja uzyskana przez BEOS z Wydziału Prasowego MON. Pismo z dn. 18 grudnia 2024.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania obywatelom polskim zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej (Dz. U. poz. 837) określa szereg wymaganych zaświadczeń: m.in. zaświadczenie o braku zaległości podatkowych, o braku zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, zaświadczenie z Krajowego Rejestru Sądowego o niefigurowaniu w rejestrze dłużników niewypłacalnych.

szczególnie istotne w związku z propagandą rosyjską dotyczącą bezpośredniego zaangażowania NATO w Ukrainie⁴⁸.

Zgodnie z projektowanymi zmianami MON otrzyma nowe zadania związane z przyjmowaniem oświadczeń obywateli polskich walczących w Ukrainie o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia obowiązków niezwłocznie po ich powrocie do kraju. Do obowiązków MON będzie należało zadbanie o dokonanie rygoru poufności oraz przekazanie odpowiednich informacji szefowi właściwego centrum rekrutacji i właściwej jednostce prokuratury. Skala obciążenia tymi zadaniami będzie zależała od ilości złożonych oświadczeń.

3. Polskie Siły Zbrojne

W szczególności Wojskowe Centra Rekrutacji⁴⁹ (86 jednostek) jako podmioty, które miałyby możliwość wzywania obywateli polskich, uczestników wojny w Ukrainie w celu uzyskania informacji o ich doświadczeniu i kwalifikacjach. Decyzje WCR może być uznana za warunek ewentualnego wykorzystania doświadczenia Polaków walczących w ukraińskich formacjach wojskowych.

4. Jednostki organizacyjne prokuratury

Liczba spraw o przestępstwo z art. 141 § 1 k.k. oraz o przestępstwo z art. 141 § 2 k.k. była po 24 lutym 2022 r. niewielka. W powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury zarejestrowano 12 spraw o przestępstwo z art. 141 § 1 k.k. oraz 1 sprawę o przestępstwo z art. 141 § 2 k.k., związane z wojną w Ukrainie⁵⁰. Wprowadzana regulacja będzie oznaczać dla właściwych jednostek prokuratury ograniczenie liczby rozpatrywanych spraw i ewentualne decyzje o umorzeniu niektórych z nich.

5. Środki masowego przekazu

Zyskają one większą swobodę w relacjonowaniu wydarzeń, które miały miejsce w Ukrainie i przedstawiania świadectw Polaków biorących w nich udział.

W konsultacjach społecznych do omawianego projektu ustawy wzięły udział 63 osoby, z których 33 uznały, że ustawa jest potrzebna, 18 uznało ją za zbędną, a reszta wyraziła niejednoznaczne poglądy na ten temat⁵¹. Głosy popierające projekt na różne sposoby nawiązywały do wspólnych interesów Polski i Ukrainy. Podnoszono, że walka w Ukrainie jest jednocześnie walką na rzecz Polski, działaniem w istocie patriotycznym, zgodnym z polską racją stanu, interesem polskiego państwa⁵², także – w dłuższej perspektywie – wzmacniającym Polskie Siły

⁴⁸ Zob. DisInfo Radar z 12 stycznia 2024 r. Rosyjska dezinformacja wymierzona w postrzeganie rosyjskiej napaści na Ukrainę. Rosja informowała, że Polska oddelegowała żołnierzy WP do walki z Rosją pod pozorem najemnictwa. <https://www.gov.pl/web/rcb/disinfo-radar> [dostęp 20.01.2025 r.].

⁴⁹ <https://www.wojsko-polskie.pl/zostanzolnierzem/centra-rekrutacji/> [dostęp 20.01.2025 r.].

⁵⁰ Informacja udzielona BEOS z Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r.

⁵¹ Raporty z konsultacji projektu: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTA-CJE_WYNIKI&NrProjektu=SH-020-299/24 [dostęp 20.01.2025 r.].

⁵² ID ankiety 9038, 9116, 9227, 9326, 9340, 9343.

Zbrojne⁵³. Jedna z opinii podważała zasadę, że abolicja obejmuje dwa lata wprzód. Zdaniem uczestnika konsultacji powinna ona ogólnie odnosić się do czasu przeszłego⁵⁴. Formułowano też opinię, że Polacy walczący w Ukrainie powinni zostać poddani weryfikacji pod kątem podejrzeń o współpracę z obcymi służbami po powrocie do Polski oraz dopuszczania się zbrodni wojennych w trakcie służby na Ukrainie. Akcentowano, że wykorzystanie doświadczenia tych osób powinno nastąpić dopiero po przejściu odpowiedniej weryfikacji⁵⁵.

Głosy negujące pomysł abolicji wskazują argument, że zwiększa ona zagrożenie wojną przeciwko Polsce⁵⁶ i jest niezasadna wobec rozbieżności interesów Polski i Ukrainy, kraju „nieprzyjaźnie nastawionego wobec Polski”⁵⁷. Wśród komentarzy znalazły się sugestie dotyczące innych zagrożeń np. dokonywania „legalnie” zbrodni na terytoriach innych krajów „poprzez tych ludzi pod przykrywką walczenia za Ukrainie”⁵⁸.

W kontekście znaczenia, jakie dla oceny projektu w konsultacjach mają przeświadczenia o obszarach zbieżności lub kolizji interesów Polski i Ukrainy, można odnotować, że badania opinii społecznej pokazują coraz większą złożoność stosunku Polaków do Ukrainy i Ukraińców: „Polska opinia publiczna uświadomiła sobie, że Ukraińcy to nie tylko sąsiedzi dotknięci kataklizmem wojny (którym należy się pomoc i wsparcie), ale także potencjalni konkurenci w gospodarce i na rynku pracy, rywale w polityce międzynarodowej. Nastroje te będą podatne na wahania i kryzysy, lecz raczej odporne na poważniejsze załamania, mimo podejmowanych nieustannie przez Rosję wysiłków w kierunku poróżnienia ze sobą obu narodów i państw”⁵⁹. Ewentualne zmiany nastrojów w Polsce mogą redefiniować oceny podjęcia walki w ukraińskim wojsku.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W uzasadnieniu do projektu wnioskodawcy wskazali, że wejście w życie proponowanych przepisów nie wywoła skutków gospodarczych. Tę ocenę należy uznać za właściwą przede wszystkim ze względu na liczbę podmiotów, na które będzie oddziaływać.

Dokładne określenie liczby polskich ochotników, którzy wzięli do tej pory udział w walkach na Ukrainie, jest niemożliwe. Ich liczba szacowana jest od dziesiątek do setek osób (patrz punkt VI). Ponadto liczba nowych zagranicznych ochotników walczących po stronie ukraińskiej, w tym Polaków, systematycznie się

⁵³ ID ankiety: 9193.

⁵⁴ ID ankiety: 9453.

⁵⁵ ID ankiety: 8998.

⁵⁶ ID ankiety: 8631.

⁵⁷ „Osobiście uważam, że polski obywatel ma obowiązek służyć TYLKO i wyłącznie Rzeczypospolitej Polskiej. Niedopuszczalne jest to, żeby pozwolić komuś walczyć o kraj, który nie jest przyjaźnie nastawiony do Polski.” – ID ankiety: 9524.

⁵⁸ ID ankiety 9164.

⁵⁹ *Polacy o Ukrainie i stosunkach polsko-ukraińskich*, Raport z badania dla Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego, Warszawa, sierpień 2024 r., https://mieroszewski.pl/upload/2024/08/polacy-o-ukrainie-i-stosunkach-polsko-ukrainskich_1.pdf [dostęp 20.01.2025 r.].

zmniejsza. Zmiana przepisów zawarta w projekcie nie zmieni znacząco tej sytuacji. Zniesienie kar za udział w walkach w obronie obcego państwa może pomóc podjąć decyzję o wzięciu udziału w wojnie pewnej liczbie osób, jednak biorąc pod uwagę dotychczasowe dane, ich liczba nie zmieni dotychczasowej skali zjawiska.

Projektowane rozwiązania mogą mieć bardzo niewielki, lokalny wpływ na przedsiębiorców związany z odpływem pojedynczych osób z rynku pracy. Jednak w skali kraju wpływ ten można uznać za minimalny.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag dotyczących skutków gospodarczych projektu ustawy.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Projektodawców projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Realizacja projektowanej regulacji będzie oddziaływać na:

- Ministerstwo Obrony Narodowej – w zakresie gromadzenia oświadczeń dotyczących terminu i miejsca przyjęcia oraz zakończenia pełnienia obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy przez obywateli polskich, a także przekazywania zawartych w nich informacji szefom właściwych wojskowych centrów rekrutacji oraz właściwym jednostkom organizacyjnym prokuratury;
- Szefów wojskowych centrów rekrutacji⁶⁰ – w zakresie gromadzenia informacji przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej i możliwości wezwania osoby, która złożyła oświadczenie, w celu uzyskania od niej szczegółowych informacji o charakterze pełnionych obowiązków i przebiegu ich wykonywania, a także informowania właściwych organizacyjnie jednostek prokuratury o powziętych informacjach;
- Jednostki organizacyjne prokuratury powszechnej właściwe w sprawach wojskowych⁶¹ – w zakresie gromadzenia informacji przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz powziętych przez szefów wojskowych centrów rekrutacji.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁰ W § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji oraz wojskowych centrów rekrutacji (Dz. U. poz. 313) ustalono 86 siedzib wojskowych centrów rekrutacji oraz ich terytorialny zasięg działania.

⁶¹ Na podstawie art. 35 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390) Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej tworzy i znosi w prokuraturach okręgowych i rejonowych komórki organizacyjne do spraw wojskowych oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości, zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie utworzenia w prokuraturach okręgowych i prokuraturach rejonowych komórek organizacyjnych do spraw wojskowych, ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2023 r. poz. 2435, ze zm.).

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie proponowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie niesie istotnych obciążeń administracyjnych, choć należy odnotować, że abolicja wiąże się z nałożeniem na polskich obywateli walczących w Ukrainie obowiązku składania oświadczenia.

Wejście w życie proponowanych przepisów nie będzie miało wpływu na obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców.

Projektowana regulacja może przyczynić się do okresowego wzrostu obciążeń administracyjnych w MON, wojskowych centrach rekrutacji oraz jednostkach organizacyjnych prokuratury powszechnej właściwych w sprawach wojskowych w odniesieniu do obowiązku gromadzenia oświadczeń dotyczących terminu i miejsca przyjęcia oraz zakończenia pełnienia obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy przez obywateli polskich oraz gromadzenia szczegółowych informacji o charakterze pełnionych przez nich obowiązków i przebiegu ich wykonywania. Okresowo zwiększeniu ulegnie także liczba procedur związanych z obowiązkami informacyjnymi. Można oczekiwać, że wydatki z tym związane zostaną sfinansowane ze środków pozostających w dyspozycji dysponentów części budżetu państwa odpowiadających resortowi obrony narodowej oraz prokuraturze.

XI. Konkluzja

W projekcie ustawy proponuje się zasadniczo spójne, precyzyjnie ograniczone przedmiotowo i podmiotowo przepisy abolicyjne bezwarunkowe z jednoczesnym nałożeniem obowiązku zawiadomienia organów Rzeczypospolitej Polskiej o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia przez objęte nimi osoby obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy. Projekt ustawy nie przewiduje jednak darowania kar (amnestii) już orzeczonych za podobne czyny.

Ponownego rozważenia wymaga zasadność wprowadzenia obowiązku informowania właściwych jednostek organizacyjnych prokuratury przez Ministra Obrony Narodowej i szefa wojskowego centrum rekrutacji o treści oświadczeń i powziętych w związku z nimi informacjach, skoro – zgodnie z przewidzianym mechanizmem abolicji bezwarunkowej – karalność objętych projektem ustawy czynów zabronionych następuje od momentu wejścia w życie aktu abolicyjnego,

a w konsekwencji w sprawach tych nie wszczyna się postępowania karnego albo wykroczeniowego.

Społeczne skutki projektu w założeniu dotyczą możliwości odegrania przez kilkudziesięciu do kilkuset polskich obywateli walczących w Ukrainie pozytywnej roli w ramach Polskich Sił Zbrojnych. Skala tej grupy i jej wpływ są jednak trudne do przewidzenia i oceny.

Projektowana abolicja ma również pewien szerszy, symboliczny wymiar związany ze spójnym przekazem dla polskiej opinii publicznej dotyczącym polityki państwa w zakresie wspierania przez Polskę i Polaków obrony Ukrainy. Niekaranie ma dotyczyć osób, które w ocenie istotnej części społeczeństwa zasługują na szacunek, a także działają w interesie Polski.

Wejście w życie proponowanych przepisów nie wywoła skutków gospodarczych.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy:

Tomasz Jaroszyński, naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego i Międzynarodowego (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI)

dr Sebastian Zieliński, Politechnika Warszawska (pkt V, XI)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI)

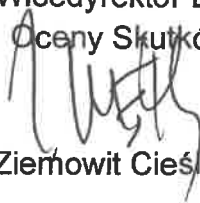
dr Dorota Ogryczak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI)

dr Olga Olkowska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI)

Stanowisko BEOS zostało skonsultowane z Ośrodkiem Studiów Wschodnich.

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 14 stycznia 2025 r.

BSA II.021.105.2024

RPW/1803/2025 – 1P



EZD RP KS
ZSKSDS Sekretariat SZSKSDS (ZSKS – DS)
Data rejestracji: 2025 – 01 – 17
Data wpływu: 2025 – 01 – 17

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 grudnia 2024 r., SPS-WP.020.303.6.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

ODZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

Lp. uz. **SPS-WP. 020.303.10.2024**

Data wpływu **20.1.2025r.**



BSA II. 021.105.2024

Uwagi

do poselskiego projektu ustawy

o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy

(nr SH-020-299/24)

I. Uwagi ogólne.

1. Celem projektowanej ustawy jest uwolnienie obywateli polskich, którzy udzielili czynnego wsparcia obrony Ukrainy od odpowiedzialności karnej oraz pozyskanie przez organy wojskowe wiedzy o nabytych przez nich kwalifikacjach i doświadczeniu bojowym (s. 1 uzasadnienia).
2. Przedłożony do opiniowania poselski projekt ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy zakłada darowanie i puszczenie w niepamięć zarówno czynów już popełnionych, jak i takich, które mogą zostać popełnione w przyszłości w związku z przyjęciem obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy.
3. Stosownie do obowiązującej obecnie treści art. 141 § 1 k.k. karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat podlega ten kto, będąc obywatelem polskim, przyjmuje bez zgody właściwego organu obowiązki wojskowe w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej, przy czym - zgodnie z decyzją ustawodawcy - przestępstwa tego nie popełnia obywatel polski będący równocześnie obywatelem innego państwa, jeżeli zamieszkuje na jego terytorium i pełni tam służbę wojskową (art.141 § 3 k.k.). Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 142 § 1 k.k. takiej samej karze podlega ten, kto wbrew przepisom ustawy, prowadzi zaciąg obywateli polskich lub przebywających w Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców do służby wojskowej w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej. Z kolei ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2024, poz. 248 t.j) zawiera regulacje umożliwiające podjęcie przez obywatela polskiego służby w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej za uprzednią zgodą wyrażoną przez właściwy organ. Wymieniona ustawa szczegółowo określa także to kiedy, komu, pod jakimi warunkami, w jakim trybie i po przedstawieniu jakich dokumentów może zostać udzielona taka zgoda.
4. Zgodnie za zamierzeniem projektodawcy, przedstawiona do opiniowania ustawa ma spowodować ustanowienie abolicji i odstąpienie od ścigania występków określonych w art. 141 § 1 k.k. i w art. 142 § 1 k.k. Uznając, że przyjęcie obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy bez zgody właściwego organu może wiązać się z popełnieniem przez obywatela polskiego czynów zabronionych określonych w art. 681, art., 682 ust.1 i ust. 2 pkt2, art. 683 ust.1 pkt 1 i art. 686 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2024, poz. 248 t.j.) oraz określonych w art. 224 pkt 1-3, 4 i 6, art. 225 ust.1, art. 227 ust.1 pkt 1 i art. 236 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021, poz. 372 i 1728) w projekcie proponuje się objęcie zakresem opiniowanej ustawy również tych przestępstw i wykroczeń. W konsekwencji

działania sprawców opisane we wskazanych typach czynów zabronionych pozostaną czynami zabronionymi, ale Państwo Polskie nie będzie ich ścigać ani karać.

5. Przedłożony do zaopiniowania projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych. W pierwszej kolejności należy pozytywnie ocenić cel przedstawionego do zaopiniowania projektu ustawy. Mimo pozytywnej oceny podjęcia prac legislacyjnych nad stworzeniem skutecznych rozwiązań normatywnych mających na celu wprowadzenie regulacji prowadzących do nieponoszenia odpowiedzialności karnej przez osoby, które zdecydowały się na udzielenie pomocy w działaniach Sił Zbrojnych Ukrainy, nie sposób pominąć kilku uwag krytycznych odnoszących się zarówno do techniki prawodawczej, jak i treści proponowanych w nim rozwiązań.

II. Uwagi szczegółowe:

1. Uzasadnienie projektu. Odnosząc się do wymogów jakie winno spełniać uzasadnienie projektu ustawy w doktrynie podkreśla się, że w części ogólnej należy zwięźle omówić stan faktyczny i prawny w dziedzinie, która ma być objęta regulacją, a następnie wyjaśnić cel i założenia nowego aktu prawnego. Natomiast w części szczegółowej winny być omówione poszczególne przepisy projektowanego aktu (*G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski i in., Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, ABC 2013, komentarz do § 12, t. 3*).

Zastrzeżenia budzi uzasadnienie projektu w części, w której projektodawca poddaje analizie poszczególne unormowania.

I tak, po pierwsze w przypadku projektowanego art. 1 ust. 1 projektodawca nie wskazuje przyczyn i motywów, które miałyby uzasadniać objęcie tą regulacją okresu od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 31 grudnia 2026 r.

Po drugie wymogi jakie ma spełniać uzasadnienie projektu nie zostały w pełni zrealizowane przez projektodawcę w zakresie dotyczącym treści art. 5, wprowadzającego do porządku prawnego regulację przewidującą ponoszenie odpowiedzialności za wykroczenie przez osobę, która bez zgody właściwego organu przyjęła obowiązki wojskowe w Siłach Zbrojnych Ukrainy i niezwłocznie po powrocie do kraju nie dopełniła obowiązku polegającego na zawiadomieniu Ministra Obrony Narodowej (poprzez złożenie pisemnego oświadczenia) o terminie i miejscu przyjęcia oraz zakończenia pełnienia tych obowiązków (projektowany art. 4 ust.1). Podkreślenia wymaga, że zarówno przed podjęciem decyzji o dekryminalizacji bądź modyfikacji penalizacji, jak i decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać zarówno modyfikację penalizacji bądź wyłączenie określonej kategorii zachowań z zakresu kryminalizacji, jak i objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych. Tymczasem, uzasadnienie analizowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność wprowadzenia do porządku prawnego regulacji opisanej w projektowanym art. 5. Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu nie zawiera żadnego odniesienia się do treści tego przepisu (tj. projektowanego art. 5).

Wskazane braki stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji w poważnym stopniu utrudniając dokonanie oceny projektu.

2. Projektowane brzmienie art. 1 ust.1. Wątpliwości budzi wskazanie dnia 31 grudnia 2026 r. jako daty końcowej okresu, w którym ochotnicy broniących wolności i niepodległości Ukrainy nie ponosiliby odpowiedzialności za czyny zabronione określone w projektowanym art. 1 ust. 1.

Z uwagi na nagłość sytuacji związanej z gwałtownym rozszerzeniem się agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. i - będące bezpośrednią jej konsekwencją - zaangażowanie obywateli polskich w działaniach bojowych wojsk ukraińskich z pominięciem ubiegania się o zgodę właściwych organów polskich na przyjęcie obowiązków wojskowych w ramach formacji wojskowych legalnie działających na Ukrainie, zasadnym jest przyjęcie dnia 24 lutego 2022 r. jako daty rozpoczynającej okres, w którym znalazłby zastosowanie projektowany akt abolicyjny. Jednocześnie - mając na względzie fakt, że niemożność dopełnienia wymogów formalnych polegających na uzyskaniu zgody właściwego organu na przyjęcie obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy wynikała z konieczności udzielenia natychmiastowego czynnego wsparcia Ukrainy i jako taka miała charakter czasowy- zasadnym wydaje się wskazanie dnia 31 grudnia 2022 r., jako momentu kończącego okres, w którym ochotnicy broniący wolności i niepodległości Ukrainy nie ponosiliby odpowiedzialności za czyny zabronione określone w projektowanym art. 1 ust. 1.

Wydaje się bowiem, że wprowadzenie proponowanego przez projektodawcę rozwiązania mogłoby być uznane za formę propagowania czy wręcz zachęty do podejmowania zachowań, o których mowa w tych przepisach.

3. Projektowane brzmienie art. 3. Wątpliwości stwarza proponowane w art. 3 projektu rozwiązanie, z którego wynika, że „przyjęcie, bez zgody właściwego organu, obowiązków wojskowych w Siłach Zbrojnych Ukrainy nie rodzi odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej za następstwa przyjęcia tych obowiązków”.

Poddając ocenie projektowaną regulację zwrócić bowiem należy uwagę, że skoro nawet udzielenie zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej nie rodzi odpowiedzialności organów Rzeczypospolitej Polskiej za następstwa tej służby (stosownie do brzmienia art. 669 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny), to tym bardziej odpowiedzialności takiej nie mogłyby powodować następstwa powstałe wskutek podjęcia się służby w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej (w tym przypadku Siłach Zbrojnych Ukrainy) z pominięciem wskazanego przepisami prawa trybu udzielania obywatelom polskim zgody na taką służbę.

W trakcie prac nad ewentualną modyfikacją opiniowanych rozwiązań wydaje się zatem zasadnym rozważenie rezygnacji z zamieszczania tego przepisu w projektowanym akcie prawnym.

4. Projektowane brzmienie art. 5. Z treści § 28 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016, poz. 238 t.j., cyt. dalej jako z.t.p.) wynika, że powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, a ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo ABC 2003).

A zatem podejmując się prac nad projektem ustawy legislator ma obowiązek przeanalizować, czy sięgnięcie po sankcje karne jest zasadne, patrząc z perspektywy zasady *ultima ratio* prawa karnego. Jednocześnie powinien wziąć pod uwagę skuteczność przepisów, która jest

determinowana m.in. przez realne możliwości ich egzekucji oraz społeczne koszty wymiaru sprawiedliwości karnej (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo ABC 2003, komentarz do § 28, teza 14). Decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca musi więc dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych.

Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu, na potrzeby opiniowanej regulacji nie został przeprowadzony opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych o czyn zabroniony opisany w projektowanym art. 5. Projektodawca nie tylko nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności”) ukształtowania nowego typu czynu zabronionego, ale również nie wskazał w uzasadnieniu projektu konkretnych argumentów przemawiających za potrzebą unormowania tej kwestii w formie ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie.

5. Projektowane brzmienie art. 6. Pod rozważę należy również poddać konieczność pozostawienia w opiniowanej ustawie unormowania, o którym mowa w projektowanym art.

6. Przepis ten przewiduje, że w sprawach o czyny zabronione, o których mowa w art.1, postępowania karnego albo wykroczeniowego nie wszczyna się, a wszczęte umarza. Tymczasem taka konsekwencja wynika wprost z treści regulacji zawartych w art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. oraz w art. 414 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 pkt 10 k.p.s.w. i art. 62 k.p.s.w.

III. Podsumowanie.

Podsumowując należy wskazać, że przedłożony do zaopiniowania projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych.



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
WP.420.114.2024

Warszawa, 26 stycznia 2025 r.

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
Kancelaria Sejmu
Wiejska 4/6
00-902 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 grudnia 2024 r. (znak SPS-WP.020.303.6.2024) uprzejmie przedstawiam w załączeniu opinię Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy.

Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka
/podpisano elektronicznie/

KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

centrala: 22 379 28 40
fax: 22 379 27 94
biuro@krs.gov.pl

www.krs.pl
Klauzula RODO: <https://krs.pl/pl/kontakt>

ul. Rakowiecka 30
02-528 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.303.13.2024

Data wpływu 29.01.2025 r.

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 22 stycznia 2025 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o niekaraniu ochotników
broniących wolności i niepodległości Ukrainy**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o niekaraniu ochotników broniących wolności i niepodległości Ukrainy, przekazanym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 13 grudnia 2024 r. (znak: SPS-WP.020.303.6.2024), opiniuje projekt pozytywnie, nie zgłaszając do niego uwag.

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Rafał Puchalski