

Piotr Milik

PUBLICZNA DZIAŁALNOŚĆ ŻOŁNIERZY ZAWODOWYCH W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP I USTAWY Z DNIA 11 WRZEŚNIA 2003 ROKU O SŁUŻBIE WOJSKOWEJ ŻOŁNIERZY ZAWODOWYCH

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*¹ będąca pragmatyką służbową określa m.in. uprawnienia i obowiązki służbowe żołnierzy zawodowych, w tym uprawnienia w zakresie działalności publicznej. Zagadnieniom tym poświęcony jest rozdział 6 wskazanej ustawy zatytułowany „Publiczna działalność żołnierzy zawodowych”. Art. 105 u.s.w.ż.z. formułuje generalną zasadę przyznającą żołnierzom zawodowym pełnię praw obywatelskich w zakresie udziału w życiu publicznym kraju. Ograniczenia w tym zakresie, czy wyjątki od tak sformułowanej zasady mogą być ustanowione jedynie w ustawach szczególnych, przede wszystkim w rozdziale 6 ustawy. Art. 105 posługuje się pojęciem „prawa obywatelskie do udziału w życiu publicznym”. Pod tym pojęciem kryją się konstytucyjne prawa i wolności jednostki realizowane w sferze publicznej, w szczególności wymienione w rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² pod hasłem „Wolności i prawa polityczne”, takie jak: wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57), wolność zrzeszania się (art. 58), w tym wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59), prawo dostępu do służby publicznej (art. 60), do uzyskiwania informacji o działalności organów

DR HAB. PIOTR MILIK, PROF. ASzWoj, Instytut Prawa, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie; adres do korespondencji: Al. Gen. A. Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa, Polska; e-mail: p.milik@akademia.mil.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1204-4882>

¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1131 z późn. zm. [dalej: u.s.w.ż.z.].

² Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61), prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62), prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej (art. 63).

1. Wolność zgromadzeń i zrzeszania się

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich żołnierzy zawodowych nie dotyczy zgromadzeń o charakterze politycznym. W czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej żołnierzowi zawodowemu nie wolno bowiem brać udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym. Bezpośrednia aktywność polityczna żołnierzy zawodowych jest wykluczona. Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 u.s.w.ż.z. „w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej żołnierzowi zawodowemu nie wolno być członkiem partii politycznej ani stowarzyszenia, organizacji lub ruchu obywatelskiego, stawiających sobie cele polityczne”. Pierwszy zakaz odnoszący się do przynależności żołnierza zawodowego do partii politycznych jest precyzyjny i zrozumiały³. Wynika on z konstytucyjnej normy nakazującej apolityczność Siłom Zbrojnym RP (art. 26 ust. 2 Konstytucji

³ Identyczne ograniczenia prawa przynależności funkcjonariuszy do partii politycznych zawierają pragmatyki służbowe takich formacji jak: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Więzienna, a więc pragmatyki służbowe formacji mundurowych od których oczekuje się apolityczności. Zob. art. 63, 67 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2015 r., poz. 355 z późn. zm.; art. 67, 72 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 z późn. zm.; art. 57c, 58 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2016 r., poz. 603 z późn. zm.; art. 81 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2015 r., poz. 1929 z późn. zm.; art. 40 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz. U. z 2016 r., poz. 740 z późn. zm.; art. 139 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz. U. z 2018 r., poz. 138; art. 73 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 1310 z późn. zm.; art. 163 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2016 r., poz. 713 z późn. zm.

RP: „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”). Partie polityczne działają na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o *partiach politycznych*⁴. Partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Partia polityczna podlega rejestracji poprzez wpis do ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. W związku z powyższym nie ma wątpliwości, że dana organizacja wpisana do ewidencji partii politycznych jest partią polityczną i przynależność do niej żołnierza zawodowego w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej jest wykluczona.

Trudniejsza wydaje się interpretacja zakazu przynależności żołnierza zawodowego do stowarzyszenia, organizacji lub ruchu obywatelskiego, stawiających sobie cele polityczne. Zgodnie z dyspozycją art. 107 u.s.w.ż.z. żołnierz zawodowy ma bowiem prawo przynależeć do stowarzyszeń i innych organizacji i ruchów społecznych (ruchy obywatelskie). Wykluczona jest przynależność żołnierza zawodowego do takich stowarzyszeń i innych organizacji społecznych, które w swoich statutach i dokumentach programowych (manifestach) stawiają sobie cele polityczne. Problematyczne pozostaje zdefiniowanie pojęcia celów politycznych. Można przyjąć, biorąc pod uwagę w pierwszej kolejności definicję partii politycznej zawartą w ustawie o *partiach politycznych*, że celem politycznym jest udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. I tu znowu można wyróżnić dwa elementy: 1) wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i 2) sprawowanie władzy publicznej. O ile drugi ze wskazanych elementów w sposób oczywisty wskazuje na partię polityczną, która z definicji jest organizacją dążącą do przejścia i sprawowania władzy publicznej, o tyle samo wywieranie wpływu na kształt polityki państwa metodami demokratycznymi pozostaje pojęciem szerokim i nieostrym. Może to rodzić problemy w przypadku przynależności żołnierzy zawodowych do stowarzyszeń i innych organizacji społecznych, w tym ruchów obywatelskich, które aktywnie uczestniczą

⁴ Dz. U. Nr 98, poz. 604.

w życiu społecznym organizując przedsięwzięcia (demonstracje, happenin-gi) mające wpływać na politykę władz publicznych, np. w obszarze praw obywatelskich, ochrony środowiska, etc. Przykładowo, przynależność żołnierza zawodowego do Polskiego Związku Wędkarskiego zasadniczo nie będzie budziła wątpliwości, jako że działalność członków PZW ogranicza się do amatorskiego połowu ryb i okazjonalnego udziału w zawodach wędkarskich. Wędkarze amatorzy nie organizują publicznych demonstracji, nie wzbudzają szczególnych społecznych kontrowersji, nie pikietują gmachów ministerstw, nie rozwieszają na gmachach ministerstw transparentów, nie palą opon na ulicach miast w proteście wobec polityki władz publicznych. Potencjalnie jednak, można sobie wyobrazić sytuację, w której władze publiczne zakazują amatorskiego połowu ryb ustanawiając monopol państwowy. W takiej sytuacji można się spodziewać, że wędkarze amatorzy, członkowie PZW zorganizowaliby protesty i demonstracje mające na celu wpłynięcie na zmianę stanowiska władz publicznych. Z pewnością można byłoby wówczas ich działalność sklasyfikować jako wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa w obszarze rybołówstwa, co za tym idzie PZW podjąłby działalność polityczną według definicji partii politycznej zawartej w ustawie o *partiach politycznych*.

Wskazany przepis art. 106 u.s.w.ż.z. wydaje się zbyt daleko ingerować w swobody obywatelskie przysługujące żołnierzom zawodowym. O ile zakaz przynależności do partii politycznych wydaje się oczywisty i jest całkowicie do zaakceptowania w świetle konstytucyjnej normy deklarującej apolityczność Sił Zbrojnych RP, o tyle zakaz przynależności żołnierza zawodowego do stowarzyszeń i innych organizacji społecznych stawiających sobie cele polityczne pozostawia zbyt wiele wątpliwości, które potencjalnie ograniczają aktywność obywatelską żołnierzy zawodowych. Stowarzyszenia i inne organizacje społeczne nie będące partiami politycznymi są to korporacje (związki osób), które z definicji nie mają charakteru i celu politycznego, ani komercyjnego (organizacje o charakterze *non profit*). Celem działania wszystkich tego typu organizacji społecznych jest realizacja zadań społecznie użytecznych na rzecz i w interesie określonych społeczności (narodu, mieszkańców województw, powiatów i gmin, grup społecznych potrzebujących szczególnego wsparcia, jak dzieci, czy osoby niepełnosprawne, wykonawców określonych zawodów, amatorów uprawiania różnych dyscyplin sportowych, turystyki, aktywnego wypoczynku na świeżym powietrzu,

aktywistów społecznych na rzecz ochrony praw człowieka, ochrony środowiska, krajobrazu, ochrony dziedzictwa kulturowego, etc.). Żadna z tego typu organizacji nie stawia sobie za cel działalności statutowej zdobycia i utrzymania władzy publicznej. Może się jednak zdarzyć, że ze statutów poszczególnych stowarzyszeń lub dokumentów programowych innych organizacji społecznych będzie można wyczytać, lub częściej wyinterpretować, jako cel działalności wywieranie wpływu na kształt polityki państwa. Taka interpretacja lub nadinterpretacja zamyka drogę żołnierzowi zawodowemu do wstąpienia w szeregi danej organizacji. Granica bowiem między działalnością polityczną rozumianą jako wywieranie wpływu na kształt polityki państwa, a aktywnością społeczną na rzecz budowania określonych postaw społecznych oraz otoczenia społecznego i prawnego jest nieostra. Można w związku z tym sformułować w tym miejscu wniosek *de lege ferenda* postulujący zniesienie ustawowego ograniczenia przynależności żołnierzy zawodowych do organizacji społecznych i ruchów obywatelskich stawiających sobie cele polityczne, jako że pojęcie „celów politycznych” jest nieostre i budzi zbyt wiele wątpliwości, a co za tym idzie nadmiernie ogranicza prawa obywatelskie i aktywność obywatelską żołnierzy zawodowych. Należy także zauważyć, że art. 105 u.s.w.ż.z. formułuje generalną zasadę przyznającą żołnierzom zawodowym pełnię praw obywatelskich do udziału w życiu publicznym, zezwalając jedynie na ustanowienie pewnych wyjątków od tej zasady możliwych do ustanowienia w ustawach szczególnych. Jednocześnie art. 107 u.s.w.ż.z. przyznaje żołnierzom zawodowym generalne prawo przynależności do stowarzyszeń i innych organizacji. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad prawidłowej wykładni przepisów prawa, wyjątków nie wolno interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*). Wyjątek ustanowiony w ustawie ograniczający prawa obywatelskie i na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* uchylający normę ogólną przyznającą pełnię praw obywatelskich powinien być precyzyjny i interpretowany możliwie wąsko, tak, aby nie ograniczał nadmiernie ustanowionej zasady i tym samym nie czynił z niej samej wyjątku. Niestety taka okoliczność zachodzi w przypadku generalnej zgody na udział żołnierza zawodowego w życiu publicznym i przynależność do stowarzyszeń i organizacji społecznych, przy ustanowieniu wyjątku zakazu przynależności żołnierza zawodowego do stowarzyszeń i innych organizacji społecznych stawiających sobie cele polityczne, gdzie cele te nie są sprecyzowane w ustawie. Powoduje to,

że co do zasady żołnierz nie powinien angażować się w prace stowarzyszeń i organizacji społecznych, chyba że wyjątkowo uzna, iż działalność danej organizacji nie wzbudza kontrowersji społecznych/politycznych, jak np. działalność Polskiego Związku Wędkarskiego.

Pozostaje jeszcze jedno pytanie dotyczące rozumienia pojęć „organizacji” oraz „ruchu obywatelskiego”. Przepis art. 106 u.s.w.ż.z. zakazuje bowiem żołnierzowi zawodowemu członkostwa w partiach politycznych, stowarzyszeniach, organizacjach lub ruchach obywatelskich. Pojęcie partii politycznej i stowarzyszenia nie budzi wątpliwości. Partie polityczne zostały zdefiniowane, o czym była mowa wyżej, w ustawie o *partiach politycznych*. Stowarzyszenia również działają w oparciu o dedykowaną im ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*⁵. Zgodnie z definicją ustawową stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Polski ustawodawca w preambule tej ustawy określił, że celem jej przyjęcia jest stworzenie warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań z uwzględnieniem tradycji i powszechnie uznawanego dorobku ruchu stowarzyszeniowego.

Regulacji ustawy *Prawo o stowarzyszeniach* nie podlegają organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną. W tej kategorii mieszczą się właśnie „organizacje” wymienione w art. 106 ust. 1 pkt 1 u.s.w.ż.z. Przykładowo będą to organizacje pracodawców. Podstawą prawną działania organizacji pracodawców jest ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o *organizacjach pracodawców*⁶. Poza regulacją ustawy *Prawo o stowarzyszeniach* pozostają także komitety wyborcze utworzone w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego lub wyborami do organów samorządu terytorialnego. Odrębną kategorię, mogącą mieścić się w ramach

⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 104.

⁶ Dz. U. Nr 55, poz. 235.

pojęcia „organizacji” użytego w art. 106 u.s.w.ż.z. mogą stanowić spółki osobowe prawa cywilnego i handlowego. Te podmioty jednak z definicji nie prowadzą działalności politycznej, ale działalność gospodarczą mającą przynosić wymierne korzyści ekonomiczne ich współnikom.

Większy problem interpretacyjny nastęrcza zdefiniowanie użytego w art. 106 u.s.w.ż.z. pojęcia „ruchu obywatelskiego”. Ruchy obywatelskie są to bowiem najczęściej niesformalizowane, powstające spontanicznie i doraźnie przejawy aktywności społecznej obywateli. Jeżeli z definicji są to ruchy niesformalizowane, to przynależność do takich ruchów obywatelskich również pozostaje niesformalizowana, co oznacza, że nie jest ona wykazana w żaden sposób przewidziany prawem. Ruch obywatelski może przybrać formę zorganizowaną wówczas, gdy przybierze postać stowarzyszenia. Wtedy zdarza się, że w nazwie stowarzyszenia pojawia się pojęcie „ruch obywatelski”, będzie to jednak forma organizacji społecznej podlegająca regulacjom ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*. Zatem pytanie, jak potwierdzić członkostwo żołnierza zawodowego w ruchu obywatelskim nie będącym stowarzyszeniem pozostaje bez odpowiedzi. W ruchu obywatelskim o charakterze politycznym można jedynie czynnie uczestniczyć biorąc udział w mniej lub bardziej spontanicznych przedsięwzięciach. Jednakże tego rodzaju aktywność jest zabroniona w kolejnych punktach art. 106 ust. 1 u.s.w.ż.z. Należy jednoznacznie stwierdzić, że nie ma możliwości bycia członkiem ruchu obywatelskiego, który jest niesformalizowanym przejawem aktywności społecznej. Można co najwyżej brać udział w przejawach aktywności społecznej określanej mianem ruchu obywatelskiego.

Ustawodawca w art.106 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.w.ż.z. zabrania żołnierzowi zawodowemu pełniącemu czynną służbę wojskową brania udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym oraz prowadzenia działalności politycznej. Są to kolejne wyjątki od generalnej zasady pełnego uczestnictwa żołnierzy zawodowych w życiu publicznym. Uzupełniają one katalog zakazów dotyczących aktywności politycznej żołnierzy zawodowych. Punkt 2 zakazuje żołnierzowi zawodowemu pełniącemu czynną służbę wojskową brania udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym, przy czym znowu nie definiuje tego rodzaju zgromadzeń. Zatem uznaniu i wrażliwości żołnierza zawodowego pozostawiono kwestię oceny charakteru zgromadzenia. Pojęcie „zgromadzenie o charakterze politycznym” po raz kolejny zdaje się być pojęciem nieostrym. Takim zgromadzeniem będzie np.

otwarte spotkanie z posłem lub senatorem z danego okręgu wyborczego, udział w wiecu politycznym organizowanym przez partię polityczną, udział w marszu lub demonstracji organizowanej przez partię polityczną, udział w zgromadzeniu spontanicznym, na którym prezentowane są hasła i postulaty polityczne, etc. Tak szeroko zdefiniowany zakaz udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym powinien być interpretowany jako dotyczący czynnego, aktywnego udziału w takim zgromadzeniu oznaczającego poparcie dla określonej idei politycznej lub partii politycznej. Sam udział w otwartym spotkaniu z posłem lub senatorem lub z innym politykiem nie powinien być zabroniony, ale powinien być traktowany jako dozwolony w ramach prawa każdego obywatela do dostępu do informacji. Podobnie należy interpretować udział w innych zgromadzeniach politycznych, jeżeli sam udział nie oznacza poparcia dla danej idei politycznej, ale ma charakter informacyjny. Żołnierze zawodowi nie są bowiem pozbawieni czynnego prawa wyborczego w wyborach do władz państwowych i samorządowych i mają prawo świadomie, w oparciu o pozyskane informacje dokonywać politycznych wyborów. Ten postulat jest zabezpieczony postanowieniem art. 106 ust. 2 u.s.w.ż.z., który stanowi, że zakaz udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym nie dotyczy zgromadzeń związanych z wyborami władz państwowych i samorządowych. Żołnierzom zawodowym uczestniczącym w takich zgromadzeniach nie wolno nosić umundurowania oraz odznak i oznak wojskowych.

Art. 106 ust. 1 pkt 3 u.s.w.ż.z. zabrania żołnierzom zawodowym w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej prowadzenia działalności politycznej. Jest to kolejny niesprecyzowany zakaz ustanawiający jeszcze jeden wyjątek od ogólnej zasady pozwalającej żołnierzom zawodowym brać udział w życiu publicznym kraju. Zakaz ten domyka, w intencji ustawodawcy, postulat odizolowania żołnierzy zawodowych od realizacji jakiegokolwiek aktywności politycznej. W pierwszej kolejności mieliśmy ustanowiony zakaz formalnej przynależności do partii politycznych i innych organizacji o charakterze politycznym, dalej ustawodawca zakazał udziału w zgromadzeniach politycznych, a na koniec wykluczył prowadzenie jakiegokolwiek działalności politycznej nie wymienionej we wcześniejszych obostrzeniach. Punkt 3 – mimo bardzo ogólnego sformułowania – należy interpretować literalnie i możliwie wąsko zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*. Oznacza to, że pojęcie „prowadzenia działalności politycznej” powinno

być interpretowane jako czynny, aktywny udział w przedsięwzięciach spontanicznych lub zorganizowanych o charakterze politycznym oznaczający poparcie dla danej idei lub partii politycznej. Zabronione będzie zatem takie zachowanie żołnierza zawodowego, które pozwalałoby zidentyfikować jego sympatie polityczne i poparcie dla określonych idei i partii politycznych. Zachowanie takie musi być jednak wyraźnie uzewnętrznione i polegać np. na aktywnym skandowaniu haseł, prezentowaniu transparentów o charakterze politycznym, lub na prowadzeniu agitacji politycznej, wytwarzaniu lub rozpowszechnianiu materiałów propagandowych o charakterze politycznym. Natomiast sam bierny udział w zgromadzeniu o charakterze politycznym, nie oznaczający poparcia, przyjęcie na ulicy ulotki propagandowej promującej partię polityczną lub polityka, udział w otwartym spotkaniu informacyjnym z posłem, senatorem lub innym politykiem, nie powinny być traktowane jako zabroniona aktywność polityczna żołnierza zawodowego.

Problematycznym pozostaje odróżnienie zabronionej Konstytucją RP i ustawą aktywności politycznej od dozwolonej aktywności obywatelskiej i społecznej. Przykładowo, czy aktywny udział w publicznej demonstracji, wyrażający poparcie dla idei członkostwa Polski w strukturach NATO lub Unii Europejskiej, albo czynny udział w demonstracji promującej powszechne prawo do aborcji lub eutanazji, lub też do legalizacji określonego rodzaju narkotyków lub małżeństw homoseksualnych, albo też udział w demonstracji wyrażającej sprzeciw wobec dopuszczania do rynku pracy imigrantów zarobkowych, albo też publiczne wyrażanie poparcia dla wskazanych wyżej idei będą stanowiły zabronioną aktywność polityczną, czy dozwoloną aktywność obywatelską? Które z wymienionych postulatów mają charakter polityczny, a które wyłącznie społeczny i obywatelski? Każda z wymienionych aktywności budzi kontrowersje i emocje, wywołuje spory w debacie publicznej i zmierza do skłonienia władz publicznych do przyjęcia postulowanych rozwiązań, a więc intencjonalnie oddziałuje na kształtowanie polityki państwa. W związku z powyższym czynny udział żołnierzy zawodowych w wymienionych demonstracjach może być traktowany jako zabroniona działalność polityczna. Zwłaszcza, że za organizacją wskazanych demonstracji stoją najczęściej konkretne ugrupowania polityczne, które kanalizują społeczne emocje. Jednocześnie sam udział w wymienionych zgromadzeniach, a nawet wyrażanie poparcia dla określonych

rozwiązań prawnych, nie oznacza dążenia do przejęcia władzy politycznej, ale wyraża jedynie obywatelską troskę o kształt stosunków społecznych i przyszłość kraju. W związku z tym być może należałoby potraktować tego rodzaju aktywność obywatelską jako dozwoloną żołnierzom zawodowym? Odpowiedź na postawione pytania nie jest prosta i zależy od przyjętej węższej lub szerszej definicji aktywności politycznej.

Czym innym natomiast będą obchody oficjalnych uroczystości państwowych, organizowanych przez władze publiczne, które również mogą przybrać postać defilad, marszów, zgromadzeń i demonstracji. Udział w oficjalnej części tego rodzaju wydarzeń nie powinien być traktowany jako zabroniona aktywność polityczna żołnierzy zawodowych.

Art. 106 ust. 3 u.s.w.ż.z. stanowi, że z dniem rozpoczęcia pełnienia zawodowej służby wojskowej ustaje dotychczasowe członkostwo żołnierza zawodowego w partii politycznej, stowarzyszeniu, organizacji lub ruchu obywatelskim o charakterze politycznym. Członkostwo w takich strukturach ustaje z mocy prawa (*ex lege*). Dla skutecznego opuszczenia szeregów partii politycznej lub innej wskazanej organizacji nie jest konieczne złożenie określonej statutem takiej struktury deklaracji o rezygnacji, chociaż oczywiście jest to wskazane ze względów praktycznych. Wystarczy jednak samo poinformowanie władz statutowych partii politycznej lub organizacji o wstąpieniu w szeregi Sił Zbrojnych. Wraz z rozpoczęciem pełnienia zawodowej służby wojskowej ustają obowiązki dotychczasowego członka partii lub organizacji społecznej względem niej, w tym obowiązek opłacania składki członkowskiej. Poinformowanie władz statutowych partii lub organizacji o wstąpieniu w szeregi Sił Zbrojnych pozwoli precyzyjnie rozliczyć się z nimi i usunąć nazwisko z wykazów członków i sympatyków.

Wolność zrzeszania się jest to jedno z podstawowych praw obywatelskich, praw człowieka zagwarantowanych w umowach międzynarodowych, Konstytucji RP i ustawach szczególnych, w tym, w pierwszej kolejności, w ustawie *Prawo o stowarzyszeniach*. Z wolności tej korzystają również żołnierze zawodowi z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 107 u.s.w.ż.z. Artykuł ten w połączeniu z art. 105 u.s.w.ż.z. formułuje generalną zasadę, którą można wyczytać z jego treści, że żołnierze zawodowi mają prawo należeć do stowarzyszeń i innych organizacji społecznych, do których możliwa jest sformalizowana przynależność. W odniesieniu

do członkostwa w organizacjach krajowych żołnierz zawodowy jest jedynie zobowiązany pisemnie poinformować dowódcę jednostki wojskowej, w której zajmuje stanowisko służbowe, o swojej przynależności do takiego stowarzyszenia lub innej organizacji. Trzeba podkreślić, że żołnierz zawodowy nie jest zobowiązany do uzyskania zgody dowódcy jednostki, a jedynie jest zobowiązany do poinformowania dowódcy o swojej przynależności do stowarzyszenia lub innej organizacji krajowej. Brak takiej informacji stanowi naruszenie przepisów komentowanej ustawy, co oznacza, że ten obowiązek informacyjny powinien być przez żołnierzy zawodowych poważnie traktowany.

Ustawa nie wskazuje żadnego terminu, w jakim żołnierz zawodowy miałby poinformować dowódcę jednostki o przynależności do stowarzyszenia lub innej organizacji krajowej. Oznacza to, że żołnierz ma obowiązek poinformować dowódcę niezwłocznie po wstąpieniu do służby wojskowej (jeżeli był do tej pory członkiem stowarzyszenia lub innej organizacji krajowej) lub niezwłocznie po wstąpieniu w szeregi stowarzyszenia lub organizacji w trakcie pełnienia zawodowej służby wojskowej. Możliwe jest też przedstawienie takiej informacji na wezwanie dowódcy jednostki, który ma zamiar uaktualnić i uzupełnić posiadane informacje na temat przynależności do stowarzyszeń i innych organizacji krajowych swoich podkomendnych.

Informacja przedstawiana dowódcy jednostki wojskowej na temat przynależności żołnierza zawodowego do krajowych stowarzyszeń i innych organizacji społecznych musi mieć formę pisemną. Nie wystarczy zatem ustne zgłoszenie takiej przynależności w postaci luźnej rozmowy lub ustnego meldunku. Spełnienie ustawowego obowiązku informacyjnego dokonuje się jedynie we wskazanej w ustawie formie pisemnej. Forma pisemna oznacza każdy dokument papierowy, podpisany własnoręcznie przez żołnierza zawodowego zawierający odpowiednią informację skierowany zgodnie z procedurami do dowódcy jednostki wojskowej, w której żołnierz zajmuje stanowisko służbowe, czy to przez kancelarię jawną, czy w inny przyjęty sposób.

Problematyczne jest, czy zadość formie pisemnej będą wspólnie czyniły także odpowiednie dokumenty elektroniczne, w tym informacja przedstawiona w korespondencji e-mailowej z dowódcą jednostki

woskowej, jeżeli taka forma komunikacji jest przyjęta w danej jednostce. Przeciwno przyjęciu dopuszczalności formy elektronicznej zwykłego e-maila przemawia fakt niedoprecyzowania tej kwestii wprost w komentowanej ustawie. Można przyjąć, że gdyby ustawodawca przewidywał inną niż pisemna formę, np. formę telefaksu, czy e-maila byłoby to wyraźnie wskazane w komentowanej ustawie.

W art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷, gdzie pojawia się pojęcie „podania” mowa jest o tym, że mogą być one składane organowi administracji publicznej pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*. Wynika z tego, że ustawodawca odróżnia formę pisemną od innych zbliżonych form podania, takich jak telegraf, telefaks, czy e-mail.

W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁸ znajdziemy wyłącznie pojęcie formy pisemnej w odniesieniu do wszelkich dokumentów związanych z nawiązaniem i ustaniem stosunku pracy, przy czym forma pisemna oznacza zawsze tylko formę dokumentu papierowego opatrzonego własnoręcznym podpisem. Ewentualnie, stosując odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁹ można przyjąć¹⁰, że zażość formie pisemnej będą czyniły także dokumenty elektroniczne zaopatrzone w kwalifikowany podpis elektroniczny.

Ustawodawca w *Kodeksie cywilnym* w Księdze I, Tytule IV, Dziale III poświęconym formom czynności prawnych stwierdza, że istnieją takie formy dokonania czynności prawnych jak: pisemna, dokumentowa albo elektroniczna (art. 76 k.c.). Do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym

⁷ Dz. U. Nr 30, poz. 168 [dalej: k.p.a.].

⁸ Dz. U. Nr 24, poz. 141.

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm. [dalej: k.c.].

¹⁰ Art. 300 *Kodeksu pracy*: „W sprawach nieunormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy”.

treść oświadczenia woli (art. 78 k.c. – tzw. zwykła forma pisemna). Do zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie (art. 77² k.c. – forma dokumentowa). Do zachowania elektronicznej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 78¹ k.c. – forma elektroniczna). Zatem *Kodeks cywilny* również wyraźnie odróżnia formę pisemną dokonania czynności prawnych od innych form, takich jak dokumentowa czy elektroniczna, przy czym forma elektroniczna może oznaczać pismo przesłane e-mailem, ale pismo to musi być zaopatrzone w kwalifikowany podpis elektroniczny, co oznacza, że nie wystarczy zwykły e-mail podpisany przez nadawcę imieniem i nazwiskiem w edytorze tekstowym poczty elektronicznej.

Odpowiednie stosowanie *Kodeksu cywilnego* może mieć miejsce w stosunkach z zakresu prawa pracy w kwestiach nieuregulowanych w *Kodeksie pracy* (art. 300). Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie zawiera natomiast generalnego odesłania do *Kodeksu cywilnego*¹¹, co oznacza, że przepisy o formie czynności prawnych nie znajdują zastosowania na gruncie komentowanej ustawy. Co za tym idzie formy pisemnej wymaganej dla dostarczenia informacji do dowódcy jednostki nie może zastąpić forma wiadomości elektronicznej, nawet zaopatrzona w kwalifikowany podpis elektroniczny. Tym bardziej formie pisemnej nie będzie czyniła zadość informacja SMS (*Short Message Service*).

Ostatnią wątpliwość wywołuje kwestia przesłania e-mailem do dowódcy jednostki informacji o przynależności do stowarzyszenia w postaci skanu dokumentu opatrzonego własnoręcznym podpisem. Taka forma również nie czyni zadość wymaganiu określonemu w art. 107 u.s.w.ż.z. Skan dokumentu stanowi jedynie kopię pisma, co oznacza, że nie jest dokumentem

¹¹ W ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych znajduje się jeden artykuł, który odsyła wprost do *Kodeksu cywilnego*: „art. 8a. [Przedawnienie roszczeń] 1. Roszczenia wynikające z przepisów ustawy przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym stały się wymagalne. 2. Przerwanie biegu przedawnienia roszczenia następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495)”.

opatrzonemu własnoręcznym podpisem, czyli nie czyni zadość dokumentowi w formie pisemnej.

Powyższe ustalenia i rozważania dotyczą obowiązujących przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, która została pierwotnie opublikowana w Dzienniku Ustaw w 2003 r. Mimo kolejnych nowelizacji nie zmieniono dotychczas treści jej art. 107 w kwestii dopuszczalnych form złożenia przez żołnierza zawodowego informacji do dowódcy jednostki o przynależności do stowarzyszeń. Może warto w tym miejscu sformułować wniosek *de lege ferenda*, aby przy kolejnej nowelizacji komentowanej ustawy ustawodawca uwzględnił zmiany technologiczne, jakie zachodzą w sferze komunikacji społecznej w dobie rewolucji informacyjnej i dopuścił inne niż pisemna formy informowania przez żołnierza zawodowego dowódcy jednostki o przynależności do stowarzyszeń.

Inaczej ustawodawca uregulował kwestię przynależności żołnierzy zawodowych do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej. Taka przynależność wymaga każdorazowej zgody (zezwolenia) Ministra Obrony Narodowej. Nie wystarczy w takim przypadku samo przekazanie informacji dowódcy jednostki, czy Ministrowi Obrony Narodowej o przynależności żołnierza zawodowego do stowarzyszenia lub innej organizacji zagranicznej.

Jeżeli żołnierz zawodowy wstępując do służby wojskowej należał już do określonych stowarzyszeń lub organizacji zagranicznych i będąc w służbie chce pozostać ich członkiem musi niezwłocznie po wstąpieniu do służby wojskowej wystosować do Ministra Obrony Narodowej wniosek o wyrażenie zgody na członkostwo w takich organizacjach (mówi o tym wprost § 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie udzielania żołnierzom zawodowym zezwoleń na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej¹²). W razie otrzymania odpowiedzi odmownej żołnierz zawodowy zobligowany jest wystąpić z takich organizacji. Nie wykonanie tego obowiązku polegającego zarówno na skierowaniu wniosku o zgodę na członkostwo, jak i na nie wystąpieniu z organizacji mimo negatywnej odpowiedzi Ministra Obrony Narodowej, może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną

¹² Dz. U. Nr 40, poz. 366.

żołnierza zawodowego. Jeżeli żołnierz zawodowy, będąc już w służbie wojskowej, postanowił wstąpić w szeregi międzynarodowego stowarzyszenia lub organizacji, musi uprzednio zwrócić się do Ministra Obrony Narodowej o zgodę na członkostwo w takiej organizacji. Brak zgody Ministra Obrony Narodowej oznacza wykluczenie możliwości członkostwa żołnierza zawodowego w zagranicznych stowarzyszeniach i organizacjach.

Pojęcie „stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej” oznacza każdy podmiot, który przewiduje w swoich szeregach członkostwo osób fizycznych posiadający główną siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i zarejestrowany w innym państwie zgodnie z prawem tego państwa. Inaczej mówiąc, chodzi tu o kategorię międzynarodowych organizacji pozarządowych, czyli organizacji społecznych realizujących społecznie użyteczne cele dla dobra publicznego o charakterze *non profit*. Będą to stowarzyszenia posiadające osobowość prawną nabytą zgodnie z prawem państwa obcego, inne organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe. Cechą konstytutywną organizacji pozarządowych jest to, że nie są one organami lub jednostkami podległymi administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Często zdarza się, że międzynarodowe organizacje pozarządowe mają swoje główne siedziby w jednym z państw, gdzie pierwotnie zostały założone i zarejestrowane, ale jednocześnie w innych państwach powstają z upływem czasu siostrzane stowarzyszenia, które jednakże są rejestrowane zgodnie z prawem państwa rejestracji i stają się krajowymi stowarzyszeniami z siedzibą w państwie rejestrującym. Wówczas przynależność żołnierza zawodowego do takiej krajowej organizacji nie może być traktowana jako przynależność do stowarzyszenia lub organizacji zagranicznej. Jedynie bezpośrednia przynależność do stowarzyszenia mającego siedzibę i miejsce rejestracji poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej musi uzyskać zgodę Ministra Obrony Narodowej.

Przykładowo, Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP) jest polskim, patriotycznym stowarzyszeniem adresowanym do polskiej młodzieży, ale jednocześnie w swoim statucie deklaruje, że działa zgodnie z zasadami, celami i metodami wprowadzonymi przez założyciela skautingu Roberta Baden-Powella. Oprócz tego, ZHP jest członkiem światowej rodziny skautowej

zrzeszonej w Światowej Organizacji Ruchu Skautowego (WOSM), Światowym Stowarzyszeniu Przewodniczek i Skautek (WAGGGS) i Międzynarodowym Bractwie Skautów i Przewodniczek (ISGF).

Zezwolenie na członkostwo żołnierza zawodowego w stowarzyszeniach i organizacjach zagranicznych może być przez Ministra Obrony Narodowej zawieszane lub cofnięte, jeżeli wymagają tego względy ochrony informacji niejawnych oraz potrzeby Sił Zbrojnych. Zawieszenia dokonuje się w drodze decyzji, w której określa się okres zawieszenia przynależności żołnierza zawodowego do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej. Cofnięcia dokonuje się w drodze decyzji uchylającej decyzję udzielającą żołnierzowi zawodowemu zezwolenia na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej.

Szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania żołnierzom zawodowym przez Ministra Obrony Narodowej zezwoleń na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej oraz zawieszania lub cofania tego zezwolenia określa rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2004 r. Minister Obrony Narodowej udziela zezwolenia na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej, na wniosek żołnierza zawodowego skierowany drogą służbową. We wniosku żołnierz zawodowy zobowiązany jest podać informacje dotyczące stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej, w szczególności: 1) nazwę stowarzyszenia lub organizacji; 2) charakter stowarzyszenia lub organizacji; 3) siedziby, w tym przedstawicielstw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 4) charakter pełnionej przez żołnierza funkcji w stowarzyszeniu lub organizacji. W uzasadnionych przypadkach żołnierz zawodowy może być zobowiązany do przedłożenia statutu stowarzyszenia lub organizacji albo innego dokumentu potwierdzającego ich cele i zadania, a także wypisu z właściwego rejestru, gdzie stowarzyszenie lub organizacja są zarejestrowane. W sprawach udzielania żołnierzowi zawodowemu zezwolenia na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej Minister Obrony Narodowej rozstrzyga w formie decyzji.

Żołnierz zawodowy, który uzyskał zezwolenie na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej, powiadamia niezwłocznie, drogą służbową, Ministra Obrony Narodowej o fakcie

nieprzystąpienia albo wystąpieniu ze stowarzyszenia lub organizacji. W takim przypadku Minister Obrony Narodowej stwierdzi wygaśnięcie decyzji, w której udzielił żołnierzowi zawodowemu zezwolenia na przynależność do stowarzyszenia i innej organizacji zagranicznej lub międzynarodowej.

Członkostwo żołnierza zawodowego w zagranicznym stowarzyszeniu lub organizacji może zostać decyzją Ministra Obrony Narodowej zawieszona lub cofnięta, jeżeli wymagają tego względy ochrony informacji niejawnych oraz potrzeby Sił Zbrojnych. Niestety ani komentowana ustawa, ani rozporządzenie wykonawcze do niej nie precyzują w najmniejszym stopniu, co oznaczają pojęcia „względy ochrony informacji niejawnej”, czy „potrzeby Sił Zbrojnych”. Są to bardzo ogólne sformułowania, klauzule generalne, które mogą być bardzo szeroko interpretowane przez organ decyzyjny. O ile pojęcie „potrzeby Sił Zbrojnych” wielokrotnie występuje w różnych dokumentach poświęconych organizacji i funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego (np. w art. 19 i 76 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹³) i można je na różne sposoby wypełnić treścią, o tyle pojęcie „względy ochrony informacji niejawnej” pozostaje w analizowanym kontekście niejasne. Jakie bowiem względy wynikające z konieczności ochrony informacji niejawnych miałyby przemawiać za zawieszeniem lub cofnięciem zgody na przynależność żołnierza zawodowego do zagranicznego stowarzyszenia lub organizacji? Jedynym uzasadnieniem może się wydawać okoliczność wyznaczenia żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe wymagające dostępu do najwyższych klauzul ochronnych i możliwość potencjalnego, wynikającego np. z nieostrożnego zachowania żołnierza, ujawnienia w ramach działalności w zagranicznym stowarzyszeniu lub organizacji informacji chronionej. Takie założenie wymaga jednocześnie sformułowania kolejnej przesłanki sugerującej, że dane stowarzyszenie lub organizacja międzynarodowa jest, lub może być zinfiltrowana przez obce służby wywiadowcze. W takim jednak razie żołnierz zawodowy nie powinien otrzymać od Ministra Obrony Narodowej zgody na członkostwo w zagranicznym stowarzyszeniu lub organizacji, chyba że informacja o infiltracji przyszła później. W wyżej opisanym przypadku zakładamy jednak z góry możliwość potencjalnego, nieostrożnego obchodzenia się żołnierza zawodowego

¹³ Dz. U. Nr 44, poz. 220.

z informacjami chronionymi lub jego podatność na werbunek przez obce służby wywiadowcze.

2. Zakaz przynależności do związków zawodowych

Wolność zrzeszania się żołnierzy zawodowych nie dotyczy możliwości zakładania i przynależności do związków zawodowych. Oznacza to, że żołnierze zawodowi nie mogą zakładać i przynależeć do związków zawodowych. Zgodnie z postanowieniem art. 108 u.s.w.ż.z. żołnierzom nie wolno tworzyć i zrzeszać się w związkach zawodowych. Jest to ograniczenie dotyczące jednego z podstawowych praw pracowniczych, jakim jest zrzeszanie się w organizacjach, których podstawowym celem jest dbałość o interesy pracownicze i reprezentacja interesów pracowników wobec pracodawców¹⁴. Prawo do zrzeszania się w organizacjach pracowniczych gwarantuje Konstytucja RP w art. 12, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Treść art. 12 uzupełnia art. 59 Konstytucji RP, który wprost zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Podstawową umową międzynarodową regulującą kwestie funkcjonowania związków zawodowych i przynależności do nich reguluje Konwencja

¹⁴ Por. Kazimierczuk 2015, 128n.

(nr 87) dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy¹⁵. W artykule 9 Konwencji czytamy, że „ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej Konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji¹⁶”. Tym samym decyzja o możliwości przynależności żołnierzy i policjantów do związków zawodowych została pozostawiona samodzielnej decyzji państw.

W art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.¹⁶ czytamy, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Postanowienia Konstytucji RP uzupełnia ustawa z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych*¹⁷, która definiuje związek zawodowy jako dobrowolną i samorządną organizację ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje wszystkim osobom wykonującym pracę zarobkową. Osoba wykonująca pracę zarobkową jest to inaczej pracownik lub osoba świadcząca pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związek zawodowy. Przepisy ustawy dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio do funkcjonariuszy.

¹⁵ Dz. U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125.

¹⁶ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

¹⁷ Dz. U. Nr 55, poz. 234.

Do praw związkowych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *o związkach zawodowych*, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Ustawa nie ma zastosowania do żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Siłach Zbrojnych.

Kilka miesięcy po uchwaleniu ustawy *o związkach zawodowych*, Sejm uchwalił ustawę z dnia 25 października 1991 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw*¹⁸. Ustawa ta uzupełniła ustawę z 30 czerwca 1970 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* o dodatkowy rozdział 4A zatytułowany „Publiczna działalność żołnierzy zawodowych”. Zawarty w nim art. 48 d, zakazał żołnierzom zawodowym tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe oraz powodował ustanie z mocy prawa członkostwa w związku zawodowym z chwilą powołania żołnierza do zawodowej służby wojskowej.

Wątpliwości odnośnie do zakazu przynależności i zakładania związków zawodowych przez żołnierzy wyraził w 1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich. Obowiązywała wówczas ustawa *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* z dnia 30 czerwca 1970 r.¹⁹, w której znajdował się identyczny jak obecnie zakaz przynależności żołnierzy do związków zawodowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 10 sierpnia 1998 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz z art. 11 ust. 2, art. 14 i art. 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wnioskodawca w uzasadnieniu wskazał, że wolność zrzeszania się w związki zawodowe, stanowiąca przejaw zrzeszania się w ogólności, jest podstawową gwarancją obrony interesów pracowników, uznawaną od dawna jako składnik praw fundamentalnych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawienie żołnierzy zawodowych prawa zrzeszania się nie jest konieczne w demokratycznym państwie, o czym świadczy istnienie związków zawodowych żołnierzy w wielu państwach demokratycznych, w szczególności w Republice

¹⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 491.

¹⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.

Federalnej Niemiec (*Deutcher Bundeswehr Verband*). O istnieniu związków zawodowych żołnierzy świadczy także powstała w 1972 r. Europejska Organizacja Związków Żołnierzy (EUROMIL) oraz odbywające się od 1990 r. coroczne spotkania przedstawicieli związków zawodowych. Nie mogąc korzystać z wolności związkowej, żołnierze zawodowi znaleźli się w pozycji grupy zawodowej dyskryminowanej w porównaniu z innymi służbami mundurowymi, tj. Policją, Służbą Więzienną i Strażą Graniczną. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak było racjonalnych przesłanek, by w zakresie prawa zrzeszania się w związki zawodowe funkcjonariusze Policji, Służby Więziennej czy Straży Granicznej byli traktowani inaczej, niż zawodowi żołnierze. Jednakże Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. W wydanym wyroku z dnia 7 marca 2000 r.²⁰ potwierdził zgodność z Konstytucją ustawowego zakazu przynależności żołnierzy do związków zawodowych. Te ustalenia pozostają aktualne pod rządami obowiązującej ustawy *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* z dnia 11 września 2003 r.

W sierpniu 2019 r. Prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. *o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej*. Wymienione służby mundurowe zyskały pełną swobodę zrzeszania się w związkach zawodowych. Ustawa umożliwiła funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej korzystanie z gwarantowanej Konstytucją RP wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, pozostawiając jednakże w mocy obowiązujący dotychczas zakaz organizowania strajków. Ograniczenie to pozostało nie zmienione ze względu na charakter wykonywanych obowiązków przez służby mundurowe, które stoją na straży porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. Ustrojodawca w art. 59 ust. 3 Konstytucji RP przewidział możliwość ograniczenia w drodze ustawy prowadzenia strajku lub zakazania go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach ze względu na dobro publiczne. We wskazanej nowelizacji nie przewidziano zmian postanowień zawartych w ustawie *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* dotyczących zakazu przynależności żołnierzy do związków zawodowych.

²⁰ Sygn. akt K. 26/98, OTK 2000/2/57.

Żołnierze zawodowi nie mogą wstępować do istniejących związków zawodowych, ani zakładać w Siłach Zbrojnych związków zawodowych. Z dniem rozpoczęcia pełnienia zawodowej służby wojskowej ustaje dotychczasowe członkostwo żołnierza zawodowego w związku zawodowym, jeżeli żołnierz był jego członkiem przed wstąpieniem do służby. Członkostwo w związku zawodowym ustaje z mocy prawa i nie jest do jego wygaśnięcia potrzebna osobna deklaracja, czy oświadczenie żołnierza zawodowego.

Ponieważ ustawodawca wykluczył możliwość przynależności żołnierzy do związków zawodowych, które reprezentowałyby interesy kadry wobec kierownictwa resortu Obrony Narodowej, pojawiła się potrzeba stworzenia innej formy reprezentacji, wyjętej jednak spod rządów ustawy o *związkach zawodowych*. Żołnierze zawodowi otrzymali możliwość tworzenia organów przedstawicielskich poszczególnych korpusów kadry zawodowej Sił Zbrojnych w jednostkach wojskowych.

Zgodnie z delegacją zawartą w ust. 4. art. 108 u.s.w.ż.z. wydane zostało rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie organów przedstawicielskich żołnierzy zawodowych²¹. Rozporządzenie określa warunki organizacji i funkcjonowania, tryb wyboru i okresy kadencji oraz zadania i uprawnienia organów przedstawicielskich żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także formy ich współpracy z dowódcami jednostek wojskowych.

3. Prawo dostępu do służby publicznej

Żołnierze zawodowi korzystają co do zasady z prawa dostępu do służby publicznej. Art. 60 Konstytucji RP przyznaje wszystkim obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych, w tym żołnierzom zawodowym, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Prawo dostępu do służby publicznej oznacza możliwość ubiegania się o uzyskanie funkcji lub mandatu (stanowiska pochodzące z wyborów) we władzach państwowych, zarówno szczebla samorządowego, jak i rządowego oraz we wszystkich konstytucyjnych organach władzy politycznej. Zasadę tę potwierdza i precyzuje art. 109 u.s.w.ż.z. (kandydowanie do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, na inne stanowiska kierownicze

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1184.

w państwie). Na czas trwania kampanii wyborczej udziela się żołnierzowi zawodowemu urlopu bezpłatnego (przed wejściem w życie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z 2003 r. udzielany był płatny urlop okolicznościowy).

W przypadku wybrania na posła, w tym do Parlamentu Europejskiego, senatora, na kierownicze stanowisko państwowe obsadzane na podstawie wyboru oraz do organów wykonawczych samorządu terytorialnego, żołnierza zawodowego zwalnia się z zawodowej służby wojskowej. W związku z powyższym decyzja o kandydowaniu na stanowiska o charakterze politycznym w służbie publicznej musi być przez żołnierza zawodowego starannie przemyślana i rozważona, ponieważ ewentualny sukces tych starań skutkuje obligatoryjnym zwolnieniem żołnierza ze służby. Oznacza to, że nie można łączyć funkcji w służbie publicznej z zawodową służbą wojskową.

4. Prawo do uzyskiwania informacji publicznej

Żołnierzom zawodowym przysługuje również konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Żołnierze zawodowi, tak samo jak inni obywatele, mogą kierować do organów władzy publicznej wnioski o udostępnienie informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*²². Informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych wytworzona przez władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji.

²² Dz. U. Nr 112, poz. 1198.

5. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania władz publicznych

Żołnierzom zawodowym przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Przepis ten przyznaje żołnierzom zawodowym, tak samo, jak wszystkim innym obywatelom, czynne prawo wyborcze w wyborach do organów władzy centralnej i samorządowej.

6. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania władz publicznych

Ostatnim z praw politycznych wymienionych w rozdziale II Konstytucji RP jest prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej. Zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. *o petycjach*²³. Według tej ustawy petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycja może być złożona w interesie publicznym lub w interesie podmiotu wnoszącego petycję, lub podmiotu trzeciego, za jego zgodą. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Skargi i wnioski zostały natomiast zdefiniowane w *Kodeksie postępowania administracyjnego* w jego dziale VIII (skargi i wnioski). W dziale tym czytamy, że „zagwarantowane

²³ Dz. U. poz. 1195.

każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu” (art. 221 § 1 k.p.a.). Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.). Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.).

7. Inna aktywność obywatelska

Pojęcie „życia publicznego” nie musi być jednakże ograniczane jedynie do sfery aktywności politycznej obywatela, do wskazanych wyżej konstytucyjnych wolności i praw politycznych. W granicach tego pojęcia mieści się bowiem każda aktywność obywatelska, która jest publicznie uzewnętrzniana. Taką aktywność może stanowić udział w publicznych obrzędach religijnych, jak Msze, procesje i inne celebracje. Wówczas przejaw tego rodzaju aktywności będzie się mieścił w konstytucyjnej normie definiującej wolność sumienia i religii (art. 53 Konstytucji RP). Innym uprawnieniem wynikającym wprost z Konstytucji RP jest prawo żołnierza zawodowego do złożenia marszałkowi Sejmu wraz z innymi obywatelami mającymi prawo wybierania do Sejmu (w liczbie 100 000) obywatelskiego projektu ustawy (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP).

Trzeba też zauważyć, że współczesne warunki życia społecznego determinowane są okolicznościami rewolucji informacyjnej, która przejawia się w realizowaniu przez obywateli znacznej części aktywności publicznej w przestrzeni cybernetycznej (cyberprzestrzeni), przede wszystkim w sieci Internet, na forach i portalach społecznościowych, takich jak Facebook, Twitter i inne. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 105 u.s.w.ż.z. żołnierzowi zawodowemu przysługują prawa obywatelskie do udziału w życiu publicznym, także w przestrzeni cybernetycznej. Oznacza to, że żołnierze zawodowi mogą realizować aktywność publiczną także na forach internetowych,

w ramach portali społecznościowych. Ich indywidualne wypowiedzi będą się wówczas mieściły w dyspozycji normy konstytuującej wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP).

Dodatkowe ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności obywatelskich mogą wynikać dla żołnierzy zawodowych z Kodeksu honorowego żołnierza zawodowego Wojska Polskiego.

PIŚMIENNICTWO

- Kazimierczuk, Marcin. 2015. *Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w polskim porządku prawnym*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Pietrzak, Michał. 2003. „Informacje i wyjaśnienia dotyczące wpisywania do Krajowego Rejestru Sądowego osób prawnych i jednostek organizacyjnych kościołów i związków wyznaniowych, których cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873).” http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/1proc_wyjasnienia_KRS_opp.doc [dostęp: 26.04.2021].

Publiczna działalność żołnierzy zawodowych w świetle Konstytucji RP i ustawy z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych

Abstrakt

Artykuł porusza zagadnienie publicznej działalności żołnierzy zawodowych w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r. i ustawy z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*. Autor szczegółowo analizuje wolności i prawa polityczne przysługujące obywatelom, zdefiniowane w Konstytucji RP i możliwość ich realizacji przez żołnierzy zawodowych w świetle ograniczeń nałożonych na nich w pragmatyce służbowej jaką jest ustawa *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*. Celem przeprowadzonych analiz jest wskazanie zakresu praw obywatelskich w sferze aktywności publicznej przysługujących żołnierzom zawodowym, których szczególnie stosunek służby wymusza określone ograniczenia w korzystaniu z tych praw.

Słowa kluczowe: żołnierze zawodowi, publiczna działalność żołnierzy zawodowych, prawa obywatelskie

**Public Activity of Professional Soldiers in the Light of the Constitution
of the Republic of Poland and the Act of September 11, 2003 on the Military
Service of Professional Soldiers**

Abstract

The article describes the issue of the public activity of professional soldiers in the light of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and the Act of September 11, 2003 on the military service of professional soldiers. The author analyzes in detail the political freedoms and rights of citizens, defined in the Constitution of the Republic of Poland and the possibility of their implementation by professional soldiers in the light of the restrictions imposed on them in the Act on the military service of professional soldiers. The aim of the analyzes carried out is to indicate the scope of civil rights in the sphere of public activity that professional soldiers are entitled to, whose special service relationship imposes certain restrictions on the exercise of these rights.

Key words: professional soldiers, public activities of professional soldiers, civil rights

Information about Author: DR. HABIL. PIOTR MILIK, UNIVERSITY PROFESSOR, Institute of Law, War Studies in Warsaw; correspondence address: Al. Gen. A. Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa, Poland; e-mail: p.milik@akademia.mil.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1204-4882>