Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38

**Artykuły** Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIV, 1, 2015
DOI: 10.17951/sil.2015.24.1.35

Martin Bożek
Akademia Obrony Narodowej w Warszawie
martyn.29@op.pl

# Zwalczanie przestępstw jako ustawowe zadanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Stan obecny i postulaty *de lege ferenda*

## Fighting crimes as the statutory task of Internal Security Office. Present state and the de lege ferenda demands

STRESZCZENIE

W świetle ustawy o ABW oraz AW zwalczanie przez Agencję przestępczości polega na rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw oraz ściganiu ich sprawców. O tym, które z przestępstw są (a raczej powinny być) przedmiotem zainteresowania Agencji, decydują w pierwszej kolejności przepisy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. W akcie tym do przestępstw tego rodzaju zalicza się kilka kategorii czynów zabronionych, m.in. przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa oraz podstawy ekonomiczne państwa. W ustawie nie wyjaśnia się przy tym, o jakie dokładnie przestępstwa stypizowane i penalizowane w przepisach karnych chodzi. Innymi słowy, w ustawie brakuje stosownych odesłań do konkretnych przepisów karnych, w których ustawodawca opisuje dane typy czynów zabronionych, a które można by traktować w kategoriach przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa lub podstawy ekonomiczne państwa.

W tej sytuacji katalog takich przestępstw – których zwalczanie należy do zadań ustawowych Agencji – jest katalogiem bliżej nieokreślonym (otwartym). Co za tym idzie, interpretacja przepisów ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu – w kontekście ustalenia normatywnego znaczenia zadania zwalczania przez ABW przestępstw – stanowi istotny problem badawczy. W niniejszym artykule autor przybliża problemy interpretacyjne, z jakimi mogą zetknąć się przedstawiciele zarówno doktryny, jak i praktyki. Celem artykułu jest również próba ustalenia znaczenia pojęciowego wskazanych powyżej nieostrych terminów w taki sposób, aby budziły one jak najmniejsze wątpliwości interpretacyjne.

**Słowa kluczowe:** Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, służby specjalne, zwalczanie przestępstw, czynności operacyjno-rozpoznawcze

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



## UWAGI OGÓLNE

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą specjalną, która oprócz wielu innych zadań realizuje również to polegające na zwalczaniu przestępczości.[1] Ściślej biorąc, jest to zadanie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw. O tym, które z przestępstw są (a raczej powinny być) przedmiotem zainteresowania Agencji, decydują w pierwszej kolejności przepisy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[2] (dalej zwanej ustawą). W akcie tym do przestępstw tych zalicza się kilka kategorii czynów zabronionych, w tym m.in. przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa oraz podstawy ekonomiczne państwa.[3] W ustawie nie wyjaśnia się przy tym, o jakie dokładnie przestępstwa stypizowane i penalizowane w przepisach karnych chodzi. Innymi słowy, w ustawie brakuje stosownych odesłań do konkretnych przepisów karnych, w których ustawodawca opisuje dane typy czynów zabronionych, a które można by traktować w kategoriach przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa lub podstawy ekonomiczne państwa.

W tej sytuacji katalog takich przestępstw – których zwalczanie należy do zadań ustawowych Agencji – jest bliżej nieokreślony (otwarty). Więcej. Jest to typowy przykład stosowania w ustawodawstwie pojęć nieostrych, wywołujących istotne wątpliwości interpretacyjne na etapie stosowania prawa. Taka sytuacja może z kolei rodzić zasadnicze pytanie o właściwość Agencji w danej sprawie. Szczególną wymowę pytanie to nabiera zaś wtedy, gdy ABW podejmuje czynności operacyjno-rozpoznawcze. O ile bowiem na etapie czynności dochodzeniowo-śledczych Agencja dysponuje określonymi ustaleniami co do faktów, o tyle prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez funkcjonariuszy ABW ma miejsce przy ograniczonym stanie wiedzy w danej sprawie. Zdecydowanie utrudnia to ocenę, czy rzeczywiście Agencja ma do czynienia z zachowaniami lub zdarzeniami pozostającymi w jej właściwości; np. zdarzeniami godzącymi w bezpieczeństwo państwa lub podstawy ekonomiczne państwa.[4] Nie mówiąc już o tym, czy te zachowania (zdarzenia) można już na tym etapie kwalifikować jako przestępstwa, których rozpoznawanie może łączyć się ze stosowaniem

[1] Przestępczość jest kategorią socjologiczną (kryminologiczną) i jako zjawisko społeczne stanowi statystyczną sumę czynów zabronionych pod groźbą kary popełnianych na danym obszarze (np. na terenie województwa lub terytorium całego kraju). Przestępstwo to kategoria normatywna, której cechy konstytutywne określone są w ustawodawstwie karnym (kodeksie karnym). ABW, podobnie jak inne nieprokuratorskie organy ścigania, rozpoznając, zapobiegając i wykrywając przestępstwa oraz ścigając ich sprawców, zwalcza (ogranicza) przestępczość.

[2] Dz. U. z 2010 r. nr 29, poz. 154 z późn. zm.

[3] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.

[4] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



przez ABW np. takiego uprawnienia, jakim jest kontrola operacyjna.[5] Odesłanie w ustawie do przepisów karnych, opisujących poszczególne typy czynów zabronionych, znacznie ułatwiłoby tę ocenę. Na gruncie obowiązujących rozwiązań zawartych w ustawie tak się jednak nie dzieje.

Wszystko to powoduje, że ustalenie znaczenia terminów „przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa" oraz „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa" może prowadzić do różnych rezultatów, a nawet niewłaściwej wykładni przepisów ustawy.[6] A warto dodać, że zarzut błędnej wykładni prawa może dotyczyć także pojęć niedookreślonych.[7] Co za tym idzie, interpretacja przepisów ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu – w kontekście ustalenia normatywnego znaczenia zadania zwalczania przez ABW przestępstw – stanowi istotny problem badawczy. W niniejszym artykule chodzi zatem o przybliżenie problemów interpretacyjnych, z jakimi mogą zetknąć się zarówno funkcjonariusze Agencji, jak i organy oceniające zasadność i legalność działań podejmowanych przez ABW w celu zwalczania przestępstw (np. prokurator czy sąd). Celem artykułu jest również próba ustalenia znaczenia wskazanych powyżej nieostrych terminów w taki sposób, aby budziły one jak najmniejsze wątpliwości interpretacyjne.

## USTAWOWE UJĘCIE ZADANIA ZWALCZANIA PRZESTĘPSTW PRZEZ ABW

W świetle przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy zwalczanie przez ABW przestępczości polega na rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw oraz

[5] ABW jest uprawniona do stosowania kontroli operacyjnej w przypadku wszystkich typów przestępstw, których ściganiem zajmuje się na gruncie ustawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy do przestępstw tych zalicza się kilka kategorii czynów zabronionych, w tym m.in. przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa oraz podstawy ekonomiczne państwa. W ustawie nie wyjaśnia się przy tym, o jakie dokładnie przestępstwa stypizowane i penalizowane w przepisach karnych chodzi, co też sygnalizował Trybunał Konstytucyjny w swym postanowieniu z 15 listopada 2010 r. (S 4/10). Zob. też art. 27 ust. 1 ustawy.

[6] „Brak precyzyjnego określenia katalogu przestępstw w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy należy ocenić krytycznie. […] Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w odróżnieniu od pozostałych ośmiu służb uprawnionych do stosowania kontroli operacyjnej, nie ma ograniczeń, jeśli chodzi o katalog przestępstw, w przypadku których może stosować kontrolę operacyjną. Powinien to być katalog zamknięty". Cyt. za: S. Hoc, *O potrzebie nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu,* „Przegląd Policyjny" 2011, nr 3, s. 7.

[7] Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r. (SK 14/98, OTK 1999/7/163) wskazuje, że „użycie przez prawodawcę pojęć niedookreślonych lub klauzul generalnych nie jest równoznaczne z przyznaniem interpretatorowi absolutnej i pozostającej poza wszelką kontrolą swobody w zakresie wykładni tego rodzaju zwrotów, a wręcz przeciwnie, zobowiązuje organ stosujący prawo do szczególnej staranności".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



ściganiu ich sprawców. W przeciwieństwie jednak do Policji[8], ABW jako służba specjalna nie zajmuje się zwalczaniem każdej przestępczości, lecz tylko niektórych jej rodzajów. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w odpowiedniej redakcji przepisów dotyczących właściwości rzeczowej Agencji. W myśl tych rozwiązań ABW realizuje wiele zadań z obszaru zwalczania przestępczości; z tym zastrzeżeniem, że dotyczy to tylko takiej przestępczości, która godzi w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny. Jasno wynika to z brzmienia art. 1 w zw. z przywoływanym już art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Wszakże w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a, c i d ustawy mówi się o tym, że zadanie „rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw" Agencja realizuje, jeżeli wskazane w tych przepisach przestępstwa „godzą" lub „mogą godzić" w bezpieczeństwo państwa.[9] Z kolei w art. 1 ustawy stanowi się, że ABW jest służbą właściwą w sprawach „ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego".

Użycie w cytowanych powyżej przepisach ustawy tego rodzaju zastrzeżenia, istotnie zawęża pole działania ABW w zakresie zwalczania przestępczości. Jest to także widoczne w podpunkcie liter b i e pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy, w których wskazuje się jako cel działań Agencji dwa kolejne rodzaje przestępstw. Mianowicie, przestępstwa „godzące w podstawy ekonomiczne państwa" oraz dotyczące „nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym". Wprawdzie w tym przypadku nie podkreśla się wprost związku tych przestępstw z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, ale w zestawieniu z właściwością ogólną ABW (art. 1 ustawy) oraz charakterem tych przestępstw ten związek i tak jest oczywisty.

[8] Do ustawowych zadań Policji należy „wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców"; bez dalszych zastrzeżeń co do zakresu, w jakim realizacja tego zadania ma następować. To z kolei powoduje, że przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji, gdzie mówi się o tym zadaniu, powinno interpretować się w ten sposób, iż do Policji należy ściganie każdego rodzaju przestępczości. Inaczej niż w przypadku służb specjalnych, w tym ABW; służby te zajmują się zwalczaniem tylko niektórych rodzajów przestępczości. Szerzej: M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 31–32.

[9] Zgodnie z pkt. 2 ust. 1 art. 5 ustawy zadaniem Agencji jest rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw: a) szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, c) korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1998 r. nr 106, poz. 679 oraz nr 113 poz. 715; Dz. U. z 1999 r. nr 162, poz. 1126 oraz nr 49, poz. 483; Dz. U. z 2000 r. nr 26, poz. 306), jeśli **może to godzić w bezpieczeństwo państwa**, d) w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami **o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa**.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



To, co rodzi pewne problemy interpretacyjne, to otwarty charakter katalogu przestępstw, których zwalczanie w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy należy do zadań ABW. Ten charakter jest efektem używania na gruncie przepisów art. 5 takich określeń, jak: „i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa", „jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa" czy „godzące w podstawy ekonomiczne państwa", bez precyzowania o jakie konkretne przestępstwa stypizowane w przepisach karnych chodzi.[10] Są to określenia, które należą do grupy terminów nieostrych (niedookreślonych); a więc takich, które powodują brak jasności znaczeniowej (pojęciowej) terminów wykorzystanych do redakcji danego przepisu prawnego.[11] Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu tego rodzaju nieostra redakcja przepisów kompetencyjnych ABW jest efektem błędu, a w jakim zamierzonym działaniem ustawodawcy. Za tym drugim podejściem przemawia zapewne to, że w tekstach aktów normatywnych nie da się wyliczyć wszystkich przestępstw wymierzonych w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny. Wszelkiego rodzaju próby czynione w tej materii skazane są raczej na niepowodzenie, a to z uwagi na procesy zachodzące w przestrzeni społecznej. Procesy te charakteryzuje ciągła zmiana, która sprzyja przyjmowaniu przez ustawodawcę rozwiązań bardziej elastycznych, adekwatnych do zmieniającej się rzeczywistości. Jednocześnie w państwie odwołującym się na gruncie rozwiązań konstytucyjnych do idei państwa prawa[12] ustawodawca nie powinien używać terminów nieostrych, konstruując przepisy kompetencyjne organów państwowych.

Mimo powyższych zastrzeżeń co do redakcji art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy w przepisie tym wskazuje się także przestępstwa poprzez używanie nazw charakterystycznych dla ich postaci kodeksowych i pozakodeksowych. To z kolei może być pomocne przy poszukiwaniu tych typów przestępstw, których przedmiot ochrony (zamachu)[13] w jakimś zakresie pokrywa się z przedmiotem ochrony przestępstw wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przy tym od razu należy zaznaczyć, że nie jest to zadanie łatwe. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że w systematyce części szczególnej kodeksu karnego[14] lub innych ustawach

[10] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i c ustawy.

[11] Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 248–249.

[12] Na gruncie polskim odwołanie to ma postać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., w myśl którego „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

[13] W doktrynie prawa karnego za przedmiot ochrony (zamachu) uznaje się te wszystkie dobra i wartości indywidualne i ogólnospołeczne, które podlegają ochronie przepisami kodeksu karnego i ustaw szczególnych zawierających przepisy karne. Ingerencja w te dobra i wartości powoduje stan niebezpieczeństwa społecznego, a co za tym idzie – zabroniona jest pod odpowiedzialnością karną.

[14] Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



zawierających przepisy karne nie ma rozdziałów lub podrozdziałów zatytułowanych *Przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa* lub *Przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa*. W tej sytuacji szukanie w przepisach karnych typów przestępstw odpowiadających przestępstwom w ten sposób określonym w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy należy rozpoczynać od przybliżenia znaczenia terminologii użytej w tym przepisie. Innymi słowy, najpierw jest potrzebna wykładnia językowa art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, a następnie wskazanie w kodeksie karnym i innych ustawach przestępstw, których przedmiot ochrony (zamachu) jest zbieżny z tymi wartościami i dobrami, jakie na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy chronić ma ABW poprzez zwalczanie wymienionych w tym przepisie przestępstw. W gruncie rzeczy obie metody sprowadzają się do tego, aby ustalić pewną grupę przestępstw stypizowanych w przepisach karnych, które wymierzone są w bezpieczeństwo państwa (mogą godzić w to bezpieczeństwo) i/lub podstawy ekonomiczne państwa.

Jeśli idzie o wykładnię językową przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, to najmniejszy problem stwarza termin „przestępstwa" (przestępstwo), gdyż jego znaczenie jest dostatecznie wyjaśnione w art. 1 kodeksu karnego oraz doktrynie prawa karnego.[15] Nie rodzi też problemów wskazanie w przepisach karnych typów czynów zabronionych, o których mówi się wprost w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, używając określeń zaczerpniętych z doktryny prawa karnego.

I tak, w lit. a tego przepisu wymienia się przestępstwa: szpiegostwa, terroryzmu oraz czyny polegające na bezprawnym ujawnianiu lub wykorzystaniu informacji niejawnych. Pierwsze z tych przestępstw stypizowane jest w art. 130 kodeksu karnego, który znajduje się w rozdziale XVII zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*. Wymienione w lit. a – w drugiej kolejności – przestępstwo terroryzmu można natomiast próbować utożsamiać z typem zachowań określonych w art. 115 § 20 w zw. z art. 252, art. 255a i art. 258 § 4 kodeksu karnego, które to przepisy umieszczone są odpowiednio w rozdziale XIV (*Objaśnienie wyrażeń ustawowych*) i w rozdziale XXXII (*Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*). Kolejne przestępstwa z lit. a, czyli bezprawne ujawnianie lub wykorzystywanie informacji niejawnych, penalizowane są w art. 265 i art. 266 kodeksu karnego, które znajdują się w rozdziale XXXIII *Przestępstwa przeciwko ochronie informacji*. Wszystkie te przestępstwa, z uwagi na swój przedmiot ochrony, można traktować jako przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa. W ten też sposób określa się je w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy, kiedy po zwrocie „rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw: szpiegostwa, terrory-

[15] W świetle art. 1 kodeksu karnego przestępstwem jest czyn człowieka zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia, szkodliwy społecznie w stopniu większym niż znikomym (karygodny), oraz zawiniony. Zob. K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna (komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego)*, t. 1, Wyd. Zakamycze, Kraków 2001, s. 9–26.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



zmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych" dodaje się zwrot „i inne przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa". Taka redakcja lit. a pkt 2 ust. 1 art. 5 jednoznacznie sugeruje, że przestępstwa szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych są czynami wymierzonymi w bezpieczeństwo państwa. Z tym że w świetle tej redakcji nie są to jedyne tego rodzaju przestępstwa.

Większych problemów z interpretacją nie ma też, gdy chce się ustalić katalog przestępstw wymienionych w lit. c, d i e pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy.

W pierwszej z tych liter mowa jest o przestępstwach korupcyjnych. Jeśli chodzi o zakres podmiotowy tych przestępstw, to w kręgu zainteresowania Agencji nie pozostają wszystkie osoby pełniące funkcje publiczne w myśl kodeksu karnego[16], lecz tylko te wymienione w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.[17] Kwestia zakresu przedmiotowego działania Agencji w zwalczaniu korupcji wydaje się sprawą nieskomplikowaną, a na pewno mniej złożoną niż problem zakresu podmiotowego. Za takim podejściem przemawia fakt użycia w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy zwrotu „przestępstwa korupcji". Zwrot ten umożliwia wskazanie, choć nie bez odwołania się w tym zakresie do doktryny, przestępstw korupcyjnych w kodeksie karnym. W ten sposób można uznać, że Agencja, zwalczając „przestępstwa korupcji osób pełniących funkcje publiczne", rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa stypizowane w rozdziale XXIX kodeksu karnego, zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.*[18]

W lit. d pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy mówi się o przestępstwach „w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa". W ten sposób sformułowany w lit. d opis znamion czasownikowych przestępstwa sugeruje, że są to czyny określone w art. 121 kodeksu karnego oraz art. 33 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.[19] W świetle doktryny są to tzw. przestępstwa proliferacyjne, polegające na rozprzestrzenianiu środków masowego rażenia (broni masowej zagłady). O „nielegalnym wytwarzaniu, posiadaniu i obrocie bronią masowej zagłady" mówi się wprost także w lit. e, co oznacza, że proliferacja z całą pewnością znajduje się w katalogu przestępstw zwalczanych przez ABW. Oprócz proliferacji w lit. e do tego katalogu zalicza się także „nielegalne wytwarzanie, posiadanie i obrót bronią,

[16] Zob. art. 115 § 19 kodeksu karnego.

[17] T.j. Dz. U. z 2006 r. nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

[18] Szerzej na ten temat: M. Bożek, *Zwalczanie korupcji jako zadanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo COS ABW, Emów 2004, s. 10–17.

[19] T.j. Dz. U. z 2004 r. nr 229, poz. 2315, z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



amunicją i materiałami wybuchowymi oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym". Pierwszą grupę zachowań, o której mówi się w lit. e, potocznie określa się mianem nielegalnego handlu bronią. W przepisach karnych ma ona postać przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, opisanego w art. 263 § 1 i 2 kodeksu karnego.[20] Druga grupa zachowań to przestępstwa wymienione w ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.[21] W myśl lit. e pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy przestępstwa te również pozostają w polu zainteresowania ABW, z tym istotnym zastrzeżeniem, że muszą mieć one związek z obrotem międzynarodowym. W tym też kontekście przestępstwem najbardziej odpowiadającym typowi zachowań opisanych w lit. e jest przestępstwo określone w art. 42 przedmiotowej ustawy. W znamionach czasownikowych tego przestępstwa występują bowiem takie zachowania, jak: „przywóz z zagranicy", „wywóz za granicę" oraz „tranzyt" środków odurzających i substancji psychotropowych, a więc charakterystycznych dla obrotu międzynarodowego.

Zasadniczy problem z interpretacją art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy pojawia się natomiast wtedy, gdy ustalenie danych typów przestępstw penalizowanych w przepisach karnych wymaga uprzedniego odkodowania terminów nieostrych zawartych w lit. a i b cytowanego przepisu. Chodzi, rzecz jasna, o przywoływane już wcześniej i występujące w tych przepisach zwroty niedookreślone („inne przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa", „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa"). Wyjaśnienie tych zwrotów możliwe jest poprzez odwołanie się do całego spektrum zasad i reguł wykładni przepisów prawa, a nie tylko poprzestanie na wykładni językowej. Choć niewątpliwie i w tym przypadku punktem wyjścia kategorycznych ustaleń w omawianej materii powinny być reguły wykładni językowej.

## PRZESTĘPSTWA GODZĄCE W BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Jak już wspomniano, łatwo jest wskazać typy przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, korzystając z terminów użytych w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy na określenie niektórych przestępstw w nim wymienionych (np. przestępstwo szpiegostwa). Inaczej rzecz wygląda w przypadku terminu „inne przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa", który znajduje się w ostatnim fragmencie tego przepisu. W tym wypadku pewne jest tylko to, że w katalogu przestępstw ściganych przez Agencję znajdują się wszystkie postacie kodeksowe

[20] Art. 263 § 1 kodeksu karnego brzmi: „Kto bez wymaganego zezwolenia wyrabia broń palną albo amunicję lub nią handluje, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10"; a § 2 art. 263 kodeksu karnego: „Kto bez wymaganego zezwolenia posiada broń palną lub amunicję, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8".

[21] T.j. Dz. U. z 2003 r. nr 24, poz. 198, z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



i pozakodeksowe przestępstw mające za przedmiot ochrony (zamachu) bezpieczeństwo państwa. Pewność ta bierze się z użycia w lit. a pojęcia „bezpieczeństwo państwa", ale również i stąd, że w świetle art. 1 ustawy ABW jest służbą właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz jego porządku konstytucyjnego.

O tym natomiast, które z przestępstw stypizowanych w przepisach karnych zaliczyć można do grupy czynów wymierzonych w bezpieczeństwo państwa, decyduje w istotnym stopniu doktrynalne ujęcie tego terminu. Należy wszakże zaznaczyć, że termin „bezpieczeństwo państwa" w doktrynie wyjaśniany jest na różne sposoby.[22] Bardzo często również jest on utożsamiany z takimi pojęciami, jak „bezpieczeństwo publiczne" czy „bezpieczeństwo narodowe".[23] W tych zaś warunkach wszelkie definicje bezpieczeństwa państwa należy traktować z pewną dozą ostrożności. Niemniej jednak, odwołując się do znaczeń, jakie temu terminowi nadaje się w doktrynie, można przybliżyć przynajmniej istotę tego pojęcia. Z tej perspektywy bezpieczeństwo państwa można ujmować w dwóch zasadniczych znaczeniach. Po pierwsze, w najszerszym z możliwych znaczeń, czyli jako stan normalnego funkcjonowania zarówno jednostek i społeczeństwa, jak i systemu władzy państwowej. Po drugie, w znaczeniu wąskim, jako właściwe (tj. zgodne z wzorcem wynikającym z przepisów prawa) i wolne od zakłóceń (a więc bezpieczne, niezagrożone) funkcjonowanie tego ostatniego elementu, czyli systemu władzy państwowej.[24]

I jeśli tak na to zagadnienie spojrzeć, to w zależności od jednego z powyższych ujęć bezpieczeństwa państwa do przestępstw ściganych przez Agencję można zaliczyć przestępstwa godzące w dobra i wartości indywidualne (np. życie, wolność, mienie obywateli) oraz te mające za przedmiot zamachu dobra ponadindywidualne (np. niezakłócone funkcjonowanie organów władzy publicznej, prawidłowy przebieg procesów politycznych i gospodarczych w kraju itp.). Ten drugi sposób definiowania bezpieczeństwa państwa, zawężający znaczenie pojęciowe do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania systemu władzy państwo-

[22] Zob. K. Walczuk, *Bezpieczeństwo publiczne – próba definicji*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa*..., s. 12 i n.

[23] K. Prokop wystosował postulat uznania za tożsame pojęć „bezpieczeństwo państwa" i „bezpieczeństwo narodowe", uznając, że to ostatnie zostało zaczerpnięte z doktryny anglosaskiej i bez szerszej refleksji teoretycznej transponowane na grunt nauki polskiej. Zob. K. Prokop, *„Biały wywiad" a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające)*, [w:] W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, Warszawa 2012, s. 30–31.

[24] „Pojęcie bezpieczeństwa państwa ma pokrewny charakter, jednak o wiele węższy zakres przedmiotowy, gdyż dotyczy sytuacji odnoszącej się do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urządzeń państwowych i porządku konstytucyjnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo może się odnosić do zagrożeń o charakterze zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym". Cyt. za: A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2011, s. 15.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



wej, bliższy jest tradycyjnemu postrzeganiu roli służb specjalnych, jaką powinny odgrywać one w państwach demokratycznych na rzecz zapewnienia tego bezpieczeństwa. Podkreślenie owej roli w rozwiązaniach prawnych przejawia się m.in. w odmiennym sposobie regulowania zakresu działalności służb specjalnych niż pozostałych służb państwowych realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z tym podejściem w przepisach prawnych przed służbami specjalnymi stawia się zadanie podejmowania działań mających na celu zachowanie państwa jako organizacji politycznej społeczeństwa, czyli działań służących zapewnieniu jego egzystencji politycznej. Ściślej biorąc, jest to zadanie polegające na ochronie systemu i struktury władzy państwowej oraz panującego reżimu politycznego, a więc ochronie bytu państwa i jego porządku konstytucyjnego. Co się z tym łączy, w obszarze ścigania karnego służbom specjalnym przypisuje się zadanie zwalczania przestępstw przeciwko państwu. To właśnie przedmiotem ochrony (zamachu) tych przestępstw jest to wszystko, co określa się mianem prawidłowego (niezakłóconego) działania władz publicznych oraz niezagrożonej egzystencji państwa.[25] Z tego też powodu czyny (zdarzenia) skierowane przeciwko tym wartościom zawsze znajdowały się i nadal znajdują się w katalogu zagrożeń i przestępstw rozpoznawanych i zwalczanych przez służby specjalne.[26]

Szukając zatem w przepisach karnych typów czynów, które można traktować jako przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przestępstwa przeciwko państwu. W polskim ustawodawstwie karnym jest to ta grupa czynów zabronionych, która w systematyce kodeksowej zawsze była wyodrębniana w związku z ich przedmiotem ochrony. Za przedmiot ten, od początku polskiego ustawodawstwa karnego przyjmowanego po 1918 r., uważano, ogólnie mówiąc, byt państwa i jego bezpieczne funkcjonowanie (bezpieczne, czyli zgodne z zasadami konstytucyjnymi).[27] I jest to konstatacja, która pozostaje aktualna także na gruncie obowiązujących rozwiązań. Co więcej, widać w tej materii pewną konsekwencję dającą się zauważyć w działaniach pol-

[25] „Pierwszym czynem wywołującym karę, reakcję państwową, jest czyn skierowany przeciwko bytowi państwa, przeciwko jego organizacji, pierwszym przestępstwem jest przestępstwo polityczne". Cyt. za: W. Makowski, *Podstawy filozofii prawa karnego*, Warszawa 1917, s. 418.

[26] Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (t.j. Dz. U. z 1999 r. nr 51, poz. 526 z późn. zm.) jednym z zadań Szefa UOP, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego, było „rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa oraz zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa oraz ściganie ich sprawców".

[27] W uzasadnieniu projektu kodeksu karnego z 1932 r. wskazywano, że „przedmiotem ochrony w tej grupie czynów [przestępstw przeciwko państwu – przyp. autora] jest państwo jako wyraz prawny i faktyczny współżycia zrzeszonych w sposób naturalny dla celów wspólnego dobra obywateli". Cyt. za: Komisja Kodyfikacyjna RP. Sekcja Prawa Karnego, t. V, z. 4, Warszawa 1930, s. 2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



skiego ustawodawcy; chociaż dostrzegalne są także pewne modyfikacje, zwłaszcza w okresie powojennym. Za punkt wyjścia działań ustawodawcy można z kolei uznać koncepcję, zgodnie z którą poszczególne typy przestępstw należy ujmować w odrębne grupy, stosując następujące kryterium ochrony prawnej: najpierw byt organizacji państwowej, następnie kolejno jej funkcje, instytucje i dalej ochrona jednostki oraz jej praw i wolności.[28] Odbiciem tej koncepcji w systematyce części szczególnej ustawy karnej będzie wysuwanie na czoło przestępstw przeciwko państwu, co jest też widoczne we wszystkich trzech polskich kodeksach karnych (z roku: 1932, 1969, 1997).

W kodeksie karnym z 1932 r. przestępstwa przeciwko państwu ujęto w dwóch rozdziałach otwierających część szczególną kodeksu. Rozdziały te były zatytułowane odpowiednio *Zbrodnie stanu* (rozdział XVII) i *Przestępstwa przeciw interesom zewnętrznym Państwa i stosunkom międzynarodowym* (rozdział XVIII). Ujęcie przestępstw przeciwko państwu w dwóch rozdziałach można odczytywać jako świadome nawiązanie ustawodawcy do dwóch aspektów bezpieczeństwa państwa – wewnętrznego oraz zewnętrznego. Wkrótce, bo w roku 1934, katalog tych przestępstw uzupełniono o szczególną grupę przestępstw przeciwko państwu, do której zaliczono czyny polegające na ujawnieniu tajemnicy państwowej (tajemnicy wojskowej) oraz działalności na rzecz obcego wywiadu (działalności szpiegowskiej). Stało się to za sprawą wydania przez Prezydenta RP w dniu 24 października 1934 r. rozporządzenia z mocą ustawy o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu państwa.[29] W kodeksie karnym z 1969 r. przestępstwa przeciwko państwu zebrano w jednym rozdziale zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL*. Przestępstwa ujęte w tym rozdziale były czynami stanowiącymi istotne zagrożenie dla takich wartości ogólnospołecznych, jak: niepodległy byt i nienaruszalność terytorialna państwa, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, ustrój polityczny i gospodarczy państwa.[30]

Charakterystyczne dla kodyfikacji z 1969 r. jest widoczne na jej gruncie założenie, że „interesy państwa narusza nie tylko przestępczość polityczna w tradycyjnym rozumieniu, lecz również wielka, zwłaszcza aferowa, przestępczość gospodarcza, godząca w uspołecznione środki produkcji i wymiany, w rozwój sił wytwórczych kraju i hamująca podnoszenie poziomu życia mas pracujących”.[31]

---

[28] Zob. W. Makowski, *Rozważania prawnicze*, Warszawa 1929, s. 280.

[29] Dz. U. z 1934 r. nr 94, poz. 851. Rozporządzenie z 1934 r. uchyliło moc obowiązującą rozporządzenia (z mocą ustawy) Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o karach za szpiegostwo i niektóre inne przestępstwa przeciw Państwu (Dz. U. z 1928 r. nr 18, poz. 160).

[30] Zob. T. Bojarski, *Uwagi o systematyce przestępstw przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL*, „Annales UMCS” 1989, sec. G, vol. XXXVI, s. 25 i n.

[31] Cyt. za: *Projekt kodeksu karnego*, Warszawa 1968, s. 127.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



W takim ujęciu bezpieczeństwo państwa – jako przedmiot ochrony określonych typów przestępstw – obejmuje zarówno aspekty politycznoustrojowe, jak i szeroko rozumiane aspekty społeczno-ekonomiczne. Należy dodać, że jest to stosunkowo szerokie podejście do omawianego zagadnienia. I – jak się wydaje – podejście wykraczające poza ujmowanie klasyczne przestępstw przeciwko państwu, mające wszakże istotne walory poznawcze. Mianowicie, jest to podejście pozwalające na dokonanie skądinąd ciekawego rozróżnienia na przestępstwa bezpośrednio godzące w bezpieczeństwo państwa i przestępstwa mające „pośredni" wpływ na bezpieczne funkcjonowanie państwa. Przy takim rozróżnieniu do pierwszej grupy przestępstw można zliczyć czyny, które w sposób kategoryczny godzą w bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, a tym samym podkopują jego byt. Z całą pewnością takimi czynami są przestępstwa zdrady ojczyzny, szpiegostwa, dezinformacji wywiadowczej, zamachu stanu.[32] W drugiej grupie przestępstw znajdą się zaś czyny, które tylko pośrednio mają wpływ na prawidłowe funkcjonowanie struktur organizacyjnych państwa. W tym drugim przypadku do czynów przeciwko bezpieczeństwu państwa można zaliczyć także takie przestępstwa, jak naruszenie tajemnicy państwowej, skierowane przeciwko instytucjom państwowym, naruszające porządek publiczny, a nawet przestępstwa przeciwko mieniu czy obrotowi gospodarczemu. Trzeba jednak zaznaczyć, że „bezpośrednim" przedmiotem ochrony tych przestępstw są inne dobra (wartości) niż byt i niepodległość państwa oraz ustrój państwowy. Wszakże i one mogą zakłócać normalne funkcjonowanie państwa jako organizacji politycznej społeczeństwa, a w konsekwencji osłabiać jego zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo oraz stanowić zagrożenie porządku konstytucyjnego.

W kodeksie karnym z 1997 r. (obowiązującym aktualnie[33]) przestępstwa przeciwko państwu określono w rozdziale zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* (XVII). Z zakresu czynów w nim umieszczonych wynika, że do konstrukcji tego rozdziału zastosowano rozwiązanie bliższe tym obowiązującym na gruncie kodeksu karnego z 1932 r. niż kodeksu z roku 1969. Ujęto w nim przestępstwa skierowane przeciwko bytowi państwa oraz jego interesom zewnętrznym. Poza zakresem ochrony przestępstw z tego rozdziału znajdują się natomiast kwestie społeczno-gospodarcze. Ściślej biorąc, w rozdziale XVII kodeksu karnego z 1997 r. ochrona państwowości i interesów politycznych Rzeczypospolitej nie łączy się systemowo z ochroną jej interesów gospodarczych (ekonomicznych); choć nie jest wykluczone, że w konkretnej sytuacji (np. jako skutek działalności szpiegowskiej) może się łączyć. Niemniej jednak rozdział XVII obejmuje swym zakresem grupę czynów stanowiących typowe zagrożenie

[32] W kodeksie karnym z 1969 r. postacie tych przestępstw były określone odpowiednio w: art. 122, art. 124, art. 131 § 2, art. 123.

[33] Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



dla bezpieczeństwa państwa. W grupie tej znalazły się takie przestępstwa, jak: zamach stanu (art. 127), zamach na konstytucyjne organy państwa (art. 128), zdrada interesów państwa polskiego (art. 129), szpiegostwo (art. 130), dezinformacja (wywiadowcza) polskiego organu państwowego (art. 132), znieważenie Narodu Polskiego (art. 132), zamach na życie Prezydenta RP (art. 134), czynna napaść lub znieważenie Prezydenta (art. 135). Oprócz jednak tych czynów za przestępstwa z tej samej grupy rodzajowej uznano czyny negatywnie wpływające na stosunki Rzeczypospolitej z zagranicą. Z tego też powodu w rozdziale XVII kodeksu umieszczono również przestępstwa polegające na znieważeniu lub czynnej napaści na terytorium RP na głowę obcego państwa lub szefa przedstawicielstwa obcego państwa, osób należących do personelu dyplomatycznego lub konsularnego obcego państwa, a także czyny skierowane przeciwko symbolom państwa obcego (art. 136, art. 137).

Czyny ujęte w rozdziale XVII kodeksu z 1997 r., może poza grupą czynów wymierzonych w stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej, to przestępstwa skierowane przeciwko niepodległemu bytowi i suwerenności państwa oraz porządkowi konstytucyjnemu. I to właśnie ze względu na te wartości można o tej grupie czynów mówić w kategoriach przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa. Nie ma bowiem wątpliwości, że do czynów wywołujących stan niebezpieczeństwa należą – znajdujące się w rozdziale XVII – groźne dla państwa zamachy (zamach stanu i zamach na konstytucyjne organy państwa) czy też działania noszące znamiona zdrady ojczyzny (jak zdrada interesów państwa lub szpiegostwo). Oznacza to, że zasadnicza część przestępstw z rozdziału XVII kodeksu z 1997 r. wpisuje się w znaczenie pojęciowe terminu „przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa", które pojawia się w końcowym fragmencie analizowanego brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy. Czy jednak grupa czynów ujętych w rozdziale XVII wyczerpuje to znaczenie – to już pytanie, na które twierdząca odpowiedź jest raczej wątpliwa. Należy wszakże zaznaczyć, że czyny opisane w rozdziale XVII kodeksu nie są jedynymi, które – stosując kryterium przedmiotu ochrony – można traktować w ten sposób. W kodeksie karnym z 1997 r. poza tym rozdziałem stypizowano co najmniej kilka czynów, których zakres ochrony obejmuje wartości bezpośrednio związane z bezpieczeństwem państwa.

Jako doniosły przykład takiego czynu warto chociażby wskazać akt dywersyjny, który w świetle art. 140 kodeksu sprawca podejmuje w celu osłabienia mocy obronnej państwa polskiego poprzez gwałtowny zamach na jednostkę polskich sił zbrojnych, niszczenie lub uszkodzenie obiektu albo urządzenia obronnego. W doktrynie podkreśla się, że przestępstwo to wprost godzi w podstawy fizyczne bezpieczeństwa państwa, choć umieszczono je w rozdziale zatytuło-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



wanym *Przestępstwa przeciwko obronności* (XVIII).[34] Podobny wniosek można wysnuć, analizując dyspozycję art. 117 kodeksu, w którym mówi się o przestępstwie polegającym na wszczynaniu wojny napastniczej. Wartością, w jaką może w konkretnej sytuacji bezpośrednio godzić to przestępstwo, jest byt państwa polskiego. To z kolei pozwala klasyfikować takie przestępstwo jako godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej; i to pomimo że znajduje się ono w rozdziale zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne* (XVI).

W kontekście powyższych przykładów pojęcie „przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa" nabiera szczególnego znaczenia, trudno utożsamiać przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa tylko z przestępstwami przeciwko państwu. Okazuje się bowiem, że tego rodzaju czyny ulokowane są nie tylko w rozdziale XVII kodeksu karnego, lecz również w innych rozdziałach. Inna sprawa, że umieszczenie tych lub innych typów czynów w danym rozdziale zależy w istotnym stopniu od zakresu ochrony, jakiej dana grupa przestępstw „udziela" określonym wartościom (dobrom). Jeśli jednak przyjąć, że w kodeksie można znaleźć typy takich czynów, które wymykają się powyższej klasyfikacji, to o zaliczeniu danego przestępstwa do grupy przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa decydować będzie nie systematyka kodeksu karnego, lecz wartości, jakie chroni dany typ czynu zabronionego. Co za tym idzie, przestępstwa z rozdziału XVII kodeksu z 1997 r. wolno i należy w pierwszej kolejności traktować jako grupę czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu państwa. Jednocześnie trzeba pamiętać o tym, że nie są to jedyne postacie kodeksowe takich przestępstw. Nieuzasadnione zatem jest redukowanie znaczenia pojęciowego terminu „przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa" wyłącznie do grupy przestępstw skierowanych przeciwko państwu (przeciwko Rzeczypospolitej).

## PRZESTĘPSTWA GODZĄCE W PODSTAWY EKONOMICZNE PAŃSTWA

Podobne problemy interpretacyjne pojawiają się także w przypadku drugiego z niedookreślonych terminów użytych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Tym razem chodzi o termin zawarty w lit. b tego przepisu, któremu ustawodawca nadał brzmienie: „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa". Jest to druga kategoria przestępstw, oprócz przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, których zwalczanie należy do zadań ustawowych ABW. Z brzmienia lit. b pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy nie wynika jednak wprost, jakie typy czynów

[34] Zob. T. Bojarski, *Przestępstwa przeciwko państwu w prawie polskim*, [w:] *Państwo, prawo, polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012, s. 43.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



penalizowane w przepisach karnych powinno klasyfikować się jako przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa. Zauważył to również Trybunał Konstytucyjny w swym postanowieniu sygnalizacyjnym z 15 listopada 2010 r. (S 4/10). Ściślej biorąc, Trybunał podkreślił, że przepis o zwalczaniu przez ABW przestępstw „godzących w podstawy ekonomiczne państwa" może być sprzeczny z konstytucją, ponieważ nie precyzuje, o jakie konkretne czyny chodzi. I dalej Trybunał dodał, że ABW może zwracać się do sądu o zarządzenie tzw. kontroli operacyjnej (np. podsłuchu pozaprocesowego), ale wtedy powinna podać konkretny typ przestępstwa określonego w ustawie karnej. Nie jest to jednak możliwe wobec czynów „godzących w podstawy ekonomiczne państwa", gdyż określenie to (z uwagi na swoją ogólnikowość) „uniemożliwia identyfikację typów przestępstw określonych przez ustawę karną".

Z tych też powodów, podobnie jak poprzednio, kiedy dokonywano interpretacji lit. a pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy, należy zacząć od wykładni językowej omawianego przepisu. Konieczne zatem jest ustalenie znaczeń pojęciowych poszczególnych wyrazów występujących w treści lit. b pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy. Obejdzie się, rzecz jasna, bez wyjaśnienia pojęcia przestępstwa, które nie budzi żadnych wątpliwości i które przybliżono już poprzednio. To co natomiast wymaga dosyć szczegółowego ustalenia, to zakres pojęciowy terminu „podstawy ekonomiczne państwa".

Wszelkie próby czynione w tym zakresie powinny, jak się wydaje, w pierwszej kolejności dotyczyć ustalenia znaczenia terminu „podstawy państwa". Jest to wszakże pojęcie, które determinuje kierunek poszukiwań. Jeśli bowiem przestępstwa, jak chce ustawodawca w lit. b pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy, mają godzić w podstawy ekonomiczne państwa, to „podstawy państwa" należy traktować jak przedmiot ochrony tych przestępstw. Co się z tym wiąże, wskazanie podstaw, czyli ustalenie ich znaczenia pojęciowego, pozwoli w drugiej kolejności znaleźć przestępstwa, których przedmiot ochrony obejmuje wartości kryjące się pod pojęciem „podstawy ekonomiczne państwa".

W ujęciu doktrynalnym termin „podstawy państwa" oznacza tyle co zasady ustroju politycznego państwa, główne instytucje ustroju, zasady konstytucyjne, naczelne zasady konstytucji.[35] Wszystkie te terminy, mimo różnorodnego nazewnictwa, mają to samo lub bardzo zbliżone znaczenie pojęciowe. W doktrynie dominuje pogląd, że zasady ustroju (zasady konstytucyjne) to „wyrażone w konstytucji, podstawowe założenia dotyczące kluczowych kwestii ustrojowych danego państwa, pozwalające dokonywać ocen odnośnie jego charakteru (np.: państwo demokratyczne lub nie), mające wpływ na obowiązywanie i stosowanie norm tworzących system prawny danego państwa, przyjmujące postać zarówno samo-

[35] Zob. P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 25.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



dzielnych kategorii normatywnych, jak i norm programowych (ogólnych dyrektyw)".[36] Za takim rozumieniem terminu „podstawy państwa", o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy, przemawia również ogólna właściwość rzeczowa ABW. Zgodnie z tą właściwością Agencja jest służbą powołaną do działania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz ochrony jego porządku konstytucyjnego (art. 1 ustawy). Stąd też wniosek, że obszar działania ABW obejmuje również rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń, w tym przestępstw, zakłócających funkcjonowanie państwa zgodnie z zasadami konstytucyjnymi. Przymiotnik „ekonomiczne", użyty w lit. b pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy, wskazuje, że chodzi o zasady konstytucyjne odnoszące się do aspektów ekonomicznych, finansowych i gospodarczych ustroju państwowego (porządku konstytucyjnego[37]). To z kolei pozwala termin „podstawy ekonomiczne państwa" utożsamiać z podstawami (zasadami) ustroju gospodarczego państwa, o których mówi się przede wszystkim w przepisach art. 20 i następnych Konstytucji RP z 1997 r.[38]

W myśl tego przepisu podstawą ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa, opierająca się na takich zasadach, jak: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. W pewnym skrócie myślowym społeczna gospodarka rynkowa to koncepcja ekonomiczna zakładająca, że państwo może i powinno wpływać na procesy gospodarcze zachodzące w kraju, co za tym idzie – musi tworzyć warunki, w których funkcjonalny i odpowiadający potrzebom społeczeństwa porządek ekonomiczny będzie się mógł rozwijać.[39] Oznacza to, że na gruncie tej koncepcji z jednej strony w gospodarce muszą być respektowane postulaty liberalizmu ekonomicznego (wolna konkurencja i gra wolnorynkowa), a z drugiej strony – w polityce państwa muszą być uwzględniane racje tych najsłabszych, którzy nie są zdolni do samodzielnej konkurencji na rynku. Tworzenie mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej wymaga zatem akceptacji założeń wolnego rynku, z jednoczesnym wpisaniem opieki społecznej, pomocy i wsparcia finansowego w za-

[36] M. Bożek, *Znaczenie i konstytucjonalizacja zasad ustroju politycznego państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Wydawnictwo Iuris, Poznań 2012, s. 18.

[37] „Porządek konstytucyjny to ogół obowiązujących norm prawnych regulujących zasady organizacji i funkcjonowania władz publicznych, status jednostki w państwie oraz zasady organizacji i uczestniczenia społeczeństwa w życiu politycznym kraju." Cyt. za: M. Bożek, *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo COS ABW im. gen. Stefana Roweckiego „Grota", Emów 2004, s. 104.

[38] Istotne znaczenie dla kształtu ustroju gospodarczego Polski, a co za tym idzie – stosunków społeczno-ekonomicznych panujących w kraju, mają rozwiązania prawne zawarte w takich postanowieniach Konstytucji RP z 1997 r., jak: art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 i art. 31 ust. 3.

[39] Zob. H. J. Thieme, *Społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 1995, s. 10 i n.; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 101.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



dania państwa.[40] W ramach tych mechanizmów dopuszczalna jest tym samym ingerencja państwa w zachodzące na rynku procesy ekonomiczne. Inna sprawa, jaki ma być zakres i warunki tej ingerencji (interwencjonizmu)[41], aby mógł on być akceptowany w świetle założeń społecznej gospodarki rynkowej. I na to kluczowe pytanie państwo odpowiada w pierwszej kolejności, przyjmując stosowne rozwiązania prawne, a więc występując w roli regulatora rynku; w drugiej zaś kolejności robi to poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki (w szczególności gospodarczej i fiskalnej, ale nie tylko). Warto przy tym dodać, że jedno i drugie w przypadku Polski i innych państw członkowskich stanowi w dużym stopniu również pochodną regulacji i decyzji podejmowanych na forum Unii Europejskiej.[42]

Co się tyczy krajowych regulacji prawnych, to zakres i sposób oddziaływania państwa na gospodarkę (rynek) wyznaczają przepisy szeregu aktów prawnych rangi ustawowej oraz podustawowej. Ogólnie mówiąc, wszystkie one – z uwagi na przedmiot i metodę regulacji – wpisują się w system prawa gospodarczego publicznego jako jego kluczowe źródła.[43] Do aktów tych można zaliczyć takie ustawy, jak: z 16 kwietnia 1994 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[44], z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji[45], z 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[46], z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości[47], z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[48], z 2 lipca

[40] Zob. K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997, s. 13.

[41] „Według W. Euckena problem nie leży w zakresie interwencjonizmu, lecz jego jakości. Zwolennicy socjalnej gospodarki rynkowej uważają, że niemożliwe jest pozostawienie działalności ekonomicznej samej sobie w wieku industrializacji, nowoczesnej technologii, wielkich miast oraz wzrostu ludzkiej populacji. Jednak także zwracają uwagę, że państwo nie jest w stanie (i nie może) bezpośrednio i stale ingerować w procesy ekonomiczne". Cyt. za: A. Piotrowski, *Z zagadnień relacji między prawem a ekonomiką (neoliberalizm, welfare-state, socjalna gospodarka rynkowa)*, „Annales UMCS" 1992, sec. G, vol. XXXIX, s. 178.

[42] U podstaw idei Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) leży integracja ekonomiczna w ramach wspólnego (jednolitego) rynku wewnętrznego. Jedną z gwarancji urzeczywistnienia tej idei jest tzw. zgodność polityczna państw członkowskich UE, która oznacza daleko idące podobieństwo ustrojów społeczno-gospodarczych tych państw, a tym samym przyjmowanych w nich rozwiązań prawnych prowadzonej polityki gospodarczej. Por. B. Jeliński, *Ku jednolitemu rynkowi*, [w:] *Wolność gospodarcza. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003, 21 i n.

[43] „Prawo gospodarcze publiczne to całokształt norm prawnych regulujących proces oddziaływania państwa na gospodarkę z udziałem organów administracji publicznej oraz podmiotów prawa publicznego, a także prywatnego". Cyt. za: K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 36.

[44] T. j. Dz. U. z 2003 r. nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

[45] T. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 216, 1643 z późn. zm.

[46] Dz. U. z 1999 r. nr 83, poz. 932 z późn. zm.

[47] T. j. Dz. U. z 2007 r. nr 42, poz. 275 z późn. zm.

[48] T. j. Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



2004 o swobodzie działalności gospodarczej[49], z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[50], z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[51], z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[52], z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[53], z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych[54]. To, rzecz jasna, tylko kilka przykładów aktów, w których mówi się o warunkach i zasadach oddziaływania państwa na gospodarkę narodową. Należy przy tym zauważyć, że w żadnym z tych aktów nie dokonuje się jakiejś generalnej klasyfikacji zadań państwa w omawianej sferze. O pewnych ogólnych kierunkach oddziaływania państwa na procesy gospodarcze można natomiast mówić, analizując przepisy ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.[55] W wyniku tej analizy zasadna wydaje się teza, że państwo w sferze gospodarczej realizuje następujące zadania:

– zapewnia dochody budżetu państwa (w drodze ustalania i poboru podatków oraz innych danin publicznoprawnych, w tym takich, które są pochodną procesów gospodarczych),

– określa zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (w tym warunki jej reglamentacji i ograniczania),

– reguluje rynek instytucji finansowych (banków, towarzystw ubezpieczeniowych, funduszy powierniczych) oraz obrót instrumentami finansowymi,

– udziela pomocy i wsparcia (finansowego) niektórym sektorom gospodarki oraz przedsiębiorcom,

– zarządza mieniem Skarbu Państwa (w tym prowadzi proces komercjalizacji i prywatyzacji tego mienia) oraz udziela zamówień publicznych,

– zapewnia prawidłowe (bezpieczne) funkcjonowanie krajowej infrastruktury krytycznej (m.in. w sektorach energetycznym i wydobywczym).

W drodze realizacji wyżej wskazanych zadań państwo kształtuje zachodzące w kraju procesy gospodarcze, co w efekcie umożliwia mu (a przynajmniej powinno umożliwiać) skutecznie chronić interesy Skarbu Państwa oraz zapewniać bezpieczeństwo ekonomiczne (finansowe) kraju. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w konkretnych warunkach tego rodzaju działalność państwa przynieść może zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Wiele w tej materii zależy także

[49] T. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 672, 675, 983 z późn. zm.
[50] T. j. Dz. U. z 2010 r. nr 211, poz. 1384 z późn. zm.
[51] T. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, 1166, 1385, z późn. zm..
[52] Dz. U. z 2007 r. nr 50, poz. 331 z późn. zm.
[53] Dz. U. z 2009 r. nr 39, poz. 308 z późn. zm.
[54] Dz. U. z 2010 r. nr 65, poz. 404 z późn. zm.
[55] Dz. U. z 2003 r. nr 159, poz. 1548 z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



od różnych czynników i uwarunkowań, na które państwo wcale nie musi mieć wpływu lub jest to wpływ bardzo ograniczony. Jak chociażby ostatni ogólnoświatowy kryzys rynków finansowych, który został wywołany nagłą zapaścią na rynku pożyczek hipotecznych w Stanach Zjednoczonych.[56] To co jednak należy do absolutnego minimum aktywności państwa w omawianej materii, to monitorowanie sytuacji gospodarczej i rozpoznawanie zagrożeń, jakie mogą zakłócać lub destabilizować procesy gospodarcze. Rozpoznawanie zagrożeń obejmuje przy tym m.in. zapobieganie i ujawnianie przypadków nieprawidłowości w realizacji zadań państwa w sferze gospodarczej.

W tej ostatniej aktywności państwa mieścić się również będzie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa. Co za tym idzie, każde przestępstwo skierowane przeciwko prawidłowej realizacji zadań państwa w gospodarce (tj. wymierzone np. w interesy Skarbu Państwa albo bezpieczeństwo rynku bankowego) będzie przestępstwem godzącym w jego podstawy ekonomiczne, i to niezależnie od znamion ustawowych (kodeksowych), jakie ono przybierze w konkretnych warunkach faktycznych. Spektrum zachowań (zdarzeń) charakterystycznych dla tego rodzaju działalności jest przy tym w zasadzie nieograniczone. A tym samym ich klasyfikacja w kontekście określonych typów przestępstw opisanych w przepisach karnych nie jest sprawą łatwą. Niemniej jednak wszelkie próby czynione w tym zakresie w doktrynie są ze wszech miar pożądane, gdyż pozwalają zarysować przynajmniej obszar poszukiwań (obszar badawczy).[57] To z kolei pozwala nazywać określone zachowania (zdarzenia) jako działania godzące w podstawy ekonomiczne państwa; a od tego jest już tylko krok do ustalenia katalogu przestępstw skierowanych przeciwko takim podstawom. Za punkt wyjścia ustalenia takiego katalogu, jak się wydaje, może służyć sygnalizowana powyżej klasyfikacja zadań państwa w sferze gospodarczej. Z tej perspektywy przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa mogą przybierać postać takich zachowań, jak:

– uszczuplanie należności z tytułu danin na rzecz budżetu państwa,

---

[56] Zob. K. Borowski, *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, [w:] J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, Warszawa 2008, s. 59 i n.

[57] „[…] wprowadzenie przez ustawodawcę do ustawy o ABW oraz AW zapisu »podstawy ekonomiczne państwa« miało na celu rozróżnienie przestępstw gospodarczych, które leżą w kompetencji ABW i tych, których ściganie leży w kompetencji innych służb, w szczególności Policji. […] Zdaniem autorów, wprowadzenie przez ustawodawcę do ustawy o ABW oraz AW zapisu kompetencyjnego dla ABW poprzez sformułowanie »podstawy ekonomiczne państwa« miało skierować działania funkcjonariuszy Agencji na przestępstwa, w wyniku których dochodzi do narażenia interesu Skarbu Państwa na olbrzymie straty." Cyt. za: J. Grzemski, A. Krześ, *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa" w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu,* „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2010, nr 2, s. 151.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



– podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w sposób destabilizujący obrót gospodarczy,

– podejmowanie i prowadzenie działalności zagrażającej stabilności rynku finansowego (rynków: kapitałowego, bankowego, ubezpieczeniowego) oraz działanie na szkodę uczestników tych rynków,

– działanie na szkodę majątkową Skarbu Państwa lub państwowych jednostek organizacyjnych (spółek z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych),

– nadużywanie władzy i korupcja osób pełniących funkcje publiczne w administracji wykonującej zadania w sferze gospodarczej oraz osób zarządzających mieniem Skarbu Państwa,

– przywłaszczanie środków publicznych i oszustwa finansowe.

Tego rodzaju zachowania mogą, rzecz jasna, być charakterystyczne zarówno dla podmiotów sektora prywatnego, jak sektora publicznego. Z tym zastrzeżeniem, że z uwagi na możliwości sprawcze, stanowiące pochodną wykonywanych funkcji, bardziej jednak będą odnosić się do podmiotów sektora publicznego. To bowiem te podmioty są odpowiedzialne za oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze. W szczególności zaś dotyczy to osób decyzyjnych, zajmujących stanowiska kierownicze w tych podmiotach. W pierwszej kolejności są to urzędnicy, członkowie władz agend rządowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa lub przedsiębiorstw państwowych, osoby rozporządzające mieniem państwowym, udzielające zamówień publicznych lub wsparcia finansowego uczestnikom obrotu gospodarczego, a także osoby kierujące instytucjami finansowymi. Oczywiście nie można w tej materii mówić o jakiejś żelaznej regule, zgodnie z którą powyższe kategorie osób są predestynowane do popełniania przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa. Bardziej chodzi o pokazanie tych obszarów (sfer) życia publicznego i gospodarczego, w których mogą one występować w związku z oddziaływaniem państwa na gospodarkę.[58] W tych też obszarach, potocznie nazywanych stykiem biznesu (gospodarki) i polityki, ustawodawca przyjmuje rozwiązania o charakterze prewencyjnym, służące eliminowaniu pewnych zachowań osób pełniących funkcje publiczne, które wprawdzie nie są czynami zabronionymi, ale stanowią psucie państwa i podważają zaufanie obywateli do jego struktur organizacyjnych.

Z tej perspektywy kwestia odpowiedzialności karnej za przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa to sprawa nieco odległa i nad wyraz

[58] Jest to również, w jakiejś mierze, nawiązanie do teorii przestępstw białych kołnierzyków (*White Collar Crime*) autorstwa Edwina Sutherlanda. Jego zdaniem, sprawcami takich przestępstw są osoby zajmujące kierownicze stanowiska w instytucjach publicznych i posiadające wysoki status społeczny, co gwarantuje im określony wpływ na życie gospodarcze kraju. Zajmowaną pozycję wykorzystują do dokonywania nadużyć gospodarczych w celu uzyskiwania bezprawnych korzyści majątkowych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



abstrakcyjna. Dlaczego? Ponieważ o odpowiedzialności karnej można mówić dopiero wtedy, kiedy indywidualne zachowania przybierają postać konkretnych czynów stypizowanych (opisanych) w kodeksie karnym lub ustawach szczególnych. Oznacza to, że w praktyce zakwalifikowanie indywidualnego zachowania jako czynu godzącego w podstawy ekonomiczne państwa wymaga wskazania odpowiedniego dla tego zachowania typu przestępstwa (kodeksowego lub pozakodeksowego). I w ten sposób kwestia ta koresponduje z klasyfikacją czynów zabronionych, jakiej dokonuje się w kodeksie karnym lub innych przepisach karnych (ustawach szczególnych). Za kryterium tej klasyfikacji służy ustawodawcy przedmiot ochrony (zamachu). W przypadku przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa za przedmiot ten można uznać kilka kluczowych wartości, stanowiących niejako pochodną procesów gospodarczych zachodzących w kraju i oddziaływania państwa na te procesy. W pierwszej kolejności do tych wartości należy zaliczyć interes finansowy państwa, mienie Skarbu Państwa oraz to wszystko, co decyduje o bezpieczeństwie ekonomicznym i gospodarczym państwa.

W przepisach kodeksu karnego przestępstwami o zbliżonym przedmiocie ochrony są czyny ujęte w rozdziale zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu* (XXXVI).[59] Zasadniczą przyczyną penalizacji zachowań zaliczanych do tej grupy przestępstw jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a więc ochrona indywidualnych i ponadindywidualnych interesów majątkowych (ekonomicznych) uczestników tego obrotu (rynku). W obu płaszczyznach ochrona ta przyczynia się do prawidłowego działania rynku, a przez to do ograniczania negatywnych zjawisk w procesach gospodarczych. Rynek stanowi bowiem przestrzeń, w której te procesy zachodzą, tzn. gdzie dochodzi do wymiany dóbr i generowania dochodów uczestników obrotu gospodarczego. To z kolei przekłada się, ogólnie mówiąc, na kondycję gospodarki narodowej, i to ocenianej zarówno w wymiarze indywidualnym (a więc przez pryzmat rozwoju lub zaniku przedsiębiorczości obywateli), jak i w wymiarze ogólnospołecznym (tj. przez pryzmat wielkości dochodów państwa i wzrostu PKB[60]).

W tych zaś warunkach przestępstwa gospodarcze to czyny skierowane przeciwko stosunkom społecznym tworzącym podstawę ekonomiczną kraju – podstawa ta jest jednym z filarów ustroju państwowego. I chociażby z tych względów w interesie państwa jest, aby procesy zachodzące na rynku (w gospodarce) nie

[59] Szerzej nt. przestępstw i przestępczości gospodarczej: O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994; O. Górniok, *Prawo karne gospodarcze*, Toruń 1997; B. Kurzępa, *Przestępstwa gospodarcze w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Kraków 1997; R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004.

[60] Produkt krajowy brutto (PKB) to pojęcie występujące w naukach ekonomicznych; ogólnie mówiąc, oznacza ono jeden z podstawowych mierników dochodu narodowego uzyskiwanego w określonych cyklach (okresach) rozliczeniowych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



były zakłócane niepożądanymi zjawiskami (takimi jak np. przestępczość gospodarcza). W tym też znaczeniu ograniczanie przez państwo przestępczości gospodarczej stanowi realizację konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Emanacją tej zasady jest wolny rynek i uczciwa konkurencja. Wszystko zaś, co jest w te wartości wymierzone, godzi w gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego RP. Z tych też powodów przestępstwa gospodarcze stanowią taką grupę czynów zabronionych, które można traktować jako przestępstwa skierowane przeciwko „podstawom ekonomicznym państwa". Choć należy też pamiętać, że w gospodarce rynkowej „rozwój stosunków społeczno-gospodarczych wywiera wpływ na kształtowanie się struktury przestępczości gospodarczej, a poszczególne rodzaje przestępstw ulegają ciągłym zmianom".[61]

Przestępstwa gospodarcze nie są jedyną grupą czynów opisanych w przepisach kodeksu karnego, którą wolno ujmować w kategoriach przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa. Typy takich przestępstw można odnaleźć jeszcze w innych rozdziałach kodeksu karnego. Kryterium ochrony interesów ekonomicznych państwa pozwala zaliczyć do takich czynów również niektóre z postaci przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (rozdział XXIX), przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi (rozdział XXXVII), a nawet przeciwko mieniu (rozdział XXXV). O kolejnej grupie takich przestępstw można też mówić na gruncie kodeksu karnego skarbowego.[62] Większość czynów stypizowanych w przepisach tej ustawy to przestępstwa godzące w interesy finansowe (fiskalne) państwa, a tym samym, co już sygnalizowano, w jego podstawy ekonomiczne. I z tego zapewne powodu – w świetle art. 53 § 38 k.k.s. – ABW ma status „niefinansowego organu postępowania przygotowawczego", co oznacza, że jest służbą właściwą w sprawach ścigania karnego przestępstw skarbowych. W tej sytuacji zaliczenie tych typów przestępstw do katalogu czynów godzących w podstawy ekonomiczne państwa – a więc takich, których zwalczaniem ustawowo zajmuje się ABW – stanowi prostą konsekwencję rozwiązań przyjętych na gruncie kodeksu karnego skarbowego. Można, rzecz jasna, zastanawiać się nad tym, czy wszystkie przestępstwa skarbowe powinny znajdować się w polu zainteresowania Agencji, czy tylko niektóre z nich? Wszakże jej zadaniem – określonym w ustawie – jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa", a nie *expressis verbis* przestępstw skarbowych.

Warto w tym kontekście zauważyć, że w kodeksie karnym skarbowym ustawodawca posługuje się terminem „przestępstwo skarbowe skierowane przeciwko istotnym interesom finansowym państwa polskiego". W świetle art. 53 § 11

[61] G. Grabarczyk, *Przestępczość gospodarcza na tle przemian ustrojowych w Polsce*, Toruń 2002, s. 35.

[62] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 186, 1036, 1149, 1247, 1304).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



kodeksu karnego skarbowego tego rodzaju przestępstwo to czyn, który „zagraża Skarbowi Państwa powstaniem uszczerbku finansowego w wysokości co najmniej dziesięciokrotności wielkiej wartości". Natomiast wielka wartość – zgodnie z art. 53 § 16 kodeksu karnego skarbowego – to „wartość, która w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza tysiąckrotną wysokość minimalnego wynagrodzenia". W tej sytuacji łatwo można policzyć, że istotne interesy finansowe państwa to – na gruncie obowiązujących rozwiązań[63] – wartość co najmniej 16800000 zł. Tym samym uszczuplenie należności wobec Skarbu Państwa lub wyrządzenie w mieniu Skarbu Państwa szkody majątkowej w takiej wysokości będzie stanowić przestępstwo skierowane przeciwko istotnym interesom finansowym państwa. Naruszenie tych interesów będzie z kolei, i to z całą pewnością, zdarzeniem godzącym w podstawy ekonomiczne państwa. Co za tym idzie, ta grupa przestępstw skarbowych, która jest wymierzona w istotne interesy finansowe państwa, powinna w pierwszej kolejności być przedmiotem działania ABW. W aktualnym stanie prawnym – wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – nie można jednak wykluczyć, że pozostałe przestępstwa skarbowe również mogą zostać (w praktyce) potraktowane jako „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa" – i to zarówno przez samą Agencję, obejmującą swym zainteresowaniem (operacyjnym) pewne zdarzenia charakterystyczne dla przestępczości skarbowej, jak i przez prokuraturę, która powierzy ABW do prowadzenia śledztwo dotyczące także przestępstw skarbowych.

## POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Zaistnienie w rzeczywistości społecznej jednego z przestępstw, które w powyższych dywagacjach zostały zaliczone do katalogu typów przestępstw zwalczanych przez ABW, nie musi wcale oznaczać, że w danym przypadku doszło do przestępstwa godzącego w bezpieczeństwo państwa lub jego podstawy ekonomiczne. Ostatecznie za taką kwalifikacją danego czynu przemawiać będzie to, czy zachowania opisane w przepisach karnych (tj. w znamionach ustawowych danego typu przestępstwa lub przestępstwa skarbowego) skierowane są przeciwko wartościom mieszczącym się w takich pojęciach, jak „bezpieczeństwo państwa" lub „podstawy ekonomiczne państwa". O tym jednak, czy jest tak w określonym przypadku, decydować będzie sama Agencja albo prokuratura powierzająca ABW śledztwo w danej sprawie.

Oznacza to, że w omawianej materii wiele zależy od wyników interpretacji przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy; a te mogą różnić się zależnie od

[63] Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. wynagrodzenie minimalne w 2014 r. wynosi 1680 zł (brutto).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



okoliczności faktycznych podlegających ocenie przez pryzmat tych przepisów. Taka sytuacja, rzecz jasna, to efekt otwartego katalogu przestępstw zwalczanych przez ABW; a ściślej biorąc, konstrukcji przepisów ustawowych, w których ustawodawca w 2002 r. określił właściwość rzeczową Agencji. Może nawet należy powiedzieć, że ustawodawca tej właściwości nie określił, gdyż na gruncie obowiązujących przepisów nie jest możliwe precyzyjne zidentyfikowanie typów przestępstw, co do których Agencja może podejmować swoje działania. To z kolei może powodować nazbyt daleko posuniętą swobodę w stosowaniu uprawnień operacyjnych, które pozwalają Agencji ingerować w prawa obywatelskie.[64] A tam, gdzie idzie o swobody obywatelskie, „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Mając to na względzie, należy uznać, że ustawodawca – w świetle art. 2 Konstytucji RP – ma konstytucyjny obowiązek określić przesłanki ingerencji w sferę praw jednostki w sposób możliwie precyzyjny, tj. tak, aby ograniczyć zakres swobody decyzyjnej pozostawionej organom stosującym prawo, a jednocześnie ma on obowiązek stworzyć odpowiednie mechanizmy kontroli nad aktami organów władzy publicznej dotykającymi tej sfery”.[65]

W świetle obowiązujących rozwiązań zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW oraz AW trudno jest *a priori* stwierdzić, jakie typy przestępstw lub przestępstw skarbowych podlegają jurysdykcji ABW. Niemniej wskazanie pewnych grup przestępstw stypizowanych w przepisach karnych, któremu to zadaniu (z lepszym lub gorszym skutkiem) próbowano podołać w niniejszym artykule, powinno stanowić jakiś istotny punkt odniesienia do ustalania właściwości rzeczowej ABW w zakresie zwalczania przestępstw.

Problemy związane z redakcją przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy można, jak się wydaje, rozwiązać tylko w drodze stosownych zmian ustawowych. W ramach tych zmian powinno ograniczyć się – do absolutnego minimum – stosowanie terminów nieostrych, które występują aktualnie na gruncie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Jednocześnie w przepisach dotyczących właściwości rzeczowej ABW powinny pojawić się odesłania do konkretnych przepisów karnych (kodeksu karnego i innych ustaw), w których ustawodawca opisuje dane typy czynów

[64] „Przy dotychczasowej treści przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b i art. 27 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu nie jest możliwe precyzyjne zidentyfikowanie typów przestępstw, co do których możliwe jest zarządzenie kontroli operacyjnej, gdyż art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b zawiera klauzulę ogólną »przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa«”. Zob. *Opinia dotycząca senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z 16.08.2012 r*., Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (BSA III – 021 – 294/12).

[65] A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (druk nr 633), z 24.09.2014, s. 5.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



zabronionych (przestępstw i przestępstw skarbowych). W szczególności to ostatnie rozwiązanie pozwoli unikać wszelkich niejasności co do istnienia legitymacji ustawowej ABW do zajmowania się daną kategorią przestępstw. Tylko bowiem wtedy, kiedy zadanie ustawowe ABW, polegające na „rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw", zostanie ściśle powiązane z penalizacją czynów w przepisach karnych, margines niewłaściwej interpretacji przepisów kompetencyjnych Agencji będzie rzeczywiście niewielki.

Za wzór rozwiązań – spełniających to ostatnie kryterium – posłużyć mogą przepisy ustaw kompetencyjnych, na podstawie których działają inne polskie służby specjalne. Chodzi o przepisy przyjętych w 2006 r. ustaw odpowiednio – o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[66] i o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.[67] W obu tych aktach, „zadanie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw" zostało określone poprzez przywołanie nazewnictwa i numeracji poszczególnych jednostek redakcyjnych przepisów kodeksu karnego i kodeksu karnego skarbowego oraz ustaw szczególnych zawierających przepisy karne.[68] Ujęcie na gruncie ustawowym w ten właśnie sposób zwalczania przestępstw przez służby specjalne załatwia kilka kluczowych kwestii (postulatów). Po pierwsze, jest to rozwiązanie, które zdecydowanie ułatwia ustalenie katalogu czynów (zdarzeń), które powinny być (mają być) przedmiotem działań danej służby specjalnej z uwagi na jej właściwość rzeczową. Po drugie, w sytuacji ewentualnego sporu kompetencyjnego pozwala ono, i to stosunkowo szybko i precyzyjnie, ustalić właściwość jednej ze służb w danej sprawie. Po trzecie, umożliwia doprecyzowanie przepisów kompetencyjnych służb specjalnych zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego; co też postulował Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już postanowieniu sygnalizacyjnym z 15 listopada 2010 r.[69]

Z tej perspektywy rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego[70] dotyczące zwalczania przestępstw przez ABW

[66] T. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 621, poz. 627, poz. 664, z 2013 r. poz. 628, 675, 1247, 1351.

[67] Dz. U. z 2006 r. nr 104, poz. 709 z późn. zm.

[68] Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a–f ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a–f ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego.

[69] Jednym z tych standardów jest zasada poprawnej legislacji, która wymaga, „aby ustawy były redagowane z niezwykłą starannością, w sposób zapewniający im możliwie największą jasność i komunikatywność. Jest niedopuszczalne, żeby w procesie nowelizowania [tworzenia – przyp. autora] ustawy powstawały przepisy puste, czyli pozbawione treści normatywnej. Pożądane jest ich eliminowanie z systemu prawnego. Ustawodawca powinien unikać sytuacji, w których mogłyby powstać wątpliwości co do treści obowiązujących norm". Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 17 i n.

[70] Chodzi o rządowy projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przesłany do Sejmu 1 kwietnia 2014 r.; nr druku sejmowego 2295.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



koresponduje w jakiejś mierze z powyższymi postulatami. Efekt ten uzyskano poprzez „prosty" zabieg redakcyjny (legislacyjny). Otóż w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy, w którym mówi się o przestępstwach ściganych przez ABW, wskazano konkretne typy przestępstw penalizowane w obowiązujących ustawach karnych. Dokonano tego poprzez przywołanie w art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy jednostek redakcyjnych przepisów kodeksu karnego, kodeksu karnego skarbowego oraz innych ustaw (zawierających przepisy karne).[71] Nieco kontrowersyjnym rozwiązaniem, jakie przy tej okazji zastosowano, jest ujęcie przestępstw, których zwalczaniem ma zajmować się ABW, wedle nowej nieznanej kodeksowi karnemu systematyki. Ogólnie mówiąc, systematyka ta obejmuje siedem grup przestępstw, ale cecha „oryginalności" dotyczy czterech z nich. W literach: d, e, g pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu ustawy znajdują się proste odesłania do przepisów karnych; ściślej, jednostek redakcyjnych kodeksu karnego (lit. e), kodeksu karnego skarbowego (lit. d) oraz ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[72] (lit. g). W pozostałych grupach, oprócz odesłań do przepisów określających dane typy przestępstw, znajdują się dodatkowe zastrzeżenia co do wartości (interesów), w które powinny godzić (być przeciwko nim skierowane), aby ich zwalczanie pozostawało we właściwości rzeczowej ABW. W tym też kontekście szczególne znaczenie mają zastrzeżenia umieszczone w literach: a, b i c ust. 1 art. 3 projektu ustawy, które wraz z typami przestępstw w nich wskazanych dają niejako zupełnie nowe kategorie czynów zabronionych (przestępstw).

Do grupy przestępstw wymienionych w lit. a omawianego przepisu zaliczono niektóre przestępstwa z rozdziałów XVI i XVII oraz XXXII kodeksu karnego, ale również przestępstwo nadużycia władzy (rozdział XXIX). Z tym, że dokonano tutaj pewnego istotnego rozróżnienia; a mianowicie niektóre z tych czynów[73] podlegają ściganiu przez ABW bez dalszych zastrzeżeń co do ich charakteru czy też „faktycznego"[74] przedmiotu zamachu, pozostałe natomiast przestępstwa[75] tylko, „jeżeli ich popełnienie zagraża bezpieczeństwu państwa lub porządkowi konstytucyjnemu". W dwóch pozostałych grupach, określonych w art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. b i c projektu ustawy, znalazły się przestępstwa o charakterze terro-

[71] W art. 3 ust. pkt 2 lit. g projektu ustawy odesłano do art. 33 ust. 1, 2 a, 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

[72] Dz. U. z 2013 r., poz. 194.

[73] W przepisie art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy są to przestępstwa stypizowane w art. 117–118 a, art. 121, art. 127–130, art. 132, art. 134, art. 135 § 1, art. 136 § 1 i 2 kodeksu karnego.

[74] „Faktycznego", tzn. poza ich kodeksowym i doktrynalnym przedmiotem zamachu.

[75] W myśl 3 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy te przestępstwa to czyny określone w art. 119, art. 126 a, art. 231 § 1, art. 252 § 1, art. 255 § 2 , art. 256 oraz art. 257 kodeksu karnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



rystycznym oraz przestępstwa wymierzone, ogólnie mówiąc, w interesy Skarbu Państwa.[76] Przestępstwa „o charakterze terrorystycznym" mają swoją definicję w kodeksie karnym[77], więc rozpoznawanie ich desygnatów w rzeczywistości nie powinno nastręczać większych problemów. Nieco inaczej jest w wypadku przestępstw „skierowanych przeciwko mieniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych" (lit. c pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu ustawy[78]). Na pierwszy rzut oka wszystko wydaje się jasne, gdyż pojęcia: „mienia", „Skarbu Państwa" i „państwowych osób prawnych" mają charakter normatywny na gruncie kodeksu cywilnego.[79] Z tym jednak zastrzeżeniem, że zestawienie znaczeń tych terminów z typami przestępstw przywołanych w lit. c pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu ustawy może dawać różne rezultaty co do wskazywania (dowodzenia) w realnym świecie związków strony przedmiotowej tych przestępstw z naruszeniem (działaniem w kierunku naruszenia) mienia Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Czy oszustwo finansowe (art. 297 kodeksu karnego) „na szkodę" banku, w którym jakiś procent akcji jest własnością Skarbu Państwa, albo wyłudzenie (art. 286 kodeksu karnego) lub próba wyłudzenia dotacji (art. 297 kodeksu karnego) od organizacji społecznej dysponującej środkami publicznymi[80] są czynami „skierowanymi przeciwko mieniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych"? Czy za takie przestępstwo można uznać ukrywanie mienia ruchomego w celu ukrycia nielegalnych dochodów członka władz spółki z udziałem Skarbu Państwa? Formalnie wszakże jest to zachowanie mogące nosić znamiona strony przedmiotowej przestępstwa z art. 299 kodeksu karnego, ale co w przypadku, kiedy trudno jest (wstępnie) ustalić, z jakiego źródła te nielegalne dochody pochodzą. Czy pochodzą, mówiąc kolokwialnie, z dowodów wdzięczności od kontrahentów spółki, czy też przestępstw skarbowych popełnianych przez członka władz spółki

[76] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. b i c projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[77] Zgodnie z art. 115 § 20 kodeksu karnego przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

1) poważnego zastraszenia wielu osób,

2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,

3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej,

– a także groźba popełnienia takiego czynu.

[78] W myśl tego przepisu ABW rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa powodujące szkodę majątkową lub skierowane przeciwko mieniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, której wartość przekracza 16-krotność kwoty, o której mowa w art. 115 § 6 kodeksu karnego, określonych w art. 286 § l i 2, art. 287 § l, art. 296 § 3, art. 297 § l i 2, art. 299 § l, 2, 5 i 6, art. 300 § 1–3 oraz art. 305 § l i 2 kodeksu karnego.

[79] Zob.: art. 33, art. 34, art. 44 i art. 44[1] kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121).

[80] Taką organizacją jest stowarzyszenie „lokalna grupy działania", które funkcjonuje na podstawie ustawy z 7 marca 2007 r. o rozwoju obszarów wiejskich (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 173).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



z udziałem Skarbu Państwa? Pierwsze z zachowań pozostaje w ogóle poza właściwością ABW[81], a drugie wyłącznie po spełnieniu warunków określonych w lit. d pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu ustawy.[82]

Jeszcze inne wątpliwości, jakie pojawiają się w związku z dokonanym w art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i c projektu ustawy zabiegiem redakcyjnym, dotyczą relacji zakresów pojęciowych terminów użytych w tych przepisach. Ściślej biorąc, zwrot „jeżeli ich popełnienie zagraża bezpieczeństwu państwa lub jego porządkowi konstytucyjnemu" (lit. a) jest na tyle pojemnym pojęciem, że zawiera się w nim również termin „przestępstwa o charakterze terrorystycznym" (lit. b), a nawet zwrot „powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych" (lit. c). Wszakże i przestępstwa o charakterze terrorystycznym, i przestępstwa wymierzone w interesy (mienie) Skarbu Państwa są czynami godzącymi w szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa lub porządek konstytucyjny. Nie wymaga chociażby dowodzenia, że „udział w związku o charakterze zbrojnym", mającym na celu „wywołanie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej"[83], jest działalnością godzącą w porządek konstytucyjny i bezpieczeństwo państwa. Nietrudno sobie również wyobrazić, że przestępstwo na szkodę (majątkową, ale nie tylko) kluczowej spółki energetycznej (należącej do Skarbu Państwa) będzie jednocześnie godziło w bezpieczeństwo energetyczne kraju, czyli „zagrażało" bezpieczeństwu państwa.

W płaszczyźnie stosowania prawa tego rodzaju wątpliwości co do redakcji art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i c projektu ustawy mogą powodować jeszcze dalej idące konsekwencje. Jest bowiem oczywiste, że niektóre typy przestępstw wskazane w omawianym przepisie nie muszą wcale „zagrażać bezpieczeństwu państwa lub jego porządkowi konstytucyjnemu" albo być „skierowane przeciw mieniu Skarbu Państwa". I tak np. przestępstwo z art. 231 § kodeksu karnego (nadużycie

[81] W katalogu przestępstw ściganych przez ABW, określonym w analizowanym projekcie ustawy, nie ma przestępstwa z art. 296 a kodeksu karnego (korupcji gospodarczej), które może ewentualnie odpowiadać zachowaniu opisanemu w powyższym przykładzie. Brak tego przestępstwa (typu czynu) we właściwości ABW to efekt kolejnej próby przeprowadzenia w miarę czytelnej granicy między zakresami działania ABW i CBA.

[82] Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. d projektu ustawy ABW zwalcza przestępstwa skarbowe, „jeżeli ich skutkiem jest narażenie na uszczuplenie lub uszczuplenie należności publicznoprawnych albo gdy wartość przedmiotu czynu zabronionego przekracza 10-krotność wielkiej wartości, o której mowa w art. 53 § 16 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem karnym skarbowym", określonych w art. 54 § 1, art. 55 § 1, art. 56 § 1, art. 63 § 1–5, art. 65 § 1, art. 67 § 1, art. 69 a § 1, art. 70 § 1, 2 i 4, art. 73 a § 1, art. 76 § 1, art. 86 § 1 i 2, art. 87 § 1 i 2, art. 90 § 1, art. 91 § 1 oraz art. 92 § 1 Kodeksu karnego skarbowego".

[83] Chodzi o zachowania penalizowane w art. 258 § 2 w zw. z art. 115 § 20 pkt 3 kodeksu karnego; przy czym art. 258 § 2 k.k. wymienia się w lit. b pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu ustawy.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



władzy), które przywołuje się w lit. a pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu, niekoniecznie musi mieć cokolwiek wspólnego z kwestiami nawet szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. To samo dotyczy przestępstwa prania pieniędzy (art. 299 kodeksu karnego), które wskazuje się w lit. c pkt 2 ust. 1 art. 3 projektu, a które może, ale wcale nie musi, być skierowane przeciwko mieniu Skarbu Państwa. W tej zaś sytuacji działania ABW na etapie czynności rozpoznawczych faktycznie mogą być prowadzone w kierunku przestępstwa nadużycia władzy lub przestępstwa prania pieniędzy, lecz formalnie Agencja nie będzie „umocowana" do prowadzenia takich czynności z powodu braku ich związku z zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa lub porządku konstytucyjnego albo godzeniem w mienie Skarbu Państwa. Na etapie działań operacyjno-rozpoznawczych ABW w zasadzie nigdy, poza przypadkami ewidentnymi, nie będzie mogła mieć pewności, że dany typ przestępstwa wymienionego w art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ma taki związek. To z kolei może powodować wątpliwości co do jej właściwości w danej sprawie; a co za tym idzie – w zasadzie wykluczać korzystanie przez ABW z takich instytucji, jak chociażby kontrola operacyjna.[84]

Z tych też względów – jak się okazuje nie tylko legislacyjnych, ale również pragmatycznych – rodzi się pytanie, czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby posłużenie się przy redakcji art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy systematyką i nazewnictwem używanym w języku prawnym. I to bez dodawania dodatkowych zastrzeżeń lub warunków, które siłą rzeczy modyfikują (uzupełniają) stronę przedmiotową typów przestępstw przywołanych w art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy. To jest chyba jedyny sposób umożliwiający uniknięcie sygnalizowanych powyżej problemów. Zastosowanie tego rozwiązania oznacza konieczność odwołania się w art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy do systematyki typów przestępstw, obowiązującej na gruncie kodeksu karnego, a co się z tym łączy – posłużenia się nazewnictwem wynikającym z tej systematyki.[85] Jest to, jak się wydaje, najbardziej optymalne rozwiązanie, spełniające kryteria zarówno racjonalności, jak i określoności przepisów prawa. Tym bardziej że znalazło ono swoje skuteczne zastosowanie w przywoływanych już ustawach z 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Nieskorzystanie z tego wzorca może ostatecznie doprowadzić do sytuacji, że uwagi podniesione przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z 15 listopada 2010 r. odnośnie do zbyt ogólnego określenia

[84] Zgodnie z art. 21 ust. 1 projektu ustawy ABW może stosować kontrolę operacyjną w celu realizacji zadań określonych w art. 3 ust. 1 pkt 2, czyli w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw wymienionych w tym przepisie.

[85] Na etapie prac rządowych nad projektem ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ramach uzgodnień międzyministerialnych zwracano uwagę na ten właśnie element w opinii CBA z 13 sierpnia 2013 r. (znak: P-29/16/13).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



właściwości rzeczowej ABW będą aktualne także po przyjęciu art. 3 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu projektowanym.

Mimo tego rodzaju wątpliwości rozwiązania zawarte w projekcie ustawy skierowanym do Sejmu w dniu 1 kwietnia 2014 r. należy uznać za krok we właściwym kierunku; w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę konstrukcję przepisów określających właściwość ABW w zakresie zwalczania przestępstw w pierwotnej wersji projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w wersji z etapu prac w rządzie).[86] W projekcie tym użyto pojęć (terminów) niedookreślonych, które wprowadzały zupełnie nową systematykę typów przestępstw ściganych przez ABW. Chodzi o terminy zawarte w pierwotnym brzmieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. c (przestępstwa o charakterze ekstremistycznym) oraz termin umieszczony w lit. d i e tego przepisu (przestępstwa godzące w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa). Ten ostatni termin, jak należy zakładać, miał zastąpić termin „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa", nakładający na ABW obowiązek zwalczania przestępczości wymierzonej w interesy ekonomiczne Rzeczypospolitej. Pozostawienie tych terminów w projekcie ustawy mogłoby wywoływać jeszcze dalej idące wątpliwości niż te podniesione wcześniej. O ile bowiem przestępstwa o charakterze terrorystycznym są objaśnione na gruncie kodeku karnego, o tyle przestępstwa o charakterze ekstremistycznym są jedynie pojęciem znanym doktrynie. Podobnie rzecz wygląda, jeśli idzie o pojęcie „przestępstwa godzące w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa".

Nie wchodząc głębiej w ten skądinąd istotny problem natury ustawodawczej, a odnoszący się do zasad poprawnej legislacji, już teraz można powiedzieć jedno. Otóż nawet pozostawienie w projekcie ustawy terminów niedookreślonych lub pewnych niejasności interpretacyjnych, przy jednoczesnym wyraźnym odesłaniu do przepisów karnych, jest o wiele lepszym rozwiązaniem niż konstrukcja znajdująca się w art. 5 ust. 1 pkt 2 obowiązującej ustawy. W każdym bowiem z projektowanych przepisów, w których określa się właściwość Agencji w obszarze ścigania karnego, próbuje się dookreślić ich treść (znaczenie) poprzez przywołanie konkretnych przepisów kodeksu karnego, kodeksu karnego skarbowego i ustaw szczególnych.[87] W ten sposób, jak można przeczytać w uzasadnieniu projektu ustawy, „wprowadza się [a raczej próbuje się wprowadzić – przyp. autora] dostosowanie zakresu przedmiotowego przestępstw pozostających we właściwości śledczej ABW, określając ich zamknięty katalog, zgodnie z projektem zmian w ustawie z 2002 r. zawartym w druku sejmowym nr 633, stanowiącym wykonanie postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 15

86 Projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – projekt z 1.08.2013 znajdujący się na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych /www.bip.msw.gov.pl/download/4/.../Projekt-uzgodnieniaABW.pdf/.

87 Zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a–g projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



listopada 2010 r."[88] Jaki ostateczny kształt te zamierzenia przybiorą, będzie to zależeć od przebiegu prac parlamentarnych nad projektem ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (druk nr 2295); prace te znajdują się obecnie w początkowym stadium.[89]

## BIBLIOGRAFIA (BIBLIOGRAPHY)

Bojarski T., *Przestępstwa przeciwko państwu w prawie polskim*, [w:] *Państwo, prawo, polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.

Bojarski T., *Uwagi o systematyce przestępstw przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL*, „Annales UMCS" 1989, vol. XXXVI.

Borowski K., *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008.

Bożek M. Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Wydawnictwo Iuris, Poznań 2012.

Bożek M., *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo COS ABW im. gen. Stefana Roweckiego „Grota", Emów 2004.

Bożek M., *Znaczenie i konstytucjonalizacja zasad ustroju politycznego państwa*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Wydawnictwo Iuris, Poznań 2012.

Bożek M., *Zwalczanie korupcji jako zadanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo COS ABW, Emów 2004.

Buchała K., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna* (*komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*), t. 1, Kraków 2001.

Chrzanowski M., Kostrubiec J., Nowikowski I., *Państwo, prawo, polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 2012.

Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.

Górniok O., *Prawo karne gospodarcze*, Toruń 1997.

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

Grabarczyk G., *Przestępczość gospodarcza na tle przemian ustrojowych w Polsce*, Toruń 2002.

Grzemski J., Krześ A., *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa" w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2010, nr 2.

Hoc S., *O potrzebie nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Policyjny" 2011, nr 3.

Jeliński B., *Ku jednolitemu rynkowi*, [w:] *Wolność gospodarcza. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003.

Karpiuk M., Walczyk K. (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.

[88] Uzasadnienie do projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, s. 81.

[89] W dniu 10 kwietnia 2014 r. projekt ustawy druk nr 2295 został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. W dniu 6 czerwca 2014 r. specjalnie powołana do prac nad projektem podkomisja sejmowa przyjęła w brzmieniu zaproponowanym przez rząd projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 28/11/2026 17:43:38



Kurzępa B., *Przestępstwa gospodarcze w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Kraków 1997.
Makowski W., *Podstawy filozofii prawa karnego*, Warszawa 1917.
Makowski W., *Rozważania prawnicze*, Warszawa 1929.
Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2011.
Piotrowski A., *Z zagadnień relacji między prawem a ekonomiką (neoliberalizm, welfare-state, socjalna gospodarka rynkowa)*, „Annales UMCS", sec. G, 1992, vol. XXXIX.
Prokop K., *„Biały wywiad" a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające)*, [w:] *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, red. W. Filipkowski,W. Mądrzejowski, Warszawa 2012.
Sakowicz A., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (druk nr 633), z 24.09.2014.
Sobczak K., *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997.
Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 36.
Thieme H. J., *Społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 1995.
Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
Zawłocki Z., *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004.
Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

## SUMMARY

Special services to fight crimes conduct operational-detecting activities. However, none of legal acts states a complete list of operational powers of secret services. In connection with the above, the officers often take operational actions which are not regulated by legal provisions. These are activities taking the shape of measures, methods or forms, which are not regulated in acts but in classified orders issued by the chiefs of particular secret services.

In that situation the list of operational powers is open, which may cause some significant problems and rise constitutional concerns at a stage of application of the provisions of law. The problem is that the State is allowed to restrict freedom and human rights only under an act. Under no circumstances such a basis can be secret orders issued by the chiefs of secret services. The change of the actual state of affairs is possible by passing of an act governing operational-detecting activities in comprehensive way.

The purpose of this article is to bring closer problems which may face both the officers performing operational activities and state authorities determining legitimacy of these activities. Another aim is an attempt to identify the nature of statutory operational powers (operational tap, controlled transaction and supervised shipment) in such a manner as to raise concerns as minimal as possible.

**Keywords:** The Internal Security Agency, special services, operational-detecting activities, fighting crimes