



 WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO



§

§

 WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI
Uniwersytet Łódzki

7 / 2025



Paragraf

STUDIA Z PRAWA I ADMINISTRACJI

Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny

dr hab. Łukasz Jan Korporowicz, prof. UŁ

Pierwszy zastępca Redaktora naczelnego

Mikołaj Truszkowski

Drugi zastępca Redaktora naczelnego

Michał Bartyzel

Sekretarze redakcji

Wiktor Zimoń,

Nawojka Eckhardt

Rada naukowa

dr hab. Aldona Domańska, prof. UŁ

dr hab. Michał Gałędek, prof. UG

dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ

dr Marcin Kostwiński (UŁ)

dr Tomasz Lachowski (UŁ)

dr hab. Monika Namysłowska, prof. UŁ

dr hab. Aldona Nawój-Śleszyński, prof. UŁ

dr hab. Andrzej Olaś (UJ)

dr Jarosław Olesiak (UŁ)

dr Ewa Staszewska-Kozłowska (UŁ)

dr Monika Zalewska (UŁ)

Adres redakcji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Łódzkiego

90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**



§

§

**WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI**
Uniwersytet Łódzki

7/2025



Paragraf

STUDIA Z PRAWA I ADMINISTRACJI

dr hab. Łukasz Jan Korporowicz, prof. UŁ – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
90-033 Łódź, ul. Stefana Kopcińskiego 8/12

Redaktor inicjujący
Sylwia Mosińska

Projekt okładki
Monika Rawska

Korekta techniczna
Agnieszka Gralak

Redakcja językowa
Bogusława Kwiatkowska

Skład
AGENT PR

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2025
Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.11849.25.0.C
Ark. wyd. 14,8
ISSN 2956-3747

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 635 55 77

Spis treści

Sebastian Biały

Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych – charakter i konsekwencje prawne 7

Karol Bogdański

Europejski Trybunał Praw Człowieka jako determinant ochrony praw człowieka w systemie europejskim – aspekty wybrane 19

Mateusz Brzózka

Ochrona danych biometrycznych jako danych szczególnie wrażliwych w świetle współczesnych wyzwań technicznych i cyfrowych 29

Karina Klenk, Patryk Kral

Zasada specjalności w europejskim nakazie aresztowania – między gwarancją ochrony a bezkarnością 41

Agnieszka Klimek

Urlop menstruacyjny – wstęp do dyskusji o potrzebie i możliwości wprowadzenia nowej instytucji do polskiego prawa pracy 53

Marek Majka

Używanie oznak lub mundurów strony przeciwnej w trakcie konfliktu zbrojnego 69

Piotr Jerzy Makowski

***America first* – od negacji do afirmacji** 79

Karol Nowacki

Obowiązek finansowania lekcji religii w polskim porządku prawnym 93

Paweł Robert Sitarz, Justyna Anna Sitarz, Marta Małgorzata Steuden

Tajemnica medyczna w świetle standardów prawnych w Niderlandach 105

Kamil Sulkowski

Ochrona *sekretu* spowiedzi w prawie kanonicznym i polskim prawie procesowym 119

Hubert Woelke	
O populizmie penalnym nie tylko współcześnie	127
Julia Grzybowska	
Current Status of Sustainable Development in International Environmental Law	135
Tomasz Kaczmarek	
Climate Change – A Pivotal Challenge for International Law	147
Aleksander Kolasa	
Loitering Munitions in Light of International Humanitarian Law	163

Sebastian Biały* 

Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych – charakter i konsekwencje prawne

Streszczenie

Umowa urbanistyczna jest jednym z instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego, wykorzystuje się ją podczas procesu rewitalizacji obszarów zdegradowanych. W niniejszym artykule skupiono się na analizie norm prawa administracyjnego, a także charakteru prawnego oraz konsekwencji prawnych zawarcia umowy urbanistycznej. Umowa ta klasyfikuje się do niewładczych i dwustronnych form działania administracji o charakterze cywilnoprawnym. Przez zawarcie takiej umowy z gminą inwestor zobowiązuje się do budowy na własny koszt, a następnie – nieodpłatnego przekazania – na rzecz gminy inwestycji uzupełniających, tj. infrastruktury społecznej, technicznej lub lokali mieszkalnych. Niniejszy artykuł, oparty na analizie dogmatycznoprawnej oraz na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych, ma na celu scharakteryzowanie umowy urbanistycznej, a także wskazanie konsekwencji jej zawarcia.

Słowa kluczowe: umowa urbanistyczna, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja, inwestycja, gmina

Urban Planning Agreement in the Revitalization of Degraded Areas – Nature and Legal Consequences

Abstract

The urban planning agreement is one of the planning and spatial development instruments used during the revitalisation process of degraded areas. This article analyses administrative law norms, the legal nature, and consequences of concluding an urban planning agreement. This agreement is classified as a non-authoritative, bilateral administrative action of a civil law nature. By concluding such an agreement with a municipality, the investor undertakes to carry out complementary investments – such as social and

* Student V roku prawa, Uniwersytet Wrocławski, absolwent studiów administracji oraz mediator, e-mail: 302209@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7911-0365>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 19.04.2025. Verified: 03.06.2025. Accepted: 10.10.2025.

technical infrastructure or housing units –at their own expense, which are then transferred free of charge to the municipality. Based on dogmatic and legal analysis and administrative court case law, the article aims to characterise urban planning agreements and highlights the consequences of their conclusion.

Keywords: urban planning agreement, spatial planning and development, revitalisation, investment, municipality

1. Uwagi wprowadzające

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego jest gałęzią prawa regulującą istotę ingerencji w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości. Wspomnieć należy, że planowanie przestrzenne pełni szczególną rolę w rozwoju zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto tworzy ono zasady zagospodarowania terenu, które umożliwiają kształtowanie przestrzeni zgodnie z potrzebami mieszkańców konkretnej jednostki. Proces planowania przestrzennego musi przebiegać w sposób zrównoważony i racjonalny, uwzględniając przy tym lokalne uwarunkowania oraz wartości środowiskowo-kulturalne i krajobrazowe. Ustawą z 9.10.2015 r. o rewitalizacji¹ uregulowano prawnoadministracyjne kwestie dotyczące procedury uchwalania programu rewitalizacji oraz partycypacji społecznej.

Zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², jak i u.r. nie stanowią jedyne go źródła prawa regulującego prawo kształtowania przestrzeni. Zagadnienie rewitalizacji obszarów zdegradowanych stanowi przedmiot regulacji także ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane³. Ponadto wskazać również należy, iż obowiązuje wiele innych regulacji prawnych⁴ z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego o szczególnym charakterze (tzw. specustawy⁵), które pośrednio dotyczą problematyki rewitalizacji obszarów zdegradowanych, gdyż odrębnie zostały uregulowane w nich zasady realizacji inwestycji infrastrukturalnych o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym.

Umowa urbanistyczna pojawiła się w polskim systemie prawnym w wyniku uchwalenia ustawy o rewitalizacji, która w rozdziale 6 dotyczącym zmian w przepisach obowiązujących celem systemowego implementowania wprowadzonych na jej mocy treści normatywnych z treścią przepisów prawa powszechnie obowiązującego wprowadziła zmiany w licznych aktach prawnych, a w tym także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej jednak, warto zwrócić uwagę, że umowy urbanistyczne nie stanowią nowego narzędzia w polskim systemie prawnym. Były to umowy na gruncie prawa cywilnego, zawierane na podstawie swobody umów, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających

1 Ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 278), dalej jako u.r.

2 Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.), dalej jako u.p.z.p.

3 Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

4 Prawo zagospodarowania przestrzeni składa się z trzech kluczowych ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane oraz o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.). Należy jednak wskazać, że publicznoprawna ingerencja w prawo do nieruchomości została zawarta również w innych ustawach, tj. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.), o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 z późn. zm.), o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.) oraz Prawie wodnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 z późn. zm.). Nie zabrakło również publicznoprawnej ingerencji w ustawach o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1292 z późn. zm.), o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm.), Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r., poz. 1290 z późn. zm.) czy też o lasach (Dz.U. z 2024 r., poz. 530 z późn. zm.).

5 Polski system prawny nie zawiera definicji specustawy, zatem nie kwalifikuje się tego pojęcia do języka prawnego, lecz do języka prawniczego, bowiem od dłuższego czasu weszło ono do praktyki prawniczej. Według słownika języka polskiego poprzez pojęcie specustawy rozumie się specjalną ustawę, którą uchwalono w celu rozwiązania bieżącego tymczasowego problemu.

z kompetencji organów administracji publicznej. Wprowadzenie w życie norm prawnych określających zasady zawierania tychże umów spowodowało, że zostały one uznane za odrębną instytucję prawną⁶.

Pojęciem umowy urbanistycznej posłużono się w art. 37i u.p.z.p., który został dodany na podstawie art. 41 pkt 6 u.r. Przepis ten odnosi się do umowy, na podstawie której inwestor zobowiązuje się do budowy na swój koszt i nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających lub lokali mieszkalnych w zakresie wskazanym w planie. Realizacja inwestycji uzupełniających oraz przeniesienie prawa własności na rzecz gminy, na terenie której inwestycja jest realizowana, następuje, zgodnie z art. 37i ust. 5 u.p.z.p., na podstawie umowy urbanistycznej, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonywania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Ponadto umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych.

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie charakteru prawnego i konsekwencji prawnych umowy urbanistycznej w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych, z uwzględnieniem jej relacji z miejscowym planem rewitalizacji oraz Zintegrowanym Planem Inwestycyjnym, a także na weryfikacji jej miejsca w systemie prawa administracyjnego. Ponadto, w artykule zostanie podjęta próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) jaki jest charakter prawny umowy urbanistycznej w kontekście jej cywilnoprawnych i administracyjnych cech, z uwzględnieniem jej celu publicznego i powiązań z regulacjami prawa administracyjnego?
- 2) czy obowiązywanie miejscowego planu rewitalizacji stanowi fundamentalny i konieczny warunek legalnego zawarcia umowy urbanistycznej na gruncie art. 37i u.p.z.p. dla realizacji inwestycji głównej?
- 3) jakie są relacje między regulacjami dotyczącymi umów urbanistycznych z art. 37i a art. 37ed u.p.z.p. oraz czy ich obecna niejednoznaczność wymaga interwencji ustawodawcy lub doprecyzowania w orzecznictwie?

2. Znaczenie prawne oraz procedura wyznaczenia obszaru zdegradowanego

Proces rewitalizacji obszarów zdegradowanych jest wieloetapowy, a pierwszym jego etapem jest prawnie wyznaczenie obszaru wymagającego interwencji. Niemniej jednak, dla celów zawarcia umowy urbanistycznej na gruncie art. 37i u.p.z.p. kluczowe znaczenie ma późniejsze uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji.

Warto w tym miejscu podkreślić, że u.r. wprowadza do obrotu prawnego trzy nowe rodzaje obszarów specjalnych⁷. Obszaru zdegradowanego nie można jednak zakwalifikować do obszarów specjalnych, bowiem, jak wynika z art. 11 ust. 5 u.r., szczególny reżim prawny może zostać wprowadzony

6 M. Kruś, *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 117.

7 Pojęcie obszaru specjalnego zostało utworzone na potrzeby doktryny prawa administracyjnego. Należy zatem je traktować jako termin języka prawniczego. Obszar specjalny należy rozumieć jako obszar poddany szczególnemu reżimowi prawnemu, kształtowanemu głównie normami powszechnego prawa administracyjnego, wspieranego w wielu przypadkach sankcjami karnymi. Celem tworzenia tychże obszarów jest realizacja zadań publicznych, a szczególnie ochrona wartości powiązanych z przestrzenią położoną w granicach obszaru specjalnego, np. walory zdrowotne obszaru, ujęcie wody pitnej czy krajobraz bądź też ochrona wartości związanych z przestrzenią, która jest położona poza granicami wyznaczonego obszaru specjalnego, tj. tereny górnicze czy obszary ograniczonego użytkowania wokół obiektów jądrowych. Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 53; K. Borówka, *Obszar specjalny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 127.

w wyznaczonej części obszaru zdegradowanego, na której utworzono obszar rewitalizacji⁸. Na pozostałej części obszaru zdegradowanego panuje ogólny porządek prawny. Warto podkreślić, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy o rewitalizacji obszar zdegradowany jest określany mianem kategorii faktycznej, a obszar rewitalizacji stanowi kategorię prawną⁹.

Zgodnie z art. 9 ust. 1. u.r. obszar zdegradowany definiuje się jako obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych (w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym) oraz występowania co najmniej jednego z dodatkowych negatywnych zjawisk gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych.

Ustawodawca w powyższym przepisie dokonuje wyliczenia warunków wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Zalicza do nich występowanie na danym obszarze negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych¹⁰. Ustawodawca, *in fine*, nie wprowadził zamkniętego katalogu zjawisk społecznych, które charakteryzują obszar zdegradowany¹¹.

Ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób należy wyznaczyć granice obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji. Dostrzec można jednak pewnego rodzaju zapewnienie indywidualnego podejścia do programu rewitalizacji. Powodem tego może być duże zróżnicowanie obszarów, wśród których ustawa może mieć zastosowanie¹². Można zatem wywnioskować, że ustawodawca, pozostawiając pole działania gminie, która *notabene* jest podmiotem właściwym do przeprowadzenia programu rewitalizacji, dał jej szansę podjęcia najbardziej odpowiednich kroków, które odpowiadałyby lokalnej specyfice¹³.

In fine, ustawodawca dozwala na podział obszaru zdegradowanego na mniejsze podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. Warunkiem utworzenia podobszarów jest stwierdzenie w każdym z nich występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Przykładem takiego podziału jest chociażby przypadek występujący w śródmieściu obszaru miejskiego oraz na terenach dawnego PGR-u, który położony jest w innej części gminy. W tej sytuacji oba te obszary mogą zostać oznaczone jako podobszary obszaru zdegradowanego. Podobnie zatem będzie, gdy negatywne zjawiska będą skoncentrowane w śródmieściu i w peryferyjnej dzielnicy¹⁴. Celem tego rozwiązania jest uwzględnienie specyfiki stanów kryzysowych, które występują w gminach¹⁵.

Ustawodawca w u.r. unormował również proces wyznaczenia obszaru zdegradowanego, obszaru rewitalizacji. Zgodnie z art. 8 u.r. rada gminy wyznacza te obszary w drodze uchwały, z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wykonawczego gminy, w ramach realizacji zadań własnych związanych z rewitalizacją. Procedura wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, zgodnie z art. 11 u.r., obejmuje podjęcie uchwały przez radę gminy, na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dokładne określenie granic tych obszarów na mapie jest elementem tego procesu. Należy

8 T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 55.

9 Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 16.

10 T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 59.

11 A. Łoziak, I. Siłkowska, A. Bochetyn, *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Borówka, t. 1, s. 130–131.

12 Warto wskazać, że z programu rewitalizacji mogą skorzystać zarówno gminy miejskie, gminy wiejsko-miejskie, gminy wiejskie, gminy o zróżnicowanych profilach gospodarczych czy też gminy posiadające różne uwarunkowania związane z położeniem. Zob. A. Łoziak, I. Siłkowska, A. Bochetyn, *Komentarz do art. 9...*, s. 130–131.

13 Tamże, s. 131.

14 Przykłady zostały podane [za:] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016, s. 20.

15 Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 15.

podkreślić, że samo wyznaczenie tych obszarów nie jest bezpośrednią przesłanką zawierania umów urbanistycznych. Jest to etap poprzedzający uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji, który dopiero otwiera taką możliwość.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż przepis art. 11 u.r. reguluje dwie zasadniczo różne materie. Normy znajdujące się w ust. 1–4 regulują kwestie formalno-techniczne dotyczące wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wraz z załącznikiem do uchwały. W ust. 5–6 zostały natomiast określone materialnoprawne konsekwencje wyznaczenia ww. obszarów¹⁶.

3. Miejskowy plan rewitalizacji jako fundament umowy urbanistycznej

Kluczowym aktem prawnym w procesie rewitalizacji, mającym bezpośrednie przełożenie na możliwość zawierania umów urbanistycznych na gruncie art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), jest miejscowy plan rewitalizacji (MPR). W przeciwieństwie do uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, która stanowi jedynie wstępny akt prawa miejscowego określający obszar interwencji, to właśnie MPR jest instrumentem kształtującym docelowe zagospodarowanie przestrzenne i stanowi podstawę dla dalszych działań, w tym zawierania umów.

Miejskowy plan rewitalizacji przybiera szczególną formę m.p.z.p. Dokonując analizy porównawczej pomiędzy tymi dwoma aktami, zauważalne są liczne podobieństwa oraz możliwe różnice, które mogą się pojawić¹⁷. Jego celem jest kompleksowe określenie zasad kształtowania ładu przestrzennego, standardów urbanistycznych i architektonicznych, a także regulowanie kwestii związanych z realizacją inwestycji na obszarze rewitalizacji. Stanowi on podstawę do podejmowania działań rewitalizacyjnych, w tym tych, które mogą być przedmiotem umów urbanistycznych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami MPR może być uchwalony wyłącznie dla terenu znajdującego się na obszarze rewitalizacji. Obszar ten musi być wcześniej ustanowiony w uchwale rady gminy wydanej na podstawie art. 8 ust. 1 u.r. Precyzyjne wyznaczenie obszaru rewitalizacji jest wymagane na poziomie umożliwiającym jednoznaczne określenie granic działek ewidencyjnych¹⁸.

Uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji jest uzależnione od wcześniejszego uchwalenia gminnego programu rewitalizacji, na podstawie art. 14 u.r. Ten warunek musi być spełniony w dniu podjęcia uchwały o MPR, jednak nie wyklucza to możliwości zainicjowania i prowadzenia procedury jego uchwalenia w okresie poprzedzającym. Warto zaznaczyć, że późniejsze uchylenie lub zmiana uchwały w przedmiocie gminnego programu rewitalizacji nie skutkuje utratą mocy obowiązującej MPR¹⁹.

W sytuacji gdy na całości lub części obszaru rewitalizacji obowiązuje już plan miejscowy i uchwalono gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji może zostać uchwalony w drodze zmiany istniejącego planu miejscowego. W takim przypadku do postępowania zmierzającego do znowelizowania planu miejscowego do postaci MPR stosuje się przepisy proceduralne właściwe dla miejscowego planu rewitalizacji²⁰.

16 T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 67.

17 J. Mielczarek-Mikołajów, *Adekwatność regulacji ustawowej i praktyki wykorzystania miejscowego planu rewitalizacji*, [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Lex/el., Warszawa 2021.

18 M. Leszczyński, *Komentarz do art. 37f*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 406.

19 Tamże.

20 Tamże.

4. Umowa urbanistyczna jako instrument procesu rewitalizacji

4.1. Charakter prawny umowy urbanistycznej

Umowę urbanistyczną zalicza się do dwustronnych, niewładczych²¹ form działania administracji²² o charakterze cywilnoprawnym²³. W piśmiennictwie występuje spór co do charakteru tejże umowy, tj. czy jest ona umową administracyjnoprawną czy cywilnoprawną.

Rozważania nad charakterem umowy urbanistycznej, o której mowa w art. 37i u.p.z.p., zawieranej przy okazji uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, pojawiły się już od samego początku. Nie były one jednolite w doktrynie, jednakże przeważała liczba przedstawicieli zaliczających ją do kategorii umów cywilnoprawnych. Należy wskazać, że mimo pewnych ograniczeń w zakresie swobody umów, umowa urbanistyczna stanowi dwustronną, niewładczą formę działania administracji o charakterze cywilnoprawnym. Jak wskazuje P. Ruczkowski, fakt współistnienia regulacji administracyjnej i cywilnej oraz istnienia wspomnianych wyżej ograniczeń nie pozbawia tej umowy jej cywilnoprawnej natury. Umowy urbanistycznej nie można traktować jako *stricte* administracyjną (publiczną), tj. taką która zastępuje decyzję administracyjną, wywołuje skutki w sferze prawa publicznego, a spory z nią związane są rozstrzygane przez sądy administracyjne. Niemniej jednak, autor nie wyklucza możliwości uznania umowy urbanistycznej za umowę administracyjną *sensu largo*²⁴.

Odmienne zdanie dotyczące charakteru prawnego umowy urbanistycznej wyraził M. Kruś, który zalicza ją do umów administracyjnoprawnych. Autor argumentuje, że umowę tę można zaklasyfikować w określony sposób, ponieważ spełnia ona konkretne kryteria. W szczególności podkreśla, że „umowa dotyczy spraw publicznych będących przedmiotem zainteresowania i działania organów administracji publicznej. Jej zawarcie służy realizacji celów publicznych. Jedną ze stron jest organ administracji publicznej. Umową tą nawiązywany jest stosunek administracyjnoprawny, albowiem treść tego stosunku jest wyznaczana przez organ władzy publicznej na podstawie norm prawa publicznego. Organ w swym działaniu związany jest zasadą praworządności. Nie ma tu zastosowania zasada swobody umów. Umowa jest zawierana w związku z nałożeniem obowiązku jej zawarcia w akcie normatywnym, tj. miejscowym planie rewitalizacji. Jej zawarcie warunkuje możliwość uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej. Jej realizacja jest zaś zabezpieczona poprzez uzależnienie od tego możliwości udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Sens nawiązywania stosunku administracyjnoprawnego w formule umowy w tym kontekście można dostrzegać w tym, że wobec zrozumiałej niedookreśloności treści ustawy inwestor ma możliwość akceptowania zobowiązania oraz, co istotne, wpływania na jego treść. Treści tej nie da się skontrolować poprzez zgodność z ustawą, dotyczy ona bowiem konkretnych ustaleń w zakresie realizacji infrastruktury społecznej albo technicznej”²⁵.

21 Należy podkreślić, że w przypadku, kiedy mowa o formach niewładczych administracji publicznej, to należy rozumieć te działania, które podejmowane są według normy prawa cywilnego (np. umowy cywilnoprawne) albo wprawdzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega częściowemu lub całkowitemu zrównaniu (umowy administracyjne, porozumienia administracyjne). Zob. szerzej J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 46.

22 Mówiąc o prawnej formie działania administracji, należy rozumieć wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określonym o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej. Zob. szerzej K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138. Wymaga podkreślenia, iż użyte w tym przypadku określenie „forma prawna działania” (częstokroć w doktrynie znajdujące zastosowanie w szyku „prawne formy działania”) traktowane jest synonimicznie z terminem „forma działania administracji”.

23 P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, Legalis/el.

24 P. Ruczkowski, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 67(1), s. 89.

25 M. Kruś, *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 136.

4.2. Umowa urbanistyczna w kontekście Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI) i planu rewitalizacji

Umowa urbanistyczna jest kluczowym elementem wyróżniającym procedurę przyjęcia ZPI od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.). Stanowi ona integralny warunek dla uchwalenia ZPI. Zgodnie z u.p.z.p. ustawodawca nie przewidział możliwości uchwalenia ZPI bez wcześniejszego zawarcia umowy urbanistycznej. Ponadto nie ma możliwości zawarcia umowy urbanistycznej w ramach procedury uchwalania m.p.z.p. lub jego zmian, w sposób znany przed reformą u.p.z.p.

Sekwencja działań polegająca na wcześniejszym zawarciu umowy urbanistycznej, która do momentu wejścia w życie ZPI pozostaje umową warunkową, a następnie uchwaleniu ZPI przez radę gminy, ma swoje uzasadnienie. W przeciwnym razie inwestor, na którego wniosek doszło do uchwalenia ZPI, mógłby stracić zainteresowanie zawarciem umowy z gminą na realizację inwestycji uzupełniającej, gdyż sam ZPI spełniałby jego oczekiwania i umożliwiałby mu realizację planowanej inwestycji. Inwestycja uzupełniająca, będąca przedmiotem umowy urbanistycznej, może być niezbędna inwestorowi do realizacji inwestycji głównej. Istnieją jednak sytuacje, w których taka inwestycja, choć służy inwestycji głównej, nie jest bezwzględnie konieczna do jej realizacji (np. w przypadku terenów zieleni publicznej).

Umowa urbanistyczna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego wraz z uchwaleniem u.r. Na mocy art. 41 pkt 6 u.r. dodano do u.p.z.p. przepisy art. 37f–37n.

Zgodnie z art. 37i ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie rewitalizacji możliwe jest określenie w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie inwestora do wybudowania na swój koszt i nieodpłatnego przekazania gminie inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. Dodatkowo art. 37i ust. 3 u.p.z.p. przewiduje, że w ramach inwestycji uzupełniających inwestor może zobowiązać się do budowy na swój koszt i nieodpłatnego przekazania gminie lokali innych niż mieszkalne, przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, prowadzonej przez podmioty działające na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Budowa infrastruktury uzupełniającej i przeniesienie prawa własności na rzecz gminy, na terenie której inwestycja jest realizowana, mogło nastąpić, zgodnie z art. 37i ust. 5 u.p.z.p., na podstawie umowy urbanistycznej. Umowa ta szczegółowo określa, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może również przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych określonych w niej warunków.

W wyniku nowelizacji do art. 37i u.p.z.p. dodano ust. 5a, który wskazuje, że do umowy urbanistycznej, o której mowa w ust. 5, stosuje się odpowiednio przepisy art. 37ed ust. 5, 6, 9 i 10 u.p.z.p. Oznacza to, że zasadniczo istnieją dwie odrębne kategorie umów urbanistycznych: jedna wynikająca z uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, a druga z uchwalenia ZPI.

Nierozzerwalny związek pomiędzy ZPI a umową urbanistyczną potwierdza również treść art. 37ed ust. 11 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że jeżeli ZPI zostanie uchylony, zmieniony lub zostanie stwierdzona jego nieważność przed upływem 5 lat od dnia jego wejścia w życie, strony umowy urbanistycznej mogą w terminie 6 miesięcy od dnia tych zdarzeń odstąpić od umowy urbanistycznej. Ten przepis stanowi podstawę odstąpienia od umowy urbanistycznej w określonym czasie, w sytuacji gdy ZPI zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego, niezależnie od przyczyny. Ustawodawca w ten sposób wskazuje, że w zakresie określonym tym przepisem ZPI i umowę urbanistyczną łączy zależność prawna, która uzasadnia uchylenie się od skutków prawnych zawartej umowy, gdyby do wyeliminowania ZPI z porządku prawnego doszło w okresie do 5 lat od daty jego wejścia w życie.

4.3. Podmioty i przedmiot umowy urbanistycznej

Stronami umowy urbanistycznej będą zawsze inwestor oraz gmina. Podmiotem reprezentującym gminę podczas zawierania umowy jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Warto podkreślić, że stroną umowy urbanistycznej może być również osoba trzecia.

Zgodnie z art. 37i ust. 2 u.p.z.p. przedmiotem umowy urbanistycznej nie może być inwestycja celu publicznego.

W miejscowym planie rewitalizacji, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, zgodnie z art. 37i ust. 1 u.p.z.p., można określić, że warunkiem realizacji na niej inwestycji jest zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. Wymiar zobowiązań, o których mowa wyżej, jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji (art. 37i ust. 4 u.p.z.p.). Ponadto, zgodnie z art. 37i ust. 5 u.p.z.p., inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających, zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych.

Poza zobowiązaniami inwestora w umowie urbanistycznej ustawodawca przewidział pewne konsekwencje prawne dla gminy, które wynikają bezpośrednio z zawarcia takiej umowy. W przypadku zawarcia przez inwestora umowy urbanistycznej w odniesieniu do nieruchomości, na której miejscowy plan rewitalizacji przewiduje budowę inwestycji głównej, nie pobiera się opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz opłat adiacenckich, o których mowa w art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁶ (art. 37i ust. 10 u.p.z.p.). Należy podkreślić, że zwolnienie z tych opłat jest skutkiem *ex lege* zawarcia umowy, a nie świadczeniem spełnianym przez gminę w ramach tej umowy. Można to traktować co najwyżej jako swoisty koszt dla gminy, na który nie ma ona wpływu.

Natomiast w przypadku, gdy osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, w umowie urbanistycznej może w szczególności zobowiązać się do zbycia tej nieruchomości gminie (art. 37ed ust. 5 w zw. z art. 37i ust. 5a u.p.z.p.).

Należy jednak pamiętać, iż ustawodawca nie ogranicza katalogu zobowiązań inwestora w umowie urbanistycznej, na co wskazuje zwrot „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 37i ust. 2²⁷. Nie można jednak przyjąć, że gmina będzie mogła nałożyć na inwestora jakiekolwiek zobowiązania, niezwiązane z inwestycją uzupełniającą²⁸.

Uzasadnienie powyższego stanowiska należy rozpocząć od definicji legalnej inwestycji uzupełniającej, zawartej w art. 2 ust. 5a u.p.z.p. Zatem poprzez inwestycję uzupełniającą należy rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁹, dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze

26 Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.), dalej jako u.g.n.

27 Ł. Mikuła, *Komentarz do art. 37ed, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Lex/el., Warszawa 2024.

28 P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

29 Dz.U. z 2023 r., poz. 1752, 1615, 1688 i 1762.

inwestycji głównej. Jak wynika z powyższej definicji, inwestycja uzupełniająca nie jest wyłącznie rodzajem infrastruktury technicznej czy społecznej. Zawiera ona również znaczenie funkcjonalne, tj. jej celem jest obsługa inwestycji głównej. Należy zatem zgodzić się z M. Górskim, że nie może to być jakkolwiek inwestycja uzupełniająca³⁰. Uznaje się zatem za niedopuszczalne zamieszczanie w umowie urbanistycznej warunków, które nie są związane z realizacją jej zasadniczego celu³¹.

4.4. Sposób zawarcia umowy urbanistycznej

Umowa urbanistyczna jest szczególnym instrumentem w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Instrument ten pojawił się w systemie prawnym w wyniku uchwalenia u.r. w 2015 r. Regulacja dotycząca tejże umowy znajduje się w u.p.z.p., a także w u.r. Ponadto należy wskazać, iż w zakresie nieuregulowanym w powyższych ustawach – tj. art. 37i u.p.z.p. – do umowy urbanistycznej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego³². Umowa urbanistyczna nie może jednak zostać uznana za umowę publiczną (administracyjną) *sensu stricto*³³, która musiałaby zastępować akt administracyjny, wywoływać skutki w obszarze prawa publicznego oraz podlegać kognicji sądów administracyjnych w przypadku jej niewykonania lub niewłaściwego wykonania.

Swoboda zawierania umów, w przypadku umowy urbanistycznej, jest ograniczona normami prawa administracyjnego w zakresie możliwości podejmowania decyzji o jej zawarciu, decydowania o treści, wyborze kontrahenta oraz wyborze formy czynności prawnej. Jak wynika z przepisów prawa administracyjnego, umowa urbanistyczna jest zawierana obligatoryjnie, jej treść jest po części wskazana w treści u.p.z.p., jednym z kontrahentów zawsze będzie gmina, a jej wskazaną formą zawarcia jest akt notarialny, o czym szerzej będzie w dalszej części.

Treść umowy urbanistycznej, która zostałaby zawarta pomiędzy gminą a inwestorem, stanowi przedmiot doktrynalnych rozważań. W umowie urbanistycznej, według A. Plucińskiej-Filipowicz oraz A. Kosickiego, należy określić w szczególności, a także zgodnie z postanowieniami zawartymi w miejskim planie rewitalizacji, jej zakres, specyfikację techniczną oraz termin wykonania niezbędnych robót budowlanych, a także termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. W treści umowy mogą się znaleźć również inne kwestie, pod warunkiem iż są one bezpośrednio związane z celem inwestycji głównej oraz miejscowym planem rewitalizacji. Niedopuszczalne byłoby natomiast zamieszczanie w treści ww. umowy takich obowiązków, które nie są związane z główną inwestycją³⁴. Natomiast zdaniem Z. Niewiadomskiego umowa ta może być zawierana wyłącznie wtedy, kiedy rada gminy w miejscowym planie rewitalizacji dopuści możliwość realizacji inwestycji głównej uwarunkowanej zobowiązaniem inwestora do budowy na swój koszt oraz nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniającej³⁵.

Ustawodawca dokonał również licznych wyłączeń norm prawnych dotyczących umowy urbanistycznej. W szczególności nie znajdują zastosowania przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym³⁶ oraz uchwał dotyczących zasad wydanych na podstawie tego przepisu (art. 37ed ust. 10 w zw. z art. 37i ust. 5a u.p.z.p.). Zatem nie znajdzie zastosowania norma określająca wyłączną właściwość

30 M. Górski, *Charakterystyka umowy urbanistycznej zawieranej w ramach zintegrowanych planów inwestycyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 7–8, s. 19.

31 A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 37i, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021.

32 Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.

33 P. Ruczkowski, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji...*, s. 89.

34 A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Art. 37(i), [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Lex/el., Warszawa 2018.

35 Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 37i, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, Legalis/el.

36 Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

radę gminy co do m.in. podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

4.5. Zabezpieczenie wykonania umowy urbanistycznej

Przepisy normujące zawarcie umowy urbanistycznej przy okazji miejscowego planu rewitalizacji przewidują szczególną formę zabezpieczeń jej realizacji. Należy w tym miejscu odnieść się do art. 33 ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego, zgodnie z którym do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji.

Dodatkowo, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 7a Prawa budowlanego, wraz z zawiadomieniem o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor zobowiązany jest dołączyć zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 37i ust. 8 u.p.z.p., tj. nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego – zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej. Niedołączenie ww. zaświadczenia, zgodnie z art. 59 ust. 5 Prawa budowlanego, stanowi podstawę do odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie.

4.6. Skutki zawarcia umowy urbanistycznej

Umowa urbanistyczna jest zawierana w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności³⁷. Konieczność zachowania formy aktu notarialnego w przypadku umowy urbanistycznej pociąga za sobą konsekwencje. O ile zachowanie tejże formy zwiększa bezpieczeństwo obrotu prawnego, w szczególności w zakresie prawidłowego reprezentowania stron, zgodności treści umowy z obowiązującymi normami prawnymi czy też gwarancji jej wykonania w postaci nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających, o tyle – forma ta – wzmacnia także pozycję gminy w zakresie możliwości dochodzenia wykonania umowy urbanistycznej³⁸.

Jak już wspomniano wcześniej, zawarcie umowy urbanistycznej, stosownie do treści art. 37i ust. 7 u.p.z.p., stanowi *conditio sine qua non* uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części. Nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej stanowi natomiast warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną (art. 37i ust. 8 u.p.z.p.). Spełnienie warunków, o których mowa w art. 37i ust. 8 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta potwierdza w drodze zaświadczenia (art. 37i ust. 9 u.p.z.p.). W przypadku zastrzeżenia w miejscowym planie rewitalizacji obowiązku realizacji inwestycji uzupełniających, co oznacza także obowiązek zawarcia umowy urbanistycznej, pozwolenie na budowę inwestycji głównej lub jej części jest udzielane dopiero po zawarciu umowy urbanistycznej. Oznacza to, iż nie ma możliwości wcześniejszego wydania pozwolenia na budowę. Można

³⁷ Jak wynika z ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie, forma aktu notarialnego polega na tym, iż notariusz spisuje treść podawanych mu do wiadomości oświadczeń stron, współuczestnicząc w redagowaniu dokumentu, a następnie odczytuje go stronom i wraz z nimi podpisuje. Ponadto oryginały aktów notarialnych pozostają w biurze notarialnym, a strony uzyskują jedynie ich wypisy, które są dosłownym powtórzeniem oryginałów. Szerzej zob. E. Drozd, *Forma aktu notarialnego*, „Rejent” 1996, nr 4–5, s. 11 i nast. Zaś rygor *ad solemnitatem* oznacza, iż niezachowanie tej formy prawnej powoduje bezwzględną nieważność czynności prawnej, która w konsekwencji nie wywołuje skutków prawnych, co wynika z treści art. 73 oraz 76 Kodeksu cywilnego.

³⁸ P. Ruczkowski, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji...*, s. 90.

więc stwierdzić, iż niezawarcie umowy urbanistycznej będzie się wiązało z niezgodnością w miejskim planie rewitalizacji, a co za tym idzie – z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Odwołując się do norm Prawa budowlanego³⁹, można zauważyć, iż brak jest przepisu wskazującego *explicite*, że zawarcie umowy urbanistycznej jest warunkiem koniecznym wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej czy jej części. Jak wynika z treści art. 33 ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego, do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć jednak umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji. Oznacza to zatem, że zawarcie umowy urbanistycznej jest przesłanką wydania pozwolenia na budowę.

5. Podsumowanie

Rewitalizacja jest procesem zwalczania degradacji społecznej i przestrzennej. Rola i znaczenie programów rewitalizacji wskazują, że ich celem jest znacząca poprawa warunków życia mieszkańców obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Podkreśla się również obowiązujące w tych obszarach, istniejące *lex specialis*, które mają zastosowanie wyłącznie na tych terenach. Ma to istotne znaczenie, bowiem niezastosowanie się do nakazów wydanych przez organ planistyczny może zakończyć się przeprowadzeniem egzekucji na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Umowa urbanistyczna jest instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego, który jest stosowany w procesie rewitalizacji. Stanowi ona dwustronną prawną formę działania administracji publicznej o charakterze niewładczym i cywilnoprawnym. Inwestor, zawierając z gminą taką umowę, zobowiązuje się do budowy na swój koszt, a następnie do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych w zakresie, w jakim zostało to wskazane w miejscowym planie rewitalizacji. Ponadto ustawodawca wskazuje na możliwość zobowiązania inwestora do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, edukacyjnej lub sportowej.

Z treści u.p.z.p. wynika wprost, iż zawarcie umowy urbanistycznej stanowi przesłankę uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części. Realizację inwestycji niezgodnie z przepisami miejscowego planu rewitalizacji, który nakłada obowiązek zawarcia umowy urbanistycznej, traktuje się jako istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Mimo faktu, iż umowa urbanistyczna stanowi przydatne narzędzie procesu rewitalizacyjnego, istniejąca regulacja prawna budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. Wątpliwości te mogą zostać rozwiane przez orzecznictwo sądowno-administracyjne lub też wymagać istotnej interwencji ustawodawcy w obowiązujące normy prawne.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borówka K., *Obszar specjalny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Daniel P., Kafar D., Pawlik K., *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Legalis/el.
- Drozd E., *Forma aktu notarialnego*, „Rejent” 1996, nr 4–5.
- Górski M., *Charakterystyka umowy urbanistycznej zawieranej w ramach zintegrowanych planów inwestycyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 7–8.

- Kruś M., *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2019, nr 3. <https://doi.org/10.14746/spp.2019.3.27.5>
- Leszczyński M., *Komentarz do art. 37f*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 406.
- Leszczyński M., Kadłubowski J., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016.
- Łoziak A., Siłkowska I., Bochetyn A., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Borówka, t. 1.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Adekwatność regulacji ustawowej i praktyki wykorzystania miejscowego planu rewitalizacji*, [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Lex/el., Warszawa 2021.
- Mikuła Ł., *Komentarz do art. 37ed*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Lex/el., Warszawa 2024.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 37i*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., *Komentarz do art. 37i*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., *Komentarz do art. 37i*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Ruczkowski P., *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)*” 2020, nr 67(1). <https://doi.org/10.17951/g.2020.67.1.85-97>
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Karol Bogdański* 

Europejski Trybunał Praw Człowieka jako determinant ochrony praw człowieka w systemie europejskim – aspekty wybrane

Streszczenie

Europejski Trybunał Praw Człowieka odgrywa kluczową rolę w egzekwowaniu praw podstawowych oraz wyznaczaniu standardów ochrony praw człowieka w mechanizmie europejskim. ETPC swoim orzecznictwem kształtuje standardy ochrony powyższych praw, zwłaszcza w kontekście Europejskiej Karty Praw Podstawowych. Celem niniejszego artykułu jest analiza roli ETPC jako gwaranta sądowej ochrony praw człowieka na poziomie międzynarodowym, uwzględniając zarówno podstawy prawne jego działania, jak i analizując realizację wykonywania orzeczeń Trybunału i egzekwowania ochrony praw podstawowych, w tym przez Polskę. Tekst przedstawia przegląd i omówienie wybranych spraw, które zasługują na dokładniejsze pochylenie się nad nimi. Przedstawione w tekście przypadki poruszają problematykę prawa do sądu oraz rozważania w kontekście rzeczywistości cyfrowej, a wolności do wyrażania opinii.

Słowa kluczowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Unia Europejska, prawa człowieka, sądownictwo europejskie, prawa podstawowe

The European Court of Human Rights as a Determinant of Human Rights Protection in the European System – Selected Aspects

Abstract

The European Court of Human Rights (ECtHR) plays a pivotal role in the enforcement of fundamental rights and the development of human rights protection standards within the European legal framework. Through its jurisprudence, the ECtHR contributes significantly to shaping the scope and content of these standards, particularly in relation to the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This article aims to examine the Court's function as a guarantor of judicial human rights

* Student III roku prawa, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, Wydział Prawa i Ekonomii, e-mail: bogdanski.k@outlook.com, <https://orcid.org/0009-0003-9586-8776>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 20.04.2025. Verified: 22.06.2025. Accepted: 10.10.2025.

protection at the international level. The analysis encompasses both the legal foundations of the Court's operation and the mechanisms for implementing and enforcing its judgments concerning fundamental rights. The article offers a review and critical discussion of selected landmark cases that warrant in-depth consideration. The cases discussed address, among other issues, the right to a fair trial, freedom of expression, and the challenges arising in the context of digital realities.

Keywords: European Court of Human Rights, European Union, human rights, European judiciary, fundamental rights

1

Celem niniejszej publikacji jest omówienie wybranych aspektów aktualnej problematyki, związanej z dynamicznym wpływem orzecznictwa oraz działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sferę ochrony praw podmiotowych. Zdaniem autora istotne jest przybliżenie wybranych aspektów funkcjonowania instytucji ETPC. Autor w tekście stosuje metodę komparatystyczną, dogmatyczno-prawną oraz metodę hermeneutyczną połączoną z metodą logiczno-dedukcyjną. Pozwala to wyczerpująco przedstawić wybrane przez autora zagadnienia omawiane w dalszej części tekstu. Podczas starań wypracowania systemu europejskiego przełomowym momentem było utworzenie przez 10 krajów Rady Europy, czyli organizacji międzynarodowej, której celem jest ochrona praw człowieka, demokracji oraz promowanie jedności w Europie. Omawiany temat stanowi liczne przedmioty badań naukowych¹. Siedzibą Rady jest Strasburg (Francja). Rada Europy skupia się na wspólnych aspektach problematycznych, występujących wśród państw wspólnotowych. Głównym obszarem zainteresowania Rady Europy pozostają prawa człowieka oraz monitorowanie ich przestrzegania, jednak szeroko pojętą uwagę Rada skupia również wokół praw mniejszości, np. mniejszości etnicznych, praw migrantów czy też kwestiach zdrowotnych². W skład Rady Europy wchodzi m.in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, czyli organ pełniący funkcję wspierającą dla członkowskich instytucji ombudsmanskich wraz z innymi instytucjami zajmującymi się monitorowaniem i przestrzeganiem praw podstawowych³. W 1950 r. doszło do przyjęcia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która jest centralnym aktem prawa europejskiego, stanowiącym gwarant praw i wolności oraz ich poszanowania we wszystkich państwach członkowskich⁴. Ustanawia ona rozbudowany mechanizm kontroli przestrzegania praw i wolności oraz tworzy sieć obiektywnych obowiązków, które korzystają ze „zbiorowego zagwarantowania”⁵. Priorytetowym celem dla kształtujących się mechanizmów ochronnych było ustanowienie efektywnego, niezależnego i międzynarodowego organu prawnego, którego podstawowym zadaniem było rozstrzyganie międzynarodowych sporów⁶.

1 D. Zahirović, *Is There Something New in the European Union? – Right to a Fair Trial According to the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, „Anali Pravnog fakulteta broj” 2018, nr 22.

2 A. Krzywoń, *Europejski system ochrony praw i wolności – Rada Europy*, [w:] A. Krzywoń, W. Brzozowski, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023, s. 77 i nast.

3 Tamże, s. 78 i nast.

4 Tamże.

5 Preambuła do EKPCz, zob. również wyrok ETPC z 4.02.2005 r., 46827/99 oraz 46951/99, Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji.

6 A. Krzywoń, *Europejski...*, s. 80 i nast.

2

Integralnym elementem mechanizmu przewidzianego w Konwencji było powołanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niezależnego organu sądowego, mającego za zadanie monitorowanie przestrzegania postanowień konwencji oraz rozstrzyganie w sytuacjach ich naruszenia⁷. Skupiając się szerzej nad analizą uregulowań dotyczących ETPC w EKPC, należy przyjrzeć się rozdziałowi drugiemu⁸. W rozdziale drugim określono budowę ustrojową ETPC, właściwość spraw, w których przedmiocie orzeka Trybunał. Niniejszy rozdział określa również całą procedurę postępowania przed Trybunałem, jak i rodzaj wydawanych przez niego orzeczeń. Protokołem dodatkowym nr 16 (z 1.08.2018 r.) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁹, podpisanym 2 października 2013 r., wprowadzono możliwość, by sądy i trybunały krajowe państw-stron w przypadku toczącego się postępowania zwracały się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o wydanie opinii doradczej. Choć mechanizm ten przypomina instytucję pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jego charakter jest bardziej ograniczony¹⁰. Protokół wszedł w życie 1 sierpnia 2018 r., po ratyfikacji przez dziesięć pierwszych państw. Obecnie obowiązuje w 22 z 46 krajów należących do Rady Europy – Polska jednak nie należy do tej grupy. Trybunał rozpatruje sprawy przede wszystkim ze skarg indywidualnych, choć oczywiście dozwolone są skargi międzypaństwowe, to te pierwsze stanowią znaczną większość spraw zawisłych przed ETPC¹¹. Skarga indywidualna przysługuje każdemu, w którego ocenie doszło do naruszeń postanowień zawartych w omawianej konwencji¹². Prawo do wniesienia skargi jest również sposobem monitorowania wykonywania postanowień konwencji. Instytucja ta nawiązuje do istniejącej w polskim systemie prawnym skargi konstytucyjnej, wnoszonej do Trybunału Konstytucyjnego.

3

Art. 38 EKPC¹³ stanowi o obowiązku współpracy układających się Stron z Trybunałem¹⁴, źródło tego obowiązku przywołane powyżej określa pozytywną przesłankę dla skarżącego, ponieważ państwo niewywiązujące się z postanowień konwencji, w trakcie postępowania przed ETPC, jest kwalifikowane jako jej naruszenie. Przechodząc do problematyki wykonywania orzeczeń Trybunału, w momencie, kiedy państwo np. nie podejmuje współpracy, ignoruje żądania w sprawie zawisłej przed ETPC. Jednak warto wskazać, że w sytuacji, kiedy doszło do wydania orzeczenia w sprawie, a państwo wykonuje orzeczenie

7 T. Jurczyk, *The Role of the Court of Justice of the European Union in Setting European Union Standards of Protection of Fundamental Rights*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015, s. 141 i nast.; A.M. Hryb, *Protection of Human Rights in the European Union: General Principles*, „Analytical and Comparative Jurisprudence” 2025, s. 859 i nast.

8 *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 184 i nast.

9 Protokół nr 16 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 2.10.2013 r., CETS nr 214.

10 J.D. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2018.

11 E. Łętowska, *Dyskurs prawniczy w Polsce: miejsce i znaczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11, s. 13 i nast.

12 A.M. Hryb, *Protection...*, s. 863 i nast.; O. Buzunko, Y. Krasnova, *Features of Judicial Protection of Environmental Rights of Citizens in the European Court of Human Rights*, „Law. Human. Environment” 2022, t. 13, s. 8 i nast.

13 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnymi Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).

14 L. Garlicki, *Sądownictwo a prawo europejskie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2023, s. 506 i nast.

jedynie częściowo, to wówczas nie można mówić o naruszeniu art. 38 konwencji¹⁵. W doktrynie wskazuje się, że obowiązek współpracy winien być egzekwowany w pełnym zakresie, tj. we wspomnianych wyżej przypadkach, bez wyjątków, o których wypowiadał się trybunał¹⁶. Natomiast w przypadku, kiedy państwo odmawia wykonywania orzeczenia, zasłaniając się przepisami krajowymi, w świetle reguły określonej we wspomnianym wyżej postanowieniu konwencji i orzecznictwa trybunału, takie ustosunkowanie się państwa wobec wyroku może być uznane jedynie wyjątkowo¹⁷. ETPC wielokrotnie w swoim orzecznictwie zajmował się jurysdykcją dotyczącą takich sytuacji jak przekazanie dokumentów. Reasumując, państwo nie ma podstaw do uchylania się od żądania określonego przez ETPC, nawet jeśli pod uwagę bierzemy dokumenty z nadaną klauzulą tajności.

4

W kontekście powyższych rozważań zasadnym wydaje się poddanie analizie praktyki wykonywania orzeczeń ETPC przez władze polskie. W ramach niniejszej analizy przedstawiony zostanie Raport z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2023 r. (stan na dzień 31.12.2023 r.)¹⁸. Omawiany raport został sporządzony przez Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, na podstawie § 2 ust. 1 pkt 4 Zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z 19.07.2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przedstawienie niniejszego raportu pozwoli na ocenę skuteczności wykonywania orzeczeń ETPC. W 2023 r. Polska była przedmiotem 81 niekorzystnych orzeczeń (na 261 skarg) oraz 38 orzeczeń korzystnych (na 991 skarg), natomiast rządowi komunikowano 421 nowych skarg¹⁹. W omawianym okresie zaobserwować możemy trend spadkowy, w 2023 r. do Trybunału wpłynęło ok. 300 skarg mniej niż w 2022 r., wówczas do rozpoznania zostało przedstawionych 2889 skarg wniesionych przeciwko Polsce, przywołać dla porównania można również dane za lata 2020. – 1628 skarg, 2019 r. – 1834 skargi²⁰. We wskaźniku liczby skarg, opracowanym przez Trybunał, liczba skarg przypadająca średnio na jednego obywatela wyniosła 0,50, podczas gdy średnia europejska to jest 0,41. Lata poprzednie ukazywały większy wynik wskaźnika średniej europejskiej, bowiem w 2022 r. wynosiła 0,54. Polska zajęła 23 miejsce wśród państw członkowskich pod względem wpływających nowych skarg w przeliczeniu na liczbę ludności. Sprawy przeciwko Polsce zawisłe przed ETPC stanowiły 2,4% wszystkich skarg²¹. Jeśli chodzi o materię wniesionych skarg, to dane wynikające z raportu nakreśliły następujący zarys: 239 skarg dotyczyło przewlekłości postępowania oraz braku skutecznego środka odwoławczego (szczegółowo 142 sprawy dotyczące przewlekłości postępowań cywilnych, 90 spraw dotyczących przewlekłości postępowań karnych oraz 6 spraw dotyczących przewlekłości postępowań administracyjnych i 1 sprawa z zakresu przewlekłości postępowania dyscyplinarnego), przed trybunałem zawisły również skargi dotyczące wymiaru sprawiedliwości w liczbie 115 takich spraw²². Były to najliczniejsze obszary, w których zakresie wnoszono skargi. Raport omawia również

15 I.C. Kamiński, *Obowiązek współpracy państwa z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 10, s. 10 i nast.

16 Tamże, s. 11 i nast.

17 Tamże, s. 12 i nast.

18 *Raport z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2023 r. stan na dzień 31.12.2023*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-roczne-rzadu-na-temat-wykonywania-orzeczen-etpc> (dostęp: 9.04.2025).

19 Tamże, s. 4.

20 Tamże, s. 45.

21 Tamże.

22 Tamże, s. 46–48.

skargi na postępowania z udziałem cudzoziemców oraz skargi dotyczące praw dostępu do sądu, jak również sprawy dotyczące praw osób osadzonych, prawa do poszanowania wolności i bezpieczeństwa osobistego, stanowiły one jednak mniejszość przedmiotów spraw. W 2023 r. Trybunał orzekał 121 razy w sprawie 1254 skarg, w tym 38 orzeczeń korzystnych dla rządu ws. 991 skarg, następnie 81 orzeczeń niekorzystnych dla rządu ws. 261 skarg. Jeśli chodzi o samą kwestię wykonywania orzeczeń, Komitet Rady Ministrów Europejskich zakończył nadzór nad 50 orzeczeniami ETPC i tym samym uznał, że Polska podjęła niezbędne, wyczerpujące działania celem wykonania orzeczenia²³. Z końcem 2023 r. Trybunał przeciwko Polsce, w trybie wykonawczym, orzekał 131 razy (tym 111 wyroków i 20 decyzji zatwierdzających ugody), czyli o 6 spraw więcej niż pod koniec 2022 r.²⁴

5

Na poziomie doktrynalnym szczególnie kontrowersje budzi kwestia współistnienia dwóch sądów międzynarodowych w Europie – ETPCz i TSUE²⁵, niezazębiające się, ale działające z wzajemnym poszanowaniem obszaru działania²⁶. Mimo szerokiego zakresu, jaki obejmuje prawo UE, nie da się uniknąć naruszeń m.in. w zakresie materii praw człowieka. Zasadnym w tym miejscu jest postawienie pytania, który z organów powinien mieć „ostatnie zdanie”²⁷. Istotnym elementem funkcjonowania ETPC jest relacja z systemem ochrony praw człowieka w UE, ponieważ należy zauważyć, że UE nie jest stroną EKPC, więc do tego momentu nie ma ona zdolności, aby kierować do Trybunału skargi, które kierowane są przeciwko UE. Wobec tego żywo powraca temat przystąpienia UE do EKPC, jednak prace w tym zakresie są cały czas obecne na kanwie prawa europejskiego²⁸. Sam pomysł przystąpienia UE do EKPC zrodził się w połowie lat 70. ubiegłego wieku, wtedy już TSUE w swej opinii nr 2/94 zwrócił uwagę, że w tamtejszym stanie prawnym żaden z przepisów ówczesnego prawa unijnego nie upoważniał UE do stanowienia przepisów lub zawierania umów, które miały traktować o ochronie praw człowieka²⁹. W takim stanie prawnym przystąpienie do EKPC było możliwe jedynie na mocy zmiany traktatów. Nie wyniosło to omawianego zagadnienia do rzeczywistych działań, a jedynie przyjęcia stanowiska, iż UE szanuje gwarantowane przez EKPC prawa podstawowe³⁰. Po negatywnej opinii pomocniczej nr 2/1331³¹, wydanej przez TSUE, orzekł on, iż porozumienie w sprawie przystąpienia UE do EKPC nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE ani z Protokołem (nr 8) dotyczącym artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do EKPC. TSUE uzasadniał swoje stanowisko, argumentując, że przystąpienie UE do EKPC może godzić w szczególne cechy prawa unijnego oraz jego autonomię, TSUE powziął również wątpliwości co do trybu wydawania opinii doradczych przez ETPC, bowiem zgodnie z art. 267 TFUE³² prerogatywa do wykładni prawa UE przysługuje wyłącznie TSUE.

23 Tamże, s. 58.

24 Tamże, s. 59.

25 T. Lock, *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, [w:] *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Holandia 2010, s. 375 i nast.

26 L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 14 i nast.

27 T. Lock, *The ECJ...*, s. 380 i nast.

28 N. Półtorak, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – projekt umowy akcesyjnej a prawo UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9, s. 4.

29 T. Lock, *The ECJ...*, s. 387 i nast.

30 N. Półtorak, *Przystąpienie...*, s. 6 i nast.

31 Opinia TS z 18.12.2014 r., 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, 2014, nr 12, pkt 8 i nast.

32 Traktat ustanawiający europejską wspólnotę gospodarczą (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

W myśl Protokołu nr 16 podobne uprawnienie zostało przyznane ETPC, co wywołało wiele kontrowersji z tym związanych. Wątpliwości z przystąpieniem UE do EKPC wzbudziło również możliwe naruszenie art. 344 TFUE, a to przez art. 33 EKPC. Przedmiotowy problem w ocenie TSUE mógłby doprowadzać do sporów między państwami członkowskimi lub między nimi a Unią z powodu kwestionowania prawa UE³³. W opinii podnoszono również problem dotyczący zasad funkcjonowania procedury współpозwania, postanowienia te nie gwarantują zachowania szczególnych cech UE. Rozwijając tę kwestię, wyjaśnić należy założenie działania UE lub państw członkowskich w charakterze współpозwanych w sprawie zawisłej przed ETPC, ponieważ musiałyby one przedstawić pozytywną przesłankę do uznania ich za stronę. ETPC orzeka przede wszystkim w świetle uwiarygodnienia faktów, które dalej służyłyby do dopuszczenia w sprawie. Rodzi to pewien problem, bowiem zgodnie z takim działaniem kontrolnym, przeprowadzanym przez ETPC, zostałby on zmuszony do oceny prawa UE, a to podlega zastrzeżeniu dla TSUE³⁴. Wobec powyższego w opinii stwierdzono problem ze skutecznym wydaniem wiążącej, dla UE lub państwa, decyzji. Zdecydowanie stwierdzić można, iż relacje EKPC z prawem UE oraz ETPC z TSUE pozostają w pewnych rozbieżnościach. Powyższa sytuacja zdecydowanie utrudniła integrację dwóch systemów ochrony praw człowieka. Stanowisko wyrażone przez TSUE zaznaczyło działanie na rzecz ochrony autonomii prawa UE, Trybunał wykazał wiele wątpliwości i wskazał na liczne potencjalne konflikty EKPC z prawem unijnym³⁵. Mimo pewnych rozbieżności kompetencyjnych TSUE oraz ETPC dążą do harmonizacji standardów ochrony praw jednostki. W praktyce TSUE coraz częściej korzysta z dorobku orzeczniczego ETPC, zwłaszcza przy interpretacji przepisów Karty Praw Podstawowych UE, co sprzyja konwergencji w zakresie podstawowych wartości, takich jak prawo do sądu, wolność wypowiedzi czy zakaz niehumanitarnego traktowania³⁶.

6

W końcowej części niniejszego tekstu warto przyjrzeć się kształtowaniu orzecznictwa ETPC na przykładach skarg, których przedmiotem były roszczenia z bardzo szerokim przekrojem naruszeń praw człowieka określonych w EKPC. Zakres jurysdykcji Trybunału rozciąga się na liczne ciekawe przypadki. Dalsza część wykaże wybrane przykłady takich orzeczeń. Swoim orzecznictwem z 13.03.2013 r. ETPC w sprawie *Neij i Sunde Kolmisoppi v. Szwecja*³⁷ uznał skargę za niedopuszczalną z powodu jej oczywistej bezzasadności. Przedmiotem skargi była sprawa „The Pirate Bay”, serwisu internetowego, który umożliwiał użytkownikom przesyłanie, pobieranie i udostępnianie różnych plików cyfrowych. Frederik Neij i Peter Sunde Kolmisoppi w 2008 r. zostali oskarżeni o popełnienie licznych przestępstw przeciwko prawom autorskim. Podczas trwania procesu do sprawy oskarżonych dołączały firmy z branży rozrywkowej, które to wniosły prywatne skargi. W kwietniu 2009 r. Sąd Rejonowy w Sztokholmie skazał obu na rok więzienia i uznał ich wspólną, wraz z innymi oskarżonymi, odpowiedzialność za szkody w wysokości ok. 3,3 miliona euro. W listopadzie 2010 r. Sąd Apelacyjny w Svea złagodził im kary więzienia, ale równocześnie podniósł kwotę odszkodowań do ok. 5 milionów euro. W przedmiotowej sprawie skarżący wywozili, że skazanie ich za powyższe przestępstwa stanowiło bezprawne naruszenie wolności wypowiedzi.

33 J. Sozański, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Glosa do opinii TS z dnia 18 grudnia 2014 r.*, 2/13, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8, s. 122–129.

34 Opinia TS z 18.12.2014 r., 2/13, pkt 8 i nast.

35 Tamże; J. Sozański, *Przystąpienie...*, s. 122 i nast.

36 T. Lock, *The ECJ...*, s. 395 i nast.; R. Spano, *The Rule of Law as the Lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the Independence of the Judiciary*, „European Law Journal” 2021, t. 27.

37 M.A. Nowicki, *Neij i Sunde Kolmisoppi przeciwko v. Szwecji – decyzja ETPC z dnia 19 lutego 2013 r., skarga nr 40397/12*, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, LEX/el. 2014.

Uzasadniając swoje stanowisko, oskarżeni wskazali, iż nie mogą oni odpowiadać za to, w jaki sposób z serwisu „The Pirate Bay” korzystają jego użytkownicy³⁸. Tłumaczyli, że pierwotnym zamysłem powstania powyższego serwisu była wymiana legalnych danych przez sieć Internet. Zdaniem linii obrony oskarżonych, która miała na celu wykazanie odpowiedzialności za przestępstwo tych, którzy te materiały udostępniali, oni nie powinni w tej sprawie odpowiadać. Skarżący zarzucili naruszenie art. 10 EKPC (wolność wyrażania opinii), w swoim stanowisku wskazali niniejszy przepis jako gwarant prawa do oferowania usług w Internecie, który może zostać wykorzystany w celach zarówno legalnych, jak również tych nielegalnych. W statystykach raportowanych przez ETPC zauważamy, że skargi dotyczące ingerencji w wolność wyrażania opinii, przekazywania informacji oraz wolności słowa są jedynymi z najczęściej powoływanych przez występujących ze skargami do Trybunału³⁹. Skargi kierowane w przywołanym powyżej zakresie są również tymi, które są najczęściej uznawane jako „oczywiście bezzasadne”. Art. 10 ust. 2 EKPC stanowi: „korzystanie z tych wolności [...] może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”. Trybunał w myśl powyższego przepisu zobowiązany jest do oceny prawidłowości wyważenia praw różnych podmiotów przez władze krajowe. Zapadła decyzja w sprawie *Neij i Sunde Kolmisoppi v. Szwecja* jest orzeczeniem zdecydowanie istotnym. Orzeczenie dotyczy Internetu, więc Trybunał musiał zająć stanowisko w przedmiotowej sprawie, zwłaszcza w obliczu szybkiego rozwoju Internetu – z każdym rokiem będzie rodzić się coraz więcej wątpliwości materii prawnej i stosowania progresywnej wykładni⁴⁰. ETPC w przedmiotowej sprawie uznał, że ze względu na swoją dostępność i możliwości w sferze przechowywania i przekazywania ogromnych ilości informacji, Internet odgrywa ważną rolę w zwiększeniu społecznego dostępu do wiadomości i ułatwianiu dzielenia się informacjami i ogólnego rozpowszechniania ich, a art. 10 odnosi się nie tylko do treści informacji, ale również do środków ich przekazywania lub odbierania, jako każde ograniczenie nałożone na środki z konieczności oznacza ingerencję w prawo do otrzymywania i przekazywania informacji. Trybunał uznał, że istniały ważne względy przemawiające za ograniczeniem wolności wypowiedzi skarżących. Ponadto, sądy szwedzkie przedstawiły istotne i wystarczające powody do uznania, że działania skarżących na ich komercyjnej stronie internetowej TPB oznaczały zachowanie przestępcze wymagające odpowiedniego ukarania. Uzasadniło to zdaniem Trybunału taką ingerencję, zwrócono również uwagę na to, że skazanie nastąpiło w sposób prawnie uzasadniony i wykonywało ochronę praw autorskich⁴¹. Warto wspomnieć, że do skazanych kierowano uprzednio żądania usunięcia materiałów podlegających ochronie prawa autorskiego. Takie żądania nie zostały spełnione, a kara została wymierzona oskarżonym w sposób proporcjonalny, więc w konsekwencji skarga podlegała odrzuceniu. Sprawa *Neij i Sunde Kolmisoppi v. Szwecja* porusza kwestię wymiany plików w Internecie, ETPC stwierdził podleganie takiej wymiany ochronie konwencji⁴². Omawiana sprawa może wywoływać kontrowersje zarówno w nauce, jak i orzecznictwie z powodu swojej specyficznej wykładni prawa, dokonanej przez Trybunał. Rozważania ETPC skupiają się również w kręgu prawa do sądu. Kolejna omawiana sprawa dotyczyła naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, w wyniku którego skarżący został skazany na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania za psychiczne znęcanie się nad swoimi

38 Decyzja ETPC z 19.02.2013 r., *Kolmisoppi v. Szwecja*, skarga nr 40397/12.

39 Analysis of statistics by ECHR, https://public.tableau.com/app/profile/echr/viz/Analysis_statistics/Overview (dostęp: 9.04.2025).

40 M.A. Nowicki, *Neij...*

41 N. Zawadzka, *Glosa do decyzji ETPC z dnia 19 lutego 2013 r., 40397/12*, LEX/el. 2013.

42 N. Zawadzka, *Glosa...*

dziećmi poprzez poddawanie ich nadmiernym praktykom religijnym. Sprawa jest związana z konstytucyjnym gwarantem z art. 45 Konstytucji RP⁴³ oraz gwarantowanego na szczeblu międzynarodowym prawa do rzetelnego procesu sądowego, czyli art. 6 EKPC. W skardze D. Cupiał zarzucił polskiemu sądowi niezachowanie odpowiedniego uzasadnienia wyroku, realizowanego w zakresie prawa do rzetelnego rozstrzygnięcia procesu. Sprawa *Cupiał v. Polska*⁴⁴ dotyczyła postępowania o dopuszczenie się, przez skarżącego, znęcania psychicznego nad żoną oraz trójką dzieci. Dokładniej mówiąc, chodziło o poddawanie rodziny nadmiernym praktykom religijnym przez oskarżonego. Zarzuty przedstawione przez zawiadamiającą żonę, dotyczące wyżej przywołanych czynów zostały potwierdzone w opiniach psychologicznych i pedagogicznych oraz przez powołanego w sprawie biegłego psychologa. Z opinii wynikało, że dzieci oskarżonego wykazywały oznaki zaburzeń emocjonalnych charakterystycznych dla ofiar przemocy psychicznej. Prokurator w dniu 26 marca 2007 r. przedstawił skarżącemu zarzut znęcania się nad osobami najbliższymi, tj. o czyn z art. 207 § 1 kodeksu karnego⁴⁵. Podczas trwania postępowania przed sądem pierwszej instancji uzyskano kolejne opinie dotyczące dzieci, przeprowadzono również dowody z przesłuchania świadków. Na rozprawie najstarsza córka oskarżonego złożyła korzystne dla niego zeznania, wskazując m.in., że ojciec nie znęcał się nad dziećmi, a po uzyskaniu pełnoletniości, jeszcze w trakcie trwania procesu, zamieszkała z ojcem. Sąd skazał skarżącego na karę jednego roku pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres trzech lat, a następnie Sąd Okręgowy w Lublinie utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji⁴⁶. Sąd odwoławczy uznał, że Sąd Rejonowy prawidłowo ocenił materiał dowodowy i ustalił stan faktyczny sprawy. W przedmiotowej sprawie ETPC ocenił, że sądy krajowe niewłaściwie uzasadniły rozstrzygnięcie w zakresie materii wolności i uznał skargę za dopuszczalną. Trybunał stwierdził, iż art. 6 gwarantuje prawo do rzetelnego procesu, to nie ustanawia żadnych zasad dotyczących dopuszczalności dowodów, która jest przede wszystkim kwestią podlegającą regulacji prawa krajowego⁴⁷. Zgodnie z przyjętym i utrwalonym orzecznictwem ETPC wyroki sądów powinny zawierać odpowiednio sporządzone uzasadnienie, dokładne określenie zakresu tego obowiązku powinno wynikać z okoliczności danej sprawy. Realia sprawy *Cupiał v. Polska* sprowadziły przez Trybunał uwagę na kwestię ustalenia przez sądy krajowe, czy praktykowane przez oskarżonego czyny mogły stanowić „niebezpieczne praktyki”. Sądy pierwszej oraz drugiej instancji, uznając skarżącego za winnego, ustaliły i uznały jego praktyki za niebezpieczne. Zostało to stwierdzone na podstawie opinii biegłych i zeznań świadków. W analizowanym orzeczeniu ETPC zwrócił szczególną uwagę na sposób, w jaki sądy krajowe traktowały opinie biegłego psychologa. Skarżący wielokrotnie kwestionował jej bezstronność, zarówno w toku postępowania krajowego, jak i przed Trybunałem, jednak jego zarzuty były ignorowane bądź odrzucone bez szczegółowego uzasadnienia. Trybunał podkreślił, że niemal wszystkie opinie psychologiczne sporządzone w sprawie dzieci skarżącego pochodziły od tej samej biegłej, która brała czynny udział w postępowaniu nie tylko jako autorka opinii psychologicznych, lecz także jako psycholog obecny przy przesłuchaniach małoletniego w tzw. warunkach niebieskiego pokoju. W ocenie Trybunału, w kontekście zaawansowanego konfliktu rodzinnego oraz istotnego znaczenia opinii psychologicznych dla rozstrzygnięcia sprawy, obowiązkiem sądów krajowych było przeprowadzenie pogłębionej analizy wiarygodności tych dowodów. Zaniechanie to mogło, zdaniem Trybunału, prowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowanego w art. 6 EKPC. Rozstrzygając sprawę, Trybunał zwrócił uwagę na oddalenie zarzutów apelacyjnych obrony odnoszących się do zeznań złożonych przez najstarszą córkę oskarżonego, stawiających go w pozytywnym świetle. ETPC uznał, że sądy na poziomie krajowym niewystarczająco dokładnie zbadały zasadność argumentów skarżącego, a tym samym nie spełniły

43 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

44 Wyrok ETPC z 9.03.2023 r., *Cupiał v. Polska*, skarga nr 67414/11, pkt 1 i nast.

45 Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

46 *Cupiał v. Polska*, pkt 38 i nast.

47 N. Zawadzka, *Glosa...*

jednego z wymogów rzetelnego procesu – mianowicie nie przedstawiły odpowiedniego uzasadnienia swoich decyzji⁴⁸. W związku z powyższym doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w materii omawianej w ramach niniejszej sprawy, chociażby wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Moreira Ferreira v. Portugalia* sformułował wytyczne dotyczące stosowania art. 6 EKPC⁴⁹. Uzasadnienie powinno skarżącemu przynieść możliwość efektywnego skorzystania z przysługującego prawa do kontroli instancyjnej, a samo uzasadnienie winno być sporządzone tak, aby przejrzysto określić wymagania realizacji prawa do bycia wysłuchanym i przedstawienia swojego stanowiska w sprawie⁵⁰. Instytucja uzasadnienia powinna więc być nie tylko formą procesową, ale również budować przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia zapadłego w sprawie⁵¹. Również potwierdza to orzecznictwo polskich sądów, które potwierdza stanowisko ETPC, m.in. Sąd Apelacyjny w Łodzi w sprawie II AKa 255/21⁵² słusznie zauważył, że przy gromadzeniu i ocenianiu dowodów sąd orzekający jest obowiązany uwzględnić okoliczności przemawiające za oskarżonym i przeciw niemu. Powinien dokonać ich oceny z zachowaniem wskazań wynikających z art. 7 kodeksu postępowania karnego. Przesłanki dowodowe, na których opiera się sąd orzekający, muszą być odzwierciedlone w uzasadnieniu orzeczenia i wskazywać, co sąd uznał za udowodnione i wykazać tok oceny poszczególnych dowodów. Wyrok ETPC dowodzi, że prawo strony do rzetelnego uzasadnienia wyroku jest postrzegane integralnie jako część rzetelnego i prawidłowo przeprowadzonego postępowania w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W ostatecznym wyroku w niniejszej sprawie ETPC stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, wyrok w tej sprawie jest ostateczny⁵³. Na przykładzie analizy powyższych spraw możemy zauważyć kształtującą rolę ETPC jako determinantu sądowej ochrony praw człowieka w obliczu międzynarodowym. Trybunał w swoim orzecznictwie wyznacza ramy postępowania, którymi powinny się kierować sądy i trybunały krajowe, co potwierdza sprawowanie przez niego funkcji kontrolnej nad przestrzeganiem praw podstawowych.

Bibliografia

- Buzunko O., Krasnova Y., *Features of Judicial Protection of Environmental Rights of Citizens in the European Court of Human Rights*, „Law. Human. Environment” 2022, t. 13, s. 8 i nast. <https://doi.org/10.31548/law2022.02.001>
- Gajda A., *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 marca 2023 r. w sprawie Cupiał przeciwko Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 158 i nast. <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.11>
- Garlicki L., *Europejski Trybunał Praw Człowieka a prawo UE (refleksje nad wyrokiem ETPC z 6.12.2012 r. w sprawie Michaud przeciwko Francji)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 20 i nast.
- Garlicki L., *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 14 i nast.
- Garlicki L., *Sądownictwo a prawo europejskie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2023, s. 505 i nast.

48 A. Gajda, *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 marca 2023 r. w sprawie Cupiał przeciwko Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 158 i nast.

49 M.A. Nowicki, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2) – wyrok ETPC z dnia 11 lipca 2017 r.*, *Wielka Izba, skarga nr 19867/12*, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2016*, LEX/el. 2017, LEX/el. 2018.

50 N. Zawadzka, *Glosa...*

51 A. Gajda, *Rzetelne...*, s. 158 i nast.

52 Wyrok SA w Łodzi z 11.01.2022 r., II AKa 255/21, LEX nr 3358682.

53 *Cupiał v. Polska*, pkt 38 i n. *Cupiał v. Polska*, pkt 42 i nast.

- Harris J.D., O'Boyle M., Bates E.P., Buckley C.M., *Law of the European Convention on Human Rights*, 2018. <https://doi.org/10.1093/he/9780198785163.001.0001>
- Hryb A.M., *Protection of Human Rights in the European Union: General Principles*, „Analytical and Comparative Jurisprudence” 2025, s. 859 i nast. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.143>
- Jurczyk T., *The role of the Court of Justice of the European Union in setting European Union Standards of Protection of Fundamental Rights*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015, s. 141 i nast.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 184 i nast.
- Krzywoń A., *Europejski system ochrony praw i wolności – Rada Europy*, [w:] A. Krzywoń, W. Brzozowski, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023, s. 77 i nast.
- Krzyżanowska-Mierzewska M., *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w Polsce – refleksje po trzydziestej rocznicy ratyfikacji*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 5, s. 4 i nast.
- Lock T., *The ECJ and the ECHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Holandia 2010, s. 375 i nast. <https://doi.org/10.1163/156918509X12537882648426>
- Łętowska E., *Dyskurs prawniczy w Polsce: miejsce i znaczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11, s. 13 i nast.
- Nowicki M.A., *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 15, s. 22 i nast.
- Nowicki M.A., *Neij i Sunde Kolmisoppi przeciwko Szwecji – decyzja ETPC z dnia 19 lutego 2013 r., skarga nr 40397/12*, [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, LEX/el. 2014.
- Opinia TS z 18.12.2014 r., 2/13, ZOTSiS 2014, nr 12, poz. I-2454. [https://doi.org/10.1016/S0262-1762\(14\)70304-9](https://doi.org/10.1016/S0262-1762(14)70304-9)
- Postanowienie TSUE z 17.05.2022 r., C-692/21 P, OH przeciwko Europejski Trybunał Praw Człowieka, LEX nr 3345278.
- Półtorak N., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – projekt umowy akcesyjnej a prawo UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9, s. 4 i nast.
- Protokół nr 16 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, <https://europeancourt.org/pl/dokumenty/rada-europy/europejska-konwencja-praw-czlowieka/protokol-nr16/> (dostęp: 9.04.2025).
- Sozański J., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Glosa do opinii TS z dnia 18 grudnia 2014 r., 2/13*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8, s. 122 i nast.
- Spano R., *The Rule of Law as the Lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the Independence of the Judiciary*, „European Law Journal” 2021, t. 27. <https://doi.org/10.1111/eulj.12377>
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
- Wyrok SA w Łodzi z 11.01.2022 r., II AKa 255/21, LEX nr 3358682.
- Zahirović D., *Is There Something New in the European Union? – Right to a Fair Trial According to the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, „Anali Pravnog fakulteta broj” 2018, nr 22.
- Zawadzka N., *Glosa do decyzji ETPC z dnia 19 lutego 2013 r., 40397/12*, LEX/el. 2013.

Mateusz Brzózka* 

Ochrona danych biometrycznych jako danych szczególnie wrażliwych w świetle współczesnych wyzwań technicznych i cyfrowych

Streszczenie

Celem przedstawionego artykułu jest omówienie złożoności problematyki danych biometrycznych w dobie postępującej cyfryzacji. Unikalność danych biometrycznych czyni je wyjątkowymi, pozwalającymi na precyzyjną identyfikację każdej osoby, ale jednocześnie dane biometryczne stają się szczególnym punktem zainteresowania hakerów. Biometria to nie tylko zbiór jakichkolwiek danych, lecz kategoria szczególnie chroniona przez przepisy RODO, co wiąże się z obowiązkiem traktowania ich z najwyższą ostrożnością. W artykule wskazano, jakie zagrożenia niesie za sobą przetwarzanie na masową skalę danych biometrycznych. Omówiono również podstawowe regulacje prawne i wskazano na konkretne przypadki, w których doszło do naruszeń w kontekście przetwarzania tego rodzaju danych. Bezpieczna przyszłość danych biometrycznych zależy nie tylko od przyjęcia kolejnych regulacji prawnych, lecz także od zapewnienia społecznej odpowiedzialności za tożsamość cyfrową.

Słowa kluczowe: dane biometryczne, dane osobowe, cyfrowa tożsamość, bezpieczne przetwarzanie danych, prywatność

The Protection of Biometric Data as a Special Category of Sensitive Data in Light of Contemporary Technological and Digital Challenges

Abstract

The purpose of the presented article is to discuss the complexities surrounding biometric data in the era of advancing digitalization. The uniqueness of biometric data renders it exceptional, enabling precise identification of individuals; however, at the same time, such data increasingly becomes a focal point of interest for hackers. Biometrics do not constitute merely an ordinary set of data, but rather represent a category afforded special protection under the provisions of the GDPR, thereby necessitating their

* Student IV roku prawa, Akademia Leona Koźmińskiego, Kolegium Prawa, e-mail: 47647@kozminski.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0001-4783-5596>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 20.04.2025. Verified: 4.06.2025. Accepted: 10.10.2025.

treatment with the utmost caution. The article outlines the risks inherent in the large-scale processing of biometric data. It also examines the fundamental legal regulations and highlights specific instances in which breaches occurred in the context of the processing of such data. The secure future of biometric data depends not only on the adoption of further legal frameworks but also on the assurance of societal responsibility for digital identity.

Keywords: biometric data, personal data, digital identity, secure data processing, privacy

1. Wstęp

W epoce coraz szybszego postępu technologicznego dane biometryczne stały się niezaprzeczalnie istotnymi instrumentami przy elektronicznej identyfikacji osób fizycznych. Pomimo niewątpliwych korzyści, jakie niesie za sobą ich zastosowanie, przetwarzanie tych danych wiąże się z istotnymi zagrożeniami dla praw i wolności jednostki, w szczególności zaś dla prawa do prywatności i autonomii informacyjnej¹. Zarówno sektor publiczny, jak i globalne korporacje są na coraz większym celowniku zaawansowanych cyberataków, co skutkuje wyciekami danych osobowych na niewyobrażalną skalę. Istotnym potwierdzeniem rzeczywistego i wielowymiarowego zagrożenia dla integralności danych biometrycznych jest cyberatak na amerykański Office of Personnel Management, w wyniku którego doszło do ujawnienia odcisków palców ponad czterech milionów osób, a nawet na szwank zostały narażone poufne dane ponad 21 milionów osób². Do podobnego wycieku danych biometrycznych doszło także w wyniku ataku na narzędzie zabezpieczające w Biostar 2, w ramach którego ujawniono w przestrzeni cyfrowej ponad milion odcisków palców i innych poufnych danych³. Przytoczone przykłady unaocniają skalę oraz intensyfikację zagrożeń związanych z nieadekwatnymi mechanizmami ochrony prawnej. Należy przy tym wskazać, iż wyciek danych biometrycznych nie zawsze jest tylko rezultatem wadliwych regulacji prawnych, lecz także braku skutecznego ich wdrażania.

W literaturze wskazuje się na problem bardzo istotny z punktu widzenia regulacji prawnych. Mianowicie, koniecznym jest przededefiniowanie podejścia do zarządzania ryzykiem w stosunku do ochrony danych osobowych⁴. W mojej ocenie, jak słusznie wskazano, ryzyko związane z naruszeniem danych biometrycznych ma charakter strukturalny, a nie jedynie incydentalny. Jednostkowy wyciek może prowadzić do daleko idących skutków, takich jak trwałe naruszenie prywatności. O ile bowiem hasło może zostać zmienione, o tyle odcisk palca czy unikalny wzorec siatkówki oka pozostają niezmiennie przez całe życie. Utrata kontroli nad takimi danymi skutkuje trwałym naruszeniem naszego prawa do ochrony danych osobowych, co w dalszej konsekwencji prowadzić może do ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności. Dodatkowo pojawia się problem łączenia danych z różnych źródeł, które może prowadzić do nieautoryzowanego profilowania osób, co nie jest wystarczająco uregulowane w obowiązujących aktach prawnych. Z tego względu pozostaje uzasadnione pytanie co do efektywności obowiązujących mechanizmów ochrony prawnej w dobie dynamicznie postępującej cyfryzacji oraz wzrastającej zależności wielu sfer życia społecznego od technologii biometrycznych.

1 A. Michałowicz, *Przetwarzanie danych biometrycznych a ochrona jednostek – analiza wybranych zagadnień na tle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, czerwiec 2021, s. 83 i nast.

2 K. Finklea i in., *Cyber Intrusion into U.S. Office of Personnel Management: In Brief*, „Congressional Research Service”, lipiec 2015, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R44111.pdf> (dostęp: 1.08.2025).

3 Ch. Baraniuk, *Biostar Security Software 'leaked a Million Fingerprints'*, „BBC” 2019, <https://www.bbc.com/news/technology-49343774> (dostęp: 30.07.2025).

4 R. Gellert, *Understanding the Notion of Risk in the General Data Protection Regulation*, „Computer Law and Security Review” 2018.

2. Analiza statusu prawnego danych biometrycznych

Do roku 2016 pojęcie danych biometrycznych zarówno w unijnych aktach prawnych, jak i w polskim prawodawstwie nie było uregulowane. Do porządku prawnego Unii Europejskiej definicja legalna danych biometrycznych została wprowadzona dopiero w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/679⁵. To właśnie w art. 4 pkt 14 tego aktu wskazano, czym tak naprawdę są dane biometryczne. Zakreślony zakres znaczeniowy danych biometrycznych, wynikający z tego przepisu obejmuje przede wszystkim informacje dotyczące cech fizycznych, fizjologicznych oraz behawioralnych osób fizycznych⁶. Unijny prawodawca, tworząc treść art. 4 RODO, przyjął kluczowe elementy definicyjne wypracowane zarówno w orzecznictwie, jak i w poglądach doktryny. W głównej mierze posłużyło temu stanowisko Grupy Roboczej art. 29 ds. Danych Osobowych, która jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia RODO na gruncie dyrektywy 95/46/WE⁷ wypracowała wytyczne. Wskazane jest, iż dane biometryczne w większości przypadków powinny być traktowane jako dane osobowe, jednakże koniecznym jest możliwość ich powiązania z konkretną osobą fizyczną. Jak wskazała ta grupa robocza „typowymi przykładami danych biometrycznych są odciski palców, wzorec siatkówki, struktura twarzy, głos, ale także geometria dłoni, układ żył lub nawet pewne głęboko zakorzenione umiejętności lub inne cechy zachowania (takie jak własnoręczny podpis, uderzenie w klawisz, szczególny chód lub sposób mówienia)”⁸. Z uwagi na zakwalifikowanie danych biometrycznych jako szczególnej kategorii danych osobowych ich przetwarzanie objęte jest zaostrzonym reżimem ochronnym, polegającym na ustanowieniu generalnego zakazu ich przetwarzania. By można było mówić o danych biometrycznych, powinny zostać spełnione kumulatywnie wszystkie przesłanki wynikające z art. 4 pkt 14 RODO. Odpowiednio są to:

1. Dane biometryczne muszą dotyczyć cech fizycznych, fizjologicznych lub behawioralnych osób fizycznych. Oznacza to bezpośredniość związania tych cech z indywidualnymi właściwościami danej konkretnej osoby⁹.
2. Dane te ze względu na swoją unikalność pozwalają na jednoznaczne zidentyfikowanie osoby fizycznej, a co za tym idzie nie powtarzają się w stosunku do innych podmiotów¹⁰.
3. Ich proces przetwarzania technicznego ma mieć charakter czynności specjalnej. Kluczowy w tym postępowaniu jest cel, któremu ma to służyć.

Ciekawa z tego punktu widzenia jest możliwość podzielenia danych biometrycznych na dwie kategorie¹¹:

- Biometria biologiczna – obejmuje techniki bazujące na mierzeniu cech fizycznych i fizjologicznych osób (*physical and physiological-based*). Wykorzystuje niezmiennie cechy, które posiada każdy z nas. W szczególności obejmują one: weryfikację odcisków palców, analizę obrazu palca, rozpoznawanie tęczówki, analizę siatkówki, rozpoznawanie twarzy, zarys wzorów dłoni,

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1).

6 W. Chomiczewski i in., *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Wolters Kluwer Polska, 2018.

7 Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U.UE.L.1995.281.31).

8 Grupa Robocza ds. ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych powołana na mocy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r.

9 Grupa Robocza ds. ochrony danych powołana na mocy Art. 29, *Opinia 4/2007 w sprawie pojęcia danych osobowych*, s. 13 (01248/07/PL WP 136).

10 W. Chomiczewski i in., *RODO. Ogólne rozporządzenie...*

11 Grupa Robocza ds. ochrony danych powołana na mocy art. 29, *Opinion 3/2012 on developments in biometric technologies*, przyjęta 27.04.2012 r., s. 4 i nast. (00720/12/EN WP193).

rozpoznawanie kształtu uszu, wykrywanie zapachu ciała, rozpoznawanie głosu, analizę wzorów DNA i analizę porów potowych.

- Biometria behawioralna – opiera się na mierzeniu zachowań osób i obejmuje weryfikację podpisu odręcznego, analizę uderzeń klawiszy, analizę chodu, sposób chodzenia lub poruszania się, jak również wzorce odzwierciedlające podświadome procesy myślowe. Skupia się na wzorcach zachowań osoby podczas interakcji z jakimś urządzeniem¹².

Każda z powyższych kategorii danych biometrycznych posiada swoje unikalne zalety. Biometria biologiczna posiada wysoką jakość i stanowi niesłychaną trudność przy chęci oszukania systemu¹³. Tymczasem jedną z głównych zalet biometrii behawioralnej jest możliwość ciągłego monitorowania użytkownika korzystającego z danego systemu informatycznego. Jej właściwości służą chociażby do wykrywania nieupoważnionych logowań w bankowości elektronicznej¹⁴. Dychotomiczny podział pomiędzy biometrią biologiczną a behawioralną implikuje konieczność szczególnej ochrony systemów informatycznych, gdzie dane te są przetwarzane.

Ich przetwarzanie w zgodzie z prawem występuje w przypadkach wskazanych w art. 9 ust. 2 RODO¹⁵. Przesłanki legalizujące przetwarzanie obejmują chociażby: wyraźną zgodę osoby, której dane dotyczą (lit. a), wykonywanie obowiązków w dziedzinie prawa pracy (lit. b), ochronę żywotnych interesów osoby (lit. c), a także ważny interes publiczny wynikający z prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego (lit. g) czy cele związane z profilaktyką zdrowotną lub medycyną pracy (lit. h). Uwzględnienie katalogu czynności w definicji legalnej przetwarzania danych osobowych istotnie ogranicza wątpliwości interpretacyjne w zakresie kwalifikacji prawnej konkretnych działań, zastrzegając jednak, że uznanie ich za przetwarzanie wymaga każdorazowego spełnienia ogólnych przesłanek, zawartych w pierwszej części tej definicji¹⁶.

Oprócz ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych dane biometryczne zostały objęte także zakresem regulacyjnym innych aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej. Przede wszystkim należałoby wskazać na tak zwaną dyrektywę NIS 2¹⁷, a także na potocznie nazywane rozporządzenie eIDAS¹⁸. Mimo braku bezpośredniego odwołania do danych biometrycznych w swoich postanowieniach istotnie wpływają na ich status prawny oraz wskazują na konieczną ochronę wrażliwych danych w obszarze cyfrowym. Wpisując tym samym dane biometryczne w aspekt obowiązków związanych z cyberbezpieczeństwem oraz uwierzytelnianiem elektronicznym, należy wziąć po uwagę ich wrażliwy charakter, wymagając tym samym wzmocnionej ochrony. Aby poznać w sposób prawidłowy charakterystykę danych biometrycznych w kontekście prawodawstwa unijnego, konieczne jest przedstawienie charakteru prawnego i faktycznego wyżej wskazanych aktów prawnych. Głównym celem rozporządzenia eIDAS jest ujednolicenie ram prawnych dla funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego poprzez ustanowienie wspólnych standardów dla identyfikacji elektronicznej. Regulacja ta ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do transakcji elektronicznych w obrocie transgranicznym¹⁹. Nie można nie zauważyć, iż rozporządzenie to nadal odgrywa szczególną rolę

12 Biometria behawioralna – czym jest i jakie ma znaczenie w zapobieganiu nadużyciom?, „Algolytics”, sierpień 2023, <https://algolytics.com/pl/biometria-behawioralna-czym-jest-i-jakie-ma-znaczenie-w-zapobieganiu-naduzyciom/> (dostęp: 30.07.2025).

13 M. Sołtysiak, *Dane biometryczne w kontekście ochrony danych osobowych*, Lex digital, 2023.

14 J. Młaskawa, *Biometria w bankowości – szanse i zagrożenia Banku przyszłości*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2015, nr 3, s. 110–120.

15 D. Dörre-Kolasa, *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, Warszawa 2020.

16 A. Krasuski, *Ochrona danych osobowych na podstawie RODO*, Warszawa 2018.

17 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14.12.2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (Dz.U.UE.L.2022.333.80).

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (Dz.U.UE.L.2014.257.73).

19 M. Marucha-Jaworska, *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Wolters Kluwer Polska, 2017.

w kontekście przetwarzania danych biometrycznych, gdyż środki identyfikacji elektronicznej coraz częściej opierają się na wykorzystaniu tych właśnie danych. Natomiast jeśli chodzi o przyjęcie dyrektywy NIS 2, jej głównym zamierzeniem było wprowadzenie minimalnych standardów w zakresie zarządzania ryzykiem cybernetycznym, ustanawiając bardziej spójne i kompleksowe wymogi dla szerokiego kręgu podmiotów operujących w kluczowych sektorach. Głównym filarem tej regulacji jest ustanowienie jednolitego reżimu obowiązków sprawozdawczych oraz zasad reagowania na incydenty, co ma przeciwdziałać rozbieżnościom stosowania prawa w państwach członkowskich UE²⁰. Dlatego też dane biometryczne jako coraz powszechniej wykorzystywany element systemów uwierzytelniania i kontroli dostępu nabierają charakteru aktywów wymagających szczególnej ochrony w świetle obowiązków wynikających z dyrektywy NIS 2. Instytucje Unii Europejskiej, kontynuując politykę, której głównym zamierzeniem jest stworzenie bezpiecznego i odpowiedzialnego porządku prawnego w obszarze sztucznej inteligencji, przyjęły rozporządzenie AI Act (AIA)²¹. Szczególną uwagę należy zwrócić na wprowadzony zakaz niecelowego pozyskiwania danych biometrycznych z przestrzeni publicznej oraz ograniczenia w zakresie ich analizy. Kluczowym w tym aspekcie staje się art. 5 tego aktu, który przewiduje zakaz stosowania najbardziej inwazyjnych i możliwie szkodliwych praktyk wykorzystywania sztucznej inteligencji w zakresie nieuprawnionego przetwarzania danych biometrycznych. Zakazane praktyki obejmują wszelkie zastosowania systemów AI, które poprzez stosowania technik podprogowych, manipulacyjnych prowadzą do istotnego zniekształcenia ich zachowań oraz narażenia na poważną szkodę. Ustanowiony został także zakaz niecelowego pozyskiwania danych biometrycznych z przestrzeni publicznej czy predykcyjnego profilowania w obszarze kryminalnym oraz inferencji emocji w środowisku pracy i edukacji²². Bez wątpienia regulacje te mają na celu ochronę prywatności jednostki oraz służą przeciwdziałaniu nieuczciwym formom ingerencji sztucznej inteligencji w tak wrażliwą przestrzeń, jaką stanowi przetwarzanie danych biometrycznych.

Postępująca cyfryzacja, głównie w obszarze identyfikacji oraz uwierzytelniania danych osób fizycznych, przyczyniła się do wzrostu znaczenia danych biometrycznych, a idzie za tym konieczność wprowadzenia szczególnych regulacji prawnych. Dane te nie stanowią jedynie dość specyficznej kategorii danych osobowych w rozumieniu prawa unijnego, lecz pozostają także przedmiotem ochrony naszego krajowego porządku prawnego. RODO przyznaje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia modyfikacji w ramach krajowego ustawodawstwa pod warunkiem, że nie naruszają one celów oraz podstawowych założeń regulacji unijnej, a także nie prowadzą do osłabienia poziomu ochrony danych osobowych zagwarantowanego w rozporządzeniu²³. W polskim porządku konstytucyjnym ze względu na specyficzny charakter danych biometrycznych mieszczą się one w obrębie ochrony udzielanej przez szereg przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu do postanowień Konstytucji RP szczególnego znaczenia nabiera konieczność wyważenia dwóch konstytucyjnych wartości: prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ochrony prywatności i prawa ochrony danych osobowych²⁴. Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i jego wykonywanie musi odbywać się z poszanowaniem innych praw konstytucyjnych, w szczególności prawa do ochrony życia prywatnego²⁵. Ochrona ta musi obejmować także

20 R. Bujalski, *Nowe środki w zakresie cyberbezpieczeństwa (dyrektywa NIS 2)*, System Informacji Prawnej LEX 2023.

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.U.UE.L.2024).

22 D. Flisak, *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, LEX/el. 2024.

23 D. Echaust-Przybytniak, *Przetwarzanie danych biometrycznych w polskim porządku prawnym*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 2.

24 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483).

25 Wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3/3.

prawo jednostki do decydowania o udostępnianiu danych osobowych, zwłaszcza wrażliwych, takich jak dane biometryczne. Konieczność zapewnienia autonomii informacyjnej wymaga nie tylko uwzględnienia standardów prawnych wynikających z RODO, lecz także respektowania granic wymierzonych przez postanowienia Konstytucji RP.

Przy uwzględnieniu mocy prawnej, jaką temu rozporządzeniu nadaje art. 288 TFUE²⁶, uzasadnione jest postawienie tezy, iż polski ustawodawca powinien wprowadzić odrębne przepisy regulujące przetwarzanie danych biometrycznych (w aktach szczególnych dotyczących poszczególnych sektorów), tworząc w ten sposób podstawę prawną dla przetwarzania danych biometrycznych do konkretnych celów (np. identyfikacji) w sposób zapewniający zgodność z RODO oraz realizację konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki. Nasz krajowy prawodawca stara się w pewnym stopniu wychodzić naprzeciw potrzebie zapewnienia adekwatnego poziomu ochrony danych osobowych. W efekcie czego postanowił znowelizować Kodeks pracy poprzez wprowadzenie art. 22^{1b}²⁷, gdzie wskazano, iż wszelkie dane wrażliwe w rozumieniu art. 9 RODO mogą być przetwarzane wyłącznie z inicjatywy pracownika²⁸. Wyjątek stanowi przetwarzanie danych biometrycznych pracowników wyłącznie za ich zgodą i jedynie, gdy jest to niezbędne do kontroli dostępu do pomieszczeń lub urządzeń wymagających szczególnej ochrony. Należy jednak podkreślić, że przetwarzanie takich danych musi odbywać się przy zachowaniu zasad celowości, minimalizacji oraz z zastosowaniem odpowiednich środków organizacyjnych i technicznych, zabezpieczających ich poufność²⁹. Ustawodawca winien nadal konsekwentnie wprowadzać regulacje prawne w zakresie takim, jakim dopuszcza na to RODO, uwzględniając specyfikę danych biometrycznych, ich trwałość, niezmienny charakter oraz wysoki potencjał ingerencji w sferę prywatności osób znajdujących się pod polską jurysdykcją.

3. Konieczność zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych w procesie ich przetwarzania

W dzisiejszym świecie biometria działa jak złożony mechanizm. Kluczowe znaczenie mają w tym kontekście przepisy RODO, a w szczególności art. 32 i art. 35, które formułują obowiązki w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania oraz ochrony danych osobowych. Współczesne systemy biometryczne funkcjonują najczęściej w modelu zdecentralizowanym, w którym dostawcy technologii i podmioty przetwarzające dane osobowe pełnią odrębne, choć powiązane funkcjonalnie role.

Zgodnie z art. 32 RODO administrator oraz podmiot przetwarzający są zobowiązani do wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, które zapewnią stopień bezpieczeństwa odpowiadający ryzyku. Zgodnie z zasadą integralności i poufności dane osobowe powinny być przetwarzane w sposób gwarantujący ich odpowiedni poziom bezpieczeństwa, obejmujący ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem procesem przetwarzania³⁰. W odniesieniu do danych szczególnie wrażliwych, jakimi są dane biometryczne, obowiązek ten przyjmuje formę wzmocnioną. W praktyce wymaga to zastosowania m.in. szyfrowania, pseudonimizacji, segmentacji dostępu czy monitorowania nieautoryzowanych działań w czasie rzeczywistym.

Natomiast jeśli chodzi o wcześniej wspomniany przeze mnie art. 35 RODO, norma wynikająca z tego przepisu wskazuje na obowiązek przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych, jeśli dany rodzaj przetwarzania (ze względu na swoją naturę, zakres, kontekst i cele) może powodować wysokie

26 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016).

27 Ustawa z 26.06.1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 ze zm.).

28 M. Gersdorf, M. Raczkowski, [w:] W. Ostaszewski i in., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024, art. 22(1(b)).

29 M. Kuba, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–93*, wyd. VII, red. K.W. Baran, Warszawa 2025, art. 22(1(b)).

30 W. Chomiczewski i in., *RODO. Ogólne rozporządzenie...*

ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Jeżeli taka przesłanka zachodzi, ocena skutków staje się obligatoryjna. System regulacyjny przewidziany w art. 35 RODO zakłada zatem konieczność dokonania uprzedniej wstępnej analizy każdego rodzaju przetwarzania, umożliwiającej kwalifikację stopnia ryzyka. RODO nie ustanawia formalnej procedury przeprowadzania oceny skutków, wskazuje jednak elementy obligatoryjne, jakie taka analiza powinna zawierać. Przy braku szczegółowej regulacji administratorzy mogą posilkować się wytycznymi organów nadzorczych i ramami Privacy Impact Assessment, dostosowując je do konkretnego kontekstu przetwarzania danych³¹. Jak słusznie zostało zauważone w wytycznych dotyczących oceny skutków dla ochrony danych (DPIA), przetwarzanie danych biometrycznych niemal zawsze wymaga sprawdzenia, jakie ryzyko może spowodować akurat dane konkretne przetwarzanie³². Dostawcy rozwiązań biometrycznych, oferując swoje usługi, muszą to robić przy uwzględnieniu przede wszystkim zgodności tych czynności z zasadami *privacy by design* i *privacy by default*.

4. Privacy by design i privacy by default a ochrona danych wrażliwych

Samo znaczenie zasady *privacy by design* zostało zaproponowane przez Komisarz ds. Informacji i Prywatności kanadyjskiej prowincji Ontario – Ann Cavoukian. Natomiast terminem prawnie zdefiniowanym w art. 25 ust. 1 RODO jest *Data Protection by Design*. Różnica pomiędzy tą terminologią ma charakter normatywny, lecz często w praktyce stosowana zamiennie prowadzi do nieporozumień. Zasada ta sama w sobie zakładała maksymalny poziom ochrony prywatności jako integralnie wbudowany w architekturę systemów informatycznych i procesów globalnego biznesu. Prywatność użytkownika powinna być chroniona automatycznie, bez potrzeby podejmowania przez niego jakichkolwiek dodatkowych działań³³. Ochrona danych stanowi element domyślny, a nie opcjonalny, musi reagować automatycznie i natychmiast. Już na etapie projektowania procesów przetwarzania danych na administratorze spoczywa obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych, które zapewnią pełną zgodność tych procesów z postanowieniami RODO³⁴. Każdy wyciek, błędne przetworzenie czy nieuprawniony dostęp do takich danych mogą skutkować nie tylko trwałym naruszeniem prywatności jednostki, ale również zagrożeniem jej bezpieczeństwa fizycznego lub społecznego. Jedną z zasad *privacy by design*, a w mojej ocenie jedną z kluczowych jest konieczność integralnego wpisania ochrony prywatności w strukturę każdego systemu informatycznego. Ochrona danych osobowych, a w szczególności danych biometrycznych powinna stanowić jedną z podstawowych i nieodzownych funkcjonalności danego rozwiązania technologicznego. Nie może być ona traktowana jako element wtórny, implementowany *post factum* w drodze modyfikacji istniejących systemów, lecz musi być zaprojektowana jako ich konstytutywny komponent³⁵. Prywatność zyskuje tym samym status nieodzownej cechy systemu, a nie jedynie dodatku o charakterze proceduralnym czy technicznym.

31 Tamże.

32 Grupa Robocza ds. ochrony danych powołana na mocy art. 29, *Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is "likely to result in a high risk" for the purposes of Regulation 2016/679*, przyjęta 4.04.2017 r. (17/EN WP 248 rev.01).

33 A. Cavoukian, *Privacy by Design. The 7 Foundational Principles – Implementation and Mapping of Fair Information Practices*, Information & Privacy Commissioner, Ontario 2011.

34 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Komentarz, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.

35 W. Wiewiórowski, *Privacy by design jako paradygmat ochrony prywatności*, Warszawa 2012, s. 17.

Przechodząc natomiast do zasady *privacy by default*, interpretacja wymogów określonych przez art. 25 ust. 2 RODO w pewnym stopniu została wyjaśniona przez Europejską Radę Ochrony Danych. Jak wskazuje rada, wdrożenie zasady ochrony danych w fazie projektowania (*privacy by design*) musi nastąpić już na etapie definiowania środków przetwarzania, czyli w momencie podejmowania decyzji co do wyboru architektury systemu. Ocena ta musi uwzględniać chociażby aktualny stan wiedzy technicznej, koszt wdrożenia, charakter i kontekst przetwarzania, jego zakres oraz cele, a także skalę i prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka. Wszak administratorzy powinni być również w stanie wykazać, że proces ten został przeprowadzony w odniesieniu do każdego środka przetwarzania wchodzącego w skład całego procesu³⁶. W tym ujęciu przetwarzanie danych biometrycznych w celach wtórnych, np. marketingowych, bez uprzedniej zgody stanowiłoby naruszenie zasady minimalizacji danych, a w konsekwencji naruszałoby postanowienia RODO³⁷. Jedną z głośniejszych spraw, która w sposób praktyczny ukazuje istnienie tego problemu, był wyciek danych biometrycznych z platformy Biostar 2. Akurat w tym przypadku dane szczególnie wrażliwe (jak np. odciski palców, dane rozpoznawania twarzy) były przechowywane bez żadnej formy szyfrowania. Konsekwencją braku zabezpieczenia mogłoby być swobodne edytowanie konta istniejącego użytkownika i dodać swój własny odcisk palca, a następnie uzyskać dostęp do dowolnego budynku, do którego użytkownik jest upoważniony³⁸. Incydent ten jasno potwierdził, że systemy nieposiadające żadnych ograniczeń w zakresie dostępu czy zakresu gromadzonych informacji znajdują się w kolizji z zasadą *privacy by default*, wskazaną w art. 25 ust 2 RODO.

Wdrożenie zarówno zasady *privacy by design*, jak i *privacy by default* jest w sposób spójny powiązany z koniecznością dokonywania oceny skutków dla ochrony danych (inaczej zwaną DPIA). Ma to w szczególności zastosowanie przy wdrażaniu nowych technologii, opartych na biometrycznych metodach identyfikacji. Stanowisko Europejskiej Rady Ochrony Danych nakazuje, aby każdy system oparty na danych biometrycznych, działający w sposób zautomatyzowany i ukierunkowany na identyfikację osoby fizycznej, powinien zostać uprzednio poddany szczegółowej analizie ryzyka oraz ocenie zgodności z zasadami wynikającymi z art. 5 i art. 25 RODO³⁹.

5. Techniczne i prawne środki zabezpieczenia danych biometrycznych

Szyfrowanie danych biometrycznych pełni ważną rolę w systemach ochrony danych osobowych. Jest to jeden z kluczowych sposobów na zagwarantowanie bezpieczeństwa technicznego, które zostało zapewnione przez ogólne przepisy RODO. W art. 32 ust. 1 tegoż aktu jasno zostało zawarte, że administrator lub inny podmiot przetwarzający dane muszą stosować odpowiednie środki techniczne oraz organizacyjne, jak szyfrowanie, aby zapewnić bezpieczny poziom odpowiadający ryzyku.

Dane biometryczne, z powodu ich niepowtarzalności oraz unikalności, są typem informacji osobowych o bardzo dużym potencjale identyfikacyjnym⁴⁰. O ile w przypadku danych takich jak hasła czy tokeny uwierzytelniające da się je szybko zmienić po wystąpieniu incydentu bezpieczeństwa, o tyle dane biometryczne (takie jak obraz siatkówki, odcisk palca, wzorzec głosu) są stałe i trwale powiązane z konkretną osobą. Skupiając się *sensu stricto* na technicznym punkcie widzenia, szyfrowanie danych

36 Europejska Rada Ochrony Danych, *Guidelines 4/2019 on Article 25, Data Protection by Design and by Default*, październik 2020.

37 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady(UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (Dz.U.UE.L.2014.257.73).

38 J. Taylor, *Major Breach Found in Biometrics System Used by Banks, UK Police and Defence Firms*, „The Guardian”, 14 sierpnia 2019.

39 Europejska Rada Ochrony Danych, *Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement*, maj 2023.

40 K. Langer, *Biometria w miejscu pracy – kiedy i jak pracodawca może ją stosować zgodnie z prawem?*, „ODO 24” 2024, <https://odo24.pl/blog-post/biometria-w-miejscu-pracy-kiedy-i-jak-pracodawca-moze-ja-stosowac-zgodnie-z-prawem> (dostęp: 1.08.2025).

biometrycznych powinno opierać się na algorytmach kryptograficznych zapewniających odporność na ataki ze strony podmiotów trzecich. Zapewnienie bezpieczeństwa danym biometrycznym wiąże się coraz bardziej także z niewykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru, potocznie znanym jako blockchain. Dane osobowe, a w szczególności dane wrażliwe w zgodzie z RODO należy przetwarzać poza łańcuchem blocków. Daje to możliwość uniknięcia wystąpienia naruszeń rozporządzenia w związku z przeniesieniem danych do rejestrów rozproszonych⁴¹. Administratorzy są wręcz zobowiązani do skutecznego uniemożliwienia zdobycia danych szczególnie wrażliwych przez podmioty nieposiadające takich uprawnień.

6. Przetwarzanie danych biometrycznych – studium przypadku polskiej szkoły

Bez wątpienia chęć przetwarzania danych biometrycznych przez placówki oświatowe budzi pewne wątpliwości, a nawet zakłopotanie. Tutaj pojawia się pytanie, czemu tak naprawdę miałyby to służyć. By poznać to zagadnienie, warto przyrzeć się temu, co wydarzyło się w jednej z polskich szkół podstawowych. Mianowicie, od roku 2015 w placówce tej był wykorzystywany czytnik biometryczny, a co ciekawsze, został on umieszczony przy wejściu do stołówki szkolnej. Dzieci, by odebrać przynależny im posiłek, musiały zeskanować swoje linie papilarne. Szkoła, tłumacząc swoje postępowanie, powoływała się na chęć ułatwienia automatycznego pobierania opłat oraz przyspieszenia wydawania posiłków. Jeden z rodziców dowiedziawszy się o tym fakcie, złożył skargę do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Prezes UODO, działając na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, wszczął postępowanie administracyjne⁴², a następnie nałożył karę finansową na tę placówkę⁴³ w związku z naruszeniem szeregu postanowień RODO. W tym konkretnym przypadku głównie chodziło o naruszenie zasady legalności (art. 5 ust. 1 lit. a RODO) oraz warunków przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych (art. 9 ust. 1). Organ nadzorczy wskazywał na brak możliwości wyrażenia zgody na przetwarzanie danych biometrycznych w sposób dobrowolny oraz przetwarzanie tych danych, zdaniem Prezesa UODO, nie było warunkiem koniecznym do otrzymania obiadu przez dziecko⁴⁴, co powodowałoby *ex lege* nieskuteczność tej czynności.

Decyzja ta natomiast nie spotkała się z akceptacją ze strony Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który tym samym uchylił decyzję Prezesa UODO. W wyroku tym sąd wskazuje na zbyt rygorystyczne działanie ze strony organu nadzorczego oraz pominięcie celowości pozyskiwania danych biometrycznych przez szkołę⁴⁵. Stanowisko sądu I instancji zostało potwierdzone w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Sąd rozpoznający skargę kasacyjną podniósł fakt, że pomimo istnienia alternatywnych sposobów przetwarzania danych zgoda wyrażona w sposób zgodny z RODO nie może być w sposób swobodny i arbitralny podważana przez organ sprawujący nadzór⁴⁶. Przy czym zarówno w wyroku Wojewódzkiego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego płynie sentencja systemowa, która wskazuje, jakie przymioty powinna posiadać zgoda, by można było w sposób prawidłowy przetwarzać dane biometryczne. Są to odpowiednio: dobrowolność, jednoznaczność, konkretność, świadomość. Choć Sąd słusznie zaakcentował konieczność spełnienia określonych warunków

41 Grupa robocza ds. rejestrów rozproszonych i blockchain, *RODO a technologia blockchain*, Ministerstwo Cyfryzacji, 7.11.2019 r.

42 Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168).

43 Ustawa z 10.05.2018 r. O ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781).

44 Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 18.02.2020 r. (ZSZS, 440.768.2018), <https://uodo.gov.pl/decyzje/ZSZS.440.768.2018>

45 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.08.2020 r., II SA/Wa 809/20, LEX nr 3127372.

46 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.10.2024 r., III OSK 4804/21, LEX nr 3774636.

zgody, lecz pominął fakt, że przetwarzanie danych biometrycznych wymaga szczególnej ostrożności. Co więcej, motywy RODO akcentują potrzebę zwiększonej troski przy przetwarzaniu danych dzieci jako podmiotów szczególnie narażonych oraz precyzyjnego wskazania przez administratora danych celu i właściwej podstawy prawnej⁴⁷. Ponadto nie rozważono realnych alternatyw dla biometrycznej identyfikacji ani nie oceniono ryzyka nierównowagi stron w relacji szkoła – rodzic. Tak przyjęta wykładnia w sposób znaczny ogranicza prewencyjną funkcję RODO, która chronić ma podmioty danych przed nadmierną ingerencją. Stanowisko NSA pomija szerszy kontekst aksjologiczny RODO, nie podąża w kierunku zapewnienia pełnej formy bezpieczeństwa przetwarzania danych biometrycznych.

7. Podsumowanie

W obliczu postępu technologicznego wzrasta realne zagrożenie bezpieczeństwa i prywatności jednostki w kontekście wykorzystywania danych biometrycznych. Jak pokazują przytoczone przeze mnie przykłady ataków hakerskich na Biostar 2 czy Office of Personnel Management, współczesne systemy informatyczne nie są przygotowane na tak daleko idącą ingerencję z zewnątrz. Na kanwie tych przykładów możemy zaobserwować poważniejsze skutki, będące efektem wycieku danych biometrycznych niż te w przypadku wycieku zwykłych danych osobowych. Podyktowane jest to charakterem biometrii, która cechuje się niezmiennością, unikalnością, niepowtarzalnością. Istniejący problem wskazuje na konieczność podjęcia systemowych rozwiązań, zmieniających chociażby podejście do pojęcia zarządzania ryzykiem. Nieodzowne staje się również wzmocnienie obowiązujących regulacji prawnych, a w szczególności postanowień RODO, rozporządzenia eIDAS oraz dyrektywy NIS 2. Ochrona danych biometrycznych stanowi prawdziwe wyzwanie. Wymaga wprowadzenia skomplikowanych i wielowarstwowych technik, jak szyfrowanie czy pseudonimizacja. Kluczowe jest także stosowanie zasad *privacy by design* i *privacy by default*, które wymuszają myślenie o prywatności już na etapie projektowania systemów informatycznych. Znaczenie tych regulacji unaocznia historia jednej z polskich szkół podstawowych, która wprowadziła biometryczny system wymagający od uczniów skanowania linii papilarnych przy odbieraniu posiłku. Interwencja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wywołała szeroką dysputę prawną. Wszczęto postępowanie administracyjne, nałożono karę finansową. Natomiast sądy uznały, że wszystko odbywało się zgodnie z RODO. Zgoda, jeśli jest dobrowolna i świadoma, nie może być z góry kwestionowana przez organ nadzorczy bez przedstawienia wiarygodnych faktów i dowodów. Zobowiązanie to jest skierowane do wszystkich instytucji publicznych, które zdecydują się na przetwarzanie tej kategorii danych osobowych. Dane biometryczne jako niezmiennie i posiadające wysoki potencjał identyfikacyjny wymagają zaawansowanej ochrony technicznej i solidnych gwarancji prawnych. W erze cyfryzacji i rosnącej popularności technologii biometrycznych potrzebujemy spójnych regulacji prawnych. Muszą one być zgodne z unijnym porządkiem prawnym, ale także realnie chronić jednostkę przed nadużyciami i utratą kontroli nad danymi, które stanowią część jej tożsamości. Pamiętajmy, że my sami również musimy dbać o naszą prywatność i cyfrowe bezpieczeństwo.

⁴⁷ Motywy 38 i 40 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1).

Bibliografia

- Baraniuk Ch., *Biostar Security Software 'leaked a Million Fingerprints'*, „BBC” 2019, <https://www.bbc.com/news/technology-49343774> (dostęp: 30.07.2025).
- Biometria behawioralna – czym jest i jakie ma znaczenie w zapobieganiu nadużyciom?, „Algolytics” 2023, <https://algolytics.pl/biometria-behawioralna-czym-jest-i-jakie-ma-znaczenie-w-zapobieganiu-naduzyciom/> (dostęp: 30.07.2025).
- Bujalski R., *Nowe środki w zakresie cyberbezpieczeństwa (dyrektywa NIS 2)*, „System Informacji Prawnej, LEX 2023.
- Cavoukian A., *Privacy by Design. The 7 Foundational Principles – Implementation and Mapping of Fair Information Practices*, Information & Privacy Commissioner, Ontario 2011.
- Chomiczewski W., Czerniawski M., Drobek P., Góral U., Kuba M., Łuczak J., Makowski P., Witkowska-Nowakowska K., Zawadzka N., *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Wolters Kluwer Polska, 2018.
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 18.02.2020 r. (ZSZS.440.768.2018). <https://uodo.gov.pl/decyzje/ZSZS.440.768.2018>
- Dörre-Kolasa D., *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, Warszawa 2020.
- Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U.UE.L.1995.281.31).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14.12.2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (Dz.U.UE.L.2022.333.80).
- Echaust-Przybytniak D., *Przetwarzanie danych biometrycznych w polskim porządku prawnym*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 2. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.306>
- Europejska Rada Ochrony Danych, *Guidelines 4/2019 on Article 25, Data Protection by Design and by Default*, październik 2020.
- Europejska Rada Ochrony Danych, *Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement*, maj 2023.
- Finklea K., Christensen M.D., Fischer E.A., Lawrence S.V., Theohary C.A., *Cyber Intrusion into U.S. Office of Personnel Management: In Brief*, „Congressional Research Service”, lipiec 2015, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R44111.pdf> (dostęp: 1.08.2025).
- Flisak D., *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, LEX/el. 2024.
- Gellert R., *Understanding the Notion of Risk in the General Data Protection Regulation*, „Computer Law and Security Review” 2018. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.12.003>
- Gersdorf M., Raczkowski M., [w:] W. Ostaszewski, K. Rączka, A. Zwolińska, M. Gersdorf, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024, art. 22(1(b)).
- Grupa Robocza ds. ochrony danych powołana na mocy art. 29, *Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of Regulation 2016/679*, przyjęta 4.04.2017 r. (17/EN WP 248 rev.01).
- Grupa Robocza ds. ochrony danych powołana na mocy art. 29, *Opinia 4/2007 w sprawie pojęcia danych osobowych* (01248/07/PL WP 136).
- Grupa Robocza ds. ochrony danych powołana na mocy art. 29, *Opinion 3/2012 on developments in biometric technologies*, przyjęta 27.04.2012 r. (00720/12/EN WP193).
- Grupa Robocza ds. ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych powołana na mocy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r.
- Grupa robocza ds. rejestrów rozproszonych i blockchain, *RODO a technologia blockchain*, Ministerstwo Cyfryzacji, 7.11.2019 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483).

- Krasuski A., *Ochrona danych osobowych na podstawie RODO*, Warszawa 2018.
- Kuba M., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–93, wyd. VII*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025, art. 22(1(b)).
- Langer K., *Biometria w miejscu pracy – kiedy i jak pracodawca może ją stosować zgodnie z prawem?*, „ODO 24” 2024, <https://odo24.pl/blog-post.biometria-w-miejscu-pracy-kiedy-i-jak-pracodawca-moze-ja-stosowac-zgodnie-z-prawem> (dostęp: 1.08.2025).
- Marucha-Jaworska M., *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Wolters Kluwer Polska, 2017.
- Michałowicz A., *Przetwarzanie danych biometrycznych a ochrona jednostek – analiza wybranych zagadnień na tle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, czerwiec 2021.
- Młaskawa J., *Biometria w bankowości – szanse i zagrożenia Banku przyszłości*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2015, nr 3, s. 110–120.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*. Komentarz, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)* (Dz.U.UE.L.2024).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym* (Dz.U.UE.L.2014.257.73).
- Sołtysiak M., *Dane biometryczne w kontekście ochrony danych osobowych*, Lex digital, 2023.
- Taylor J., *Major Breach Found in Biometrics System Used by Banks, UK police and defence firms*, „The Guardian”, 14 sierpnia 2019.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE C 202 z 7.6.2016).
- Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168).
- Ustawa z 26.06.1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 ze zm.).
- Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781).
- Wiewiórowski W., *Privacy by design jako paradygmat ochrony prywatności*, Warszawa 2012.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.10.2024 r., III OSK 4804/21, LEX nr 3774636.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3/3.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.08.2020 r., II SA/Wa 809/20, LEX nr 3127372.

Karina Klenk* 

Patryk Kral** 

Zasada specjalności w europejskim nakazie aresztowania – między gwarancją ochrony a bezkarnością

Streszczenie

Artykuł analizuje problematykę funkcji zasady specjalności w odniesieniu do procedury ekstradycyjnej, a w szczególności europejskiego nakazu aresztowania. Celem opracowania jest przedstawienie istoty ograniczonego ścigania oraz pokazanie problemów związanych z praktyką orzeczniczą powyższego zagadnienia. Opracowanie koncentruje się na uchwyceniu ram, które wyznaczają określony zakres oddziaływania zasady specjalności. Autorzy, uwzględniając współczesne ujęcie doktrynalne, starają się zbadać celowość powyższej zasady, która osadzona jest na gruncie przestrzegania podstawowych praw i wolności człowieka. Artykuł stanowi wstęp do refleksji nad możliwymi zmianami, jakie mogłyby usprawnić współczesny system współpracy między państwami.

Słowa kluczowe: zasada specjalności, tożsamość czynu, prawa człowieka, europejski nakaz aresztowania, postępowanie karne

The principle of speciality in the European Arrest Warrant – between the guarantee of protection and the risk of impunity

Abstract

The article addresses the legal function of the speciality rule within extradition proceedings, with particular emphasis on the European Arrest Warrant. Its objective is to delineate the scope of limited prosecution and to identify interpretative challenges arising in judicial practice. The analysis focuses on the normative framework defining the application of the speciality rule. The authors, considering

* Studentka III roku, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, e-mail: karina.klenk@student.aws.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0006-3759-1053>

** Student III roku, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, e-mail: patryk.kral@student.aws.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0003-4860-6570>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 19.04.2025. Verified: 30.06.2025. Accepted: 10.10.2025

contemporary doctrinal approaches, examine the purpose and legal justification of this rule, rooted in the protection of fundamental rights and freedoms. The article initiates a broader discussion on potential reforms aimed at improving the current system of inter-state cooperation.

Keywords: speciality rule, identity of the offence, human rights, European Arrest Warrant, criminal proceedings

1. Wprowadzenie

Członkostwo w Unii Europejskiej niewątpliwie stanowi istotny czynnik sprzyjający wszechstronnemu rozwojowi państw wspólnoty. Zniesienie kontroli granicznych wewnątrz Unii znacznie zwiększyło mobilność i swobodny przepływ osób na jej terytorium. Należy jednak mieć na uwadze, że te same mechanizmy, które sprzyjają ułatwieniom w podróżowaniu i współpracy transgranicznej, mogą być również wykorzystywane w sposób niepożądany, w tym przez sprawców czynów zabronionych celem uniknięcia odpowiedzialności karnej.

Odpowiedzią na to wyzwanie jest europejski nakaz aresztowania (ENA), którego podstawowe założenia zawiera decyzja ramowa Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi¹. Ma ona ułatwiać ściganie i przekazywanie pomiędzy państwami UE ukrywających się osób. Europejski nakaz aresztowania, w przeciwieństwie do tradycyjnych form ekstradycji, oparty jest na głębokim zaufaniu sądów karnych państw członkowskich, wyznaczając nowe standardy w zakresie przekazywania osób ściganych poprzez m.in. ujednolicenie terminów, formularzy oraz podstaw wydania i odmowy wykonania nakazu².

Istotną rolę pełni tu tzw. zasada specjalności, która zakazuje ścigania osoby wydanej za przestępstwa popełnione przed jej przekazaniem, a niebędące podstawą wykonania nakazu. Celem artykułu jest próba krytycznej analizy tej instytucji w kontekście jej praktycznego zastosowania oraz rozważenie, czy zasada specjalności nie prowadzi w niektórych przypadkach do premiowania ucieczek poza granice kraju, czy jednak pełni istotną rolę gwarancyjną. Podjęta zostanie także refleksja nad aktualnością tej zasady w jej obecnym kształcie.

Autorzy rozważają powyższe kwestie z dwóch perspektyw. W pierwszej części zarysowana zostaje ogólna charakterystyka zasady specjalności ze szczególnym uwzględnieniem ochrony praw człowieka. W drugiej zaś przedstawiona zostaje problematyka tożsamości czynu oraz konsekwencje naruszenia klauzuli szczególności. Obie części uwzględniają bogaty dorobek judykatury. W zakończeniu autorzy przedstawiają swoje wnioski oraz postulaty w zakresie dalszego funkcjonowania ENA.

Podjęta tematyka wydaje się tym ciekawsza, ponieważ UE staje właśnie u progu koniecznych reform i próby zmierzenia się z zastanymi wyzwaniami. Bez wątpienia dalszy kierunek zmian w zakresie współpracy w sprawach karnych wpłynie na całą wspólnotę i jej funkcjonowanie.

2. Zasada specjalności w ujęciu praw człowieka

Jak powszechnie wiadomo, wszelkie czynności o charakterze międzynarodowym stawiają szereg wyzwań przed zaangażowanymi państwami. Z tego względu w postępowaniach, które wymagają wzajemnej współpracy, niezbędne jest określenie granic działań na mocy regulacji traktatowych. Tak właśnie

1 Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.Urz. UE L z 2002 r., nr 190, s. 1 ze zm., dalej: decyzja albo decyzja ramowa).

2 M. Kusak, *Europejski nakaz aresztowania*, [w:] *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020, s. 730.

ukształtowano szereg zasad ekstradycyjnych. Skupiając się na pojęciu ograniczeń, warto nadmienić istotną rolę zasady specjalności. Nie bez przyczyny ujęta jest w decyzji ramowej jako zasada ograniczonego ścigania. Jak wskazuje praktyka orzecznicza, ma ona znaczący wydźwięk dla przyszłości postępowań ekstradycyjnych. Wpierw należy jednak wskazać na pojmowanie zasady specjalności i jej główne założenia, aby zrozumieć jej materię.

Zasada specjalności jest instytucją znaną prawu międzynarodowemu i unijnemu, która znajduje zastosowanie w prawie ekstradycyjnym³. Jej podstawową funkcją jest ograniczenie zakresu odpowiedzialności karnej osoby wydanej do tych czynów, które zostały wskazane w orzeczeniu przekazującym⁴. Stanowi ona zatem zabezpieczenie przed arbitralnym rozszerzaniem zarzutów i pełni istotną rolę w zapewnianiu wzajemnego zaufania między państwami uczestniczącymi w procedurze przekazania⁵.

Zasada specjalności pojmowana jest w dwojakim ujęciu – tradycyjnym oraz bardziej postępowym⁶. W tym miejscu należy podkreślić nową rolę zasady specjalności w postępowaniu ekstradycyjnym. Uprzedni cel wyznaczał się w ochronie interesu państwa wezwanego⁷. Tak interpretowana zasada specjalności odzwierciedlała prymat woli państwa wydającego nad samą osobą aresztowanego. Jak dowodzą aktualne źródła, pogląd ten uległ zmianie. W doktrynie wskazuje się obecnie na przeważające znaczenie respektowania praw osoby ściganej⁸. Warto podkreślić, że ma to swoje odzwierciedlenie w idei poszanowania praw człowieka, gwarantowanych m.in. Europejską Konwencją Praw Człowieka⁹. Celem zasady specjalności jest zapewnienie przejrzystej sytuacji prawnej wydanego. Przez wzgląd na możliwość szerokiej interpretacji aktualnych założeń, zasadnym wydaje się odwołanie do konstrukcji wyznaczonej przez Radę Europy, która ujęła zasadę specjalności w Europejskiej konwencji o ekstradycji¹⁰. Z art. 14 ust. 1 tej konwencji wynika absolutny zakaz ścigania za przestępstwa inne niż te, które uchodzą za podstawę wydania nakazu. Może on zostać uchylony jedynie w razie wyraźnej zgody państwa wezwanego lub domniemanej zgody osoby ściganej¹¹. Nietrudno więc zauważyć, że regulacja ta pokrywa się z pierwotnym modelem zasady specjalności. Choć ENA przewiduje też inne wyjątki od tej zasady, sama jej istota znajduje potwierdzenie w decyzji ramowej.

W tym miejscu należy wskazać na art. 27 ust. 2 decyzji, który stanowi, iż – z wyjątkiem wyraźnie określonych przypadków – „osoba przekazana może nie być ścigana, skazana lub w inny sposób pozbawiona wolności za przestępstwo popełnione przed jej przekazaniem, inne niż to, za które została przekazana”. Uwzględniając treść tego przepisu, można ustalić ograniczony zakres działania organów państw członkowskich. Oznacza to, że wystosowanie ENA powinno odnosić się jedynie do tych przestępstw,

3 Ł. Stępkowski, *Zasada specjalności europejskiego nakazu aresztowania i art. 607e § 3 pkt 2 k.p.k. a możliwość ścigania wydanego obywatela polskiego za przestępstwa nieobjęte tym nakazem*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 97.

4 Zob. A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania na tle innych instrumentów współpracy międzynarodowej w sprawach karnych*, [w:] *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2008, s. 30 i nast. Por. też P. Hofmański, S. Waltoś, *Wystawianie europejskiego nakazu aresztowania w Polsce*, [w:] *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2023, Nb. 1216.

5 Por. J. Sobczak, *Europejski Nakaz Aresztowania – dylematy i wątpliwości. Perspektywa polska*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 25. Zob. też A. Gajda, *Europejski nakaz aresztowania a ochrona praw jednostki*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 7, s. 27 i nast.

6 S. Milczanowski, *Uwagi na temat zasady specjalności jako przesłanki ekstradycyjnej*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2009, t. 25, s. 134.

7 Tamże, s. 136.

8 Tamże, s. 136. Podobnie A. Gajda, *Europejski...*, s. 26–28. Wątpliwości związane z respektowaniem praw człowieka i brakiem właściwych gwarancji ich ochrony w odniesieniu do pierwotnego kształtu ENA przedstawia szeroko i interesująco M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” 2002, nr 3, s. 67–70.

9 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPC).

10 Europejska konwencja o ekstradycji z 13.12.1957 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 70, poz. 307 ze zm.).

11 S. Milczanowski, *Uwagi...*, s. 137.

które odzwierciedlają cel przekazania. W konsekwencji tak ujętej procedury organy państwa wzywającego zmuszone są do precyzyjnego określenia przyczyny, dla której wykazują zasadność wydania nakazu.

Co ciekawe, sama zasada specjalności (na gruncie ENA, jak i zwykłych form ekstradycji) nie ma charakteru bezwzględneho. Oznacza to, że można stosować ją w sposób szerszy lub węższy. Jak pokazuje praktyka orzecznicza, z reguły daje się zauważyć tendencję rozszerzającą. W jednym z judykatów Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że charakter tej zasady kształtuje się na drodze samego postępowania¹². Przesłanką rozszerzającą okazał się tu brak wyrażonej zgody państwa wydającego. Zważywszy na stanowisko SN, państwo wydające może zgodzić się na objęcie postępowaniem również innych przestępstw, zaś niedochowanie procedury z art. 596 Kodeksu postępowania karnego¹³ prowadzi do wystąpienia innej okoliczności wyłączającej ściganie (art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.). Jak można zauważyć, od państw wymagane jest działanie we wzajemnej współpracy na każdym etapie procedury ekstradycyjnej. W przeciwnym razie zasada specjalności przyczynia się do ograniczenia zakresu możliwych do zarzucenia przestępstw oraz wymiaru kary. Wątek ten wydaje się interesujący w świetle elastyczności, jaką pozwala uzyskać szeroka interpretacja tej klauzuli, co w przełożeniu na praktykę powoduje jednak wiele trudności. Wydaje się możliwe, że odpowiedzialność karna osoby wydanej zostanie wyznaczona w sposób łagodniejszy niż w przypadku odstąpienia od praktyki ograniczonego ścigania. Jednocześnie warto przypomnieć o sposobie implementacji przepisów ramowych. Zasada specjalności w polskim systemie prawnym uregulowana jest w przepisach procedury karnej. Tym samym jej wdrożenie do krajowego porządku, a w sposób szczególny art. 27 decyzji ramowej, wywiera znaczący wpływ na kierunek interpretacji przepisów¹⁴.

Należy podkreślić, że decyzja ramowa kładzie nacisk na szczególną dbałość o interes osoby, wobec której wydano nakaz. Przejawia się to w przepisach, które nietrudno zestawić z prawami człowieka. Zgodnie z art. 11 ust. 1 decyzji, w chwili aresztowania osoba objęta nakazem powinna zostać poinformowana przez właściwy sąd o treści ENA oraz o możliwości wyrażenia zgody na przekazanie. Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, iż osobie ściganej zapewnia się dostęp do bieżących informacji na każdym etapie postępowania, a nawet możliwe jest powzięcie jej zgody na wydanie do państwa wzywającego. Co więcej, w kwestii wyrażenia wspomnianej zgody stosuje się zasady ujęte w art. 13 decyzji. Zgodnie z nim osoba ścigana obligatoryjnie musi zostać poinformowana o konsekwencjach takiej procedury (m.in. o zakazie cofnięcia zgody)¹⁵. Dodatkowo, osoba wydana ma zapewnione traktatowo prawo do pomocy prawnej, a w przypadku zrzeczenia się korzystania z zasady specjalności organy państwa zobligowane są do poświadczenia dobrowolności tak powziętej decyzji. W doktrynie zauważono także, że osobę ściganą określać można mianem „quasi-oskarżonego”, co wskazuje, że jej status jest podobny do oskarżonego (podejrzanego)¹⁶. Do podstawowych praw osoby objętej ENA zaliczyć trzeba przede wszystkim prawo do obrońcy, tłumacza, nieskładania wyjaśnień oraz prawo do przeglądania akt w zakresie przyczyn zatrzymania¹⁷. Analizując powyższe wywody, można stwierdzić, iż procedura ENA mocno skoncentrowana jest na przestrzeganiu podstawowych praw i wolności człowieka. Można zauważyć w szczególności realizację prawa do rzetelnego procesu sądowego czy zakazu karania bez podstawy prawnej (art. 6 i art. 7 EKPC).

Koncentrując się na wdrożonym do polskiego ustawodawstwa art. 607e k.p.k., warto przypomnieć, że wydanie wniosku o ENA jest określone co do przedmiotu ścigania. Jak wskazuje treść zawiadomienia

12 Wyrok SN z 30.10.2019 r., V KK 309/19, LEX nr 3562389.

13 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej: k.p.k.).

14 Postanowienie SN z 1.06.2017 r., III KK 492/16, OSNKW 2017, nr 9, poz. 54.

15 A. Gajda, *Europejski...*, s. 27.

16 M. Kusak, *Europejski...*, s. 735.

17 Tamże.

Komisji¹⁸, nie może być on dowolnie uargumentowany. Przede wszystkim taki wniosek realizować ma jedynie dwa ściśle określone cele. Dążenia te artykułuje decyzja ramowa, określając, że organ sądowy może wydać nakaz jedynie na potrzeby postępowania karnego albo na potrzeby wykonania kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego o takim charakterze (art. 1 ust. 1 decyzji). Przepisów ograniczonego ścigania nie stosuje się w sytuacjach przewidzianych w § 3 art. 607e k.p.k. Co do zasady przepisy te powinny więc mieć bardzo zwięzły i przejrzysty charakter. Śledząc jednak przewidziane odstępstwa, warto pochylić się nad regulacją art. 607e § 3 pkt 3 i 4 k.p.k. Z ich treści wynika, że przepisów dotyczących zasady specjalności nie stosuje się w sytuacji, gdy nie została orzeczona kara pozbawienia wolności albo inny środek polegający na pozbawieniu wolności lub postępowanie karne nie wiąże się ze stosowaniem wobec osoby ściganej środka polegającego na pozbawieniu wolności. Z tego względu, iż sądowa procedura karna nie daje podstaw do zastosowania środków ograniczających wolność osobistą, wydawałoby się, że regulacje te powinny mieć charakter ściśle określony, a może i niewzruszalny. Jednakże orzecznictwo definiuje pewnego rodzaju „odstępstwa od odstępstw”¹⁹. Zagadnienie to jasno przedstawił Sąd Okręgowy we Wrocławiu, wyjaśniając niezasadność apelacji oskarżonego w przedmiocie naruszenia zasady specjalności poprzez orzeczenie przez sąd *meriti* kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania²⁰. Sąd Okręgowy dokonał wykładni wyjątków od stosowania zasady specjalności i wskazał, że możliwe jest orzeczenie kary pozbawienia wolności, lecz z jej warunkowym zawieszeniem, a dopiero zarządzenie jej wykonania wiąże się z obowiązkiem uzyskania zgody sądu wykonującego ENA²¹. Z kolei SN słusznie podkreśla, że „przepisy art. 607e § 3 pkt 4 i 5 k.p.k. statuuja samodzielne przesłanki wyłączenia przewidzianej w art. 607e § 1 k.p.k. zasady specjalności”²². Nie ma przy tym znaczenia, czy środek polegający na pozbawieniu wolności w innej sprawie stosowany był przed przekazaniem osoby ściganej, bowiem znaczenie ma moment jej wydania²³.

Wydanie ENA wymaga od państwa wnioskującego, aby w treści wniosku wskazało ono charakter i kwalifikację prawną przestępstw, jakich dotyczy nakaz. W celu uproszczenia procedury ENA wydaje się obecnie na jednolitym formularzu. Konieczną podstawą wystawienia nakazu jest jednak wydany „krajowy wyrok podlegający wykonaniu, krajowy nakaz aresztowania lub inne podobne orzeczenie sądowe”²⁴. Ma to kluczowe znaczenie zarówno dla procedury ekstradycyjnej, jak i odpowiedzialności karnej osoby ściganej. Państwo wydające ENA zobligowane jest do przedstawienia szczegółowo określonych okoliczności popełnienia zarzucanych przestępstw. Wymóg ten odnosi się do celowości, jaką ma wykazać zastosowanie nakazu. Utwierdza to w przekonaniu o powiązaniu wskazanych regulacji z koniecznością respektowania praw człowieka.

3. Tożsamość czynu a granice wydania

Istotną kwestią z praktycznego punktu widzenia jest dokładne i wyczerpujące ustalenie czynu stanowiącego podstawę przekazania oraz ostatecznego przestępstwa przypisanego osobie przekazanej. Zgodnie bowiem z ogólną regułą, wynikającą z art. 607e k.p.k., osoby takiej co do zasady nie można

18 Zawiadomienie Komisji – Podręcznik „Jak wydawać i wykonywać Europejski Nakaz Aresztowania” (Dz.Urz. UE C z 2017 r., nr 335, s. 1 ze zm., dalej: zawiadomienie Komisji).

19 Zob. szerzej M. Hotel, *Ograniczenia w ściganiu za przestępstwa inne niż podstawa przekazania określona w europejskim nakazie aresztowania*, „Palestra” 2014, nr 11–12, s. 46 i nast.

20 Wyrok SO we Wrocławiu z 10.08.2020 r., IV Ka 275/20, LEX nr 3661285.

21 Wyrok SO we Wrocławiu z 10.08.2020 r., IV Ka 275/20.

22 Uchwała SN(7) z 24.11.2010 r., I KZP 19/10, OSNKW 2010, nr 12, poz. 103.

23 Wyrok SN z 28.09.2015 r., IV KK 136/15, LEX nr 1808601.

24 Punkt 1.2. („Definicja i główne cechy ENA”) zawiadomienia Komisji.

ścigać za przestępstwa inne niż te, które stanowiły podstawę przekazania. Stwierdzenie, które dokładnie przestępstwa były w istocie podstawą przekazania, należy oprzeć na informacjach (w tym orzeczeniu sądu o wydaniu osoby) przesłanych przez państwo wykonujące ENA²⁵. Konstatacja ta implikować będzie tzw. „granice wydania/ścigania”, w których poruszać będą się właściwe organy stosujące prawo. Dopiero zaistnienie jednego z wyjątków określonych w k.p.k. albo uzyskanie zgody następcej państwa wykonującego ENA będzie organa te zwalniać z nałożonych restrykcji i ograniczeń ścigania osoby wydanej²⁶. Autorzy proponują zatem, na wzór „granic oskarżenia”, włączenie do języka prawniczego pojęć „granic wydania” albo „granic ścigania” w odniesieniu do wynikających z orzeczenia organu sądowego państwa wykonania ENA ograniczeń w ściganiu osoby wydanej (w związku z ochroną na mocy zasady specjalności). Zwroty te używane będą zamiennie w dalszej części artykułu.

Tożsamość czynu powinna być rozumiana w znaczeniu karnoprocesowym. Rację ma SN, kiedy podkreśla, że element ten oceniać trzeba z uwzględnieniem „cech tego czynu, atrybutów lub istotnych elementów stanowiących podstawę jego wartościowania w oparciu o obowiązujące wzorce normatywne”²⁷. Przy ustalaniu jedności czynu pomocne okazują się wywody odnoszące się do granic wyznaczonych skargą uprawnionego oskarżyciela. Pojęcie tożsamości czynu na gruncie ENA jest bowiem zbieżne z pojęciem tym na płaszczyźnie wniesienia aktu oskarżenia (por. art. 399 § 1 k.p.k.²⁸). Orzeczenie wykonującego nakaz organu sądowego, podobnie jak akt oskarżenia, określa ramy i wyznacza granice dopuszczalności ścigania osoby wydanej.

W orzecznictwie SN wskazuje się, że ocena jedności czynu winna opierać się na analizie „przedmiotu zamachu, kręgu podmiotów oskarżonych o udział w zdarzeniu, tożsamości miejsca i czasu zdarzenia oraz znamion w opisie czynu zarzuconego i przypisanego, które winny się ze sobą pokrywać, mając jakiś obszar wspólny”²⁹. Podkreślenia wymaga, że liczba pokrzywdzonych oraz ich tożsamość mogą być pomocne przy określeniu jedności „zdarzenia historycznego”, lecz nie mają one charakteru absolutnego, a ich zmiana nie oznacza wyjścia poza granice wydania³⁰. W żadnym wypadku wyznacznikiem jedności nie będzie zaś opis ani przyjęta kwalifikacja prawna czynu. Mogą bowiem wystąpić naturalne różnice między opisem czynu w orzeczeniu będącym podstawą przekazania a ostatecznie przyjętym przez sąd karny w wyroku skazującym. Przede wszystkim podstawą owych różnic są odmienności językowe pomiędzy państwami UE. Tożsamości czynu nie można ustalać z niemal chirurgiczną precyzją poprzez porównanie znamion czynu przypisanego ze znamionami czynu, który stanowił podstawę wydania ENA. Odmienne stanowisko prowadziłoby w swej istocie do unicestwienia skuteczności nakazu. Z aprobatą przyjąć trzeba stanowisko SN, który stanął przed problemem rozstrzygnięcia, czy angielski wyraz *battery* (będący podstawą przekazania) przystaje do przestępstwa naruszenia czynności narządów ciała, za który skazano osobę wydaną. Odpowiedź na to z pozoru prozaiczne pytanie miała niebagatelne znaczenie przy ustaleniu odpowiedzialności karnej skazanego. Naruszenie zakazu ścigania za inne przestępstwo implikowałoby konieczność uchylecia takiego wyroku wraz z innymi konsekwencjami, o czym mowa będzie później. Sąd Najwyższy orzekł, że „określenie *battery* [...] oznacza wszak pobicie, naruszenie nietykalności [...], co nie tylko w sposób abstrakcyjny odpowiada opisom czynów

25 B. Augustyniak, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2025, teza 3 do art. 607e.

26 Należy podkreślić, że „zgoda następca” jest także wyjątkiem od zasady specjalności określonym w art. 607e § 3 pkt 8 k.p.k., jednakże autorzy uznali za zasadne wyodrębnienie tej przesłanki z uwagi na jej szczególny charakter.

27 Postanowienie SN z 23.09.2016 r., III KK 109/16, OSNKW 2016, nr 12, poz. 82.

28 Zgodnie z tym przepisem sąd może zmienić kwalifikację prawną czynu, nie wychodząc poza granice oskarżenia. Kluczowa jest tu więc tożsamość czynu, która pojawia się również w odniesieniu do zasady specjalności i wynikającego z niej generalnego zakazu ścigania za inne przestępstwa.

29 Postanowienie SN z 19.10.2010 r., III KK 97/10, OSNKW 2011, nr 6, poz. 50.

30 Zob. postanowienie SN z 6.04.2022 r., V KK 592/21, LEX nr 3422971. Por. też postanowienie SN z 9.08.2024 r., V KK 28/24, LEX nr 3747174.

[...], ale wręcz dokładnie przystaje do czynu zarzucanego, będącego przedmiotem Europejskiego Nakazu Aresztowania wydanego przez sąd polski (Sąd Okręgowy w K.) i ostatecznie przypisanego skazanemu D. R. w wyroku Sądu Rejonowego w K. [...]”³¹. W swoich wywodach SN celnie wskazuje, że występowanie „pewnych odmienności o charakterze terminologicznym” wynika z pełni naturalnych różnic w przyjętej terminologii oraz genezy porządków prawnych³².

W podobnym duchu wypowiada się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Przypomnieć trzeba, iż zasada specjalności immanentnie związana jest z suwerennością państwa wykonującego ENA³³. Państwo w wyniku przekazania traci bowiem „faktyczne władztwo” nad osobą wydaną, lecz zachowuje uprawnienie do kształtowania jej sytuacji prawnej poprzez wyrażanie zgody albo jej odmowy na ściganie za przestępstwa inne niż te, które były podstawą przekazania. W ten sposób zapewniona jest „większa kontrola nad działaniami organów państwa wydającego [ENA – przyp. aut.] wobec osoby, którą zdecydowano się przekazać”³⁴. Państwo wykonania nakazu, wydając osobę ściganą, wykazuje się lojalnością oraz uznaje orzeczenia sądowe innego państwa członkowskiego, oczekując w zamian tego samego. Zasadnie w piśmiennictwie wskazuje się na możliwy konflikt pomiędzy interesami państw zaangażowanych w ekstradycję³⁵. Z jednej strony państwo wydające nakaz z suwerenności wyprowadza kompetencję do ścigania osoby za popełniony czyn zabroniony, określony przez to państwo, z drugiej zaś państwo wykonania może czuć się władne do przeprowadzenia postępowania karnego oraz ukarania osoby ściganej albo zapewnienia takiej osobie ochrony międzynarodowej³⁶. Uwypuklić trzeba jednak, że problematyka ta miała szersze znaczenie w przypadku tradycyjnych procedur ekstradycyjnych. Europejski nakaz aresztowania wprowadził daleko idące uproszczenia w przekazywaniu osób ściganych, przy czym przede wszystkim odnotować należy usunięcie czynnika politycznego przy tej formie ekstradycji³⁷. O dopuszczalności wykonania ENA rozstrzyga bowiem niezależny organ sądowy (w Polsce, stosownie do art. 607k § 2 *in fine* k.p.k., właściwy miejscowo sąd okręgowy), który musi być sądem w rozumieniu prawa UE (w ujęciu art. 6 ust. 2 decyzji)³⁸.

Zasygnalizować wypada, że sąd krajowy nie bada co do zasady merytorycznych podstaw wydania nakazu³⁹. Przyjmuje on bowiem, iż organ wydający ENA posiada takie dowody popełnienia przestępstwa, które – gdyby były znane również sądowi wykonującemu – uzasadniałyby podjęcie takiego samego rozstrzygnięcia⁴⁰. Domniemanie takie wynika z zasady wzajemnego zaufania i uznawania orzeczeń sądowych. Może ono zostać natomiast przełamane w wyjątkowych sytuacjach, kiedy „ujawnią się okoliczności podważające wzajemne zaufanie, z których w sposób oczywisty wynika, że w ogóle brak było

31 Postanowienie SN z 5.02.2021 r., IV KK 49/21, LEX nr 3181466.

32 Postanowienie SN z 5.02.2021 r., IV KK 49/21. Na marginesie należy zauważyć, że po *Brexit*ie zagadnienie stosowania ENA pomiędzy Wielką Brytanią a UE uregulowane zostało w dwóch umowach pomiędzy tymi podmiotami; zob. szerzej A. Małolepszy, T. Grzegorzczak, *Europejski nakaz aresztowania*, [w:] *Polskie postępowanie karne*, red. R. Olszewski, D. Świecki, Warszawa 2022, s. 1309 i nast.

33 Zob. wyrok TS z 1.12.2008 r., C-388/08 PPU, Postępowanie karne przeciwko Arturowi Leymannowi i Aleksejowi Pustovarovowi, ECLI:EU:C:2008:669, pkt 44.

34 M. Kusak, *Europejski...*, s. 735.

35 S. Milczanowski, *Uwagi...*, s. 143.

36 Tamże, s. 143–144.

37 H. Paluszkiwicz, *Europejski nakaz aresztowania*, [w:] H. Paluszkiwicz, K. Dudka, *Postępowanie karne*, Warszawa 2024, s. 734. Por. szerzej M. Płachta, *Europejski...*, s. 57.

38 Na temat pojęcia „organu sądowego” w rozumieniu art. 6 decyzji zob. liczne orzeczenia TSUE. Na szczególną uwagę zasługują: wyrok TS z 24.11.2020 r., C-510/19, Postępowanie karne przeciwko AZ, ECLI:EU:C:2020:953; wyrok TS z 31.01.2023 r., C-158/21, Postępowanie karne przeciwko Lluísowi Puigowi Gordiemu i in., ECLI:EU:C:2023:57; wyrok TS z 6.07.2023 r., C-142/22, OE v. The Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2023:544 oraz „polski” wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

39 M. Kusak, *Europejski...*, s. 737–739.

40 Tamże, s. 737–738.

podstaw do wydania ENA⁴¹. Wówczas aktualizuje się obowiązek weryfikacji tych informacji przez sąd krajowy⁴². W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się rolę zasady wzajemnego zaufania jako trzonu współpracy w sprawach karnych pomiędzy państwami UE, która „zakłada istnienie wysokiego stopnia zaufania pomiędzy kooperującymi organami sądowymi poszczególnych państw Wspólnoty, a w konsekwencji wyklucza potrzebę i możliwość wzajemnego weryfikowania orzeczeń”⁴³.

Przypomnieć trzeba, że „wniosek o przekazanie oparty jest na informacjach odzwierciedlających stan śledztwa w chwili wydania europejskiego nakazu aresztowania”⁴⁴. Nie powinno więc dziwić, że może dojść do „uściślenia lub modyfikacji znamion przestępstwa, ze względu na które pierwotnie nastąpiło wydanie europejskiego nakazu aresztowania”⁴⁵. Niepodobna twierdzić, że zmiana taka stanowiłaby o braku tożsamości czynu. Wymóg zachowania opisu czynu jest nieuprawniony, naruszając przy tym „zakładany w decyzji ramowej cel polegający na przyspieszeniu i uproszczeniu współpracy sądowej pomiędzy państwami członkowskimi”⁴⁶. Trybunał formułuje dyrektywy wykładni mające pomóc badaniu, czy chodzi o to samo przestępstwo. W celu dokonania tych ustaleń „należy zbadać, czy znamiona przestępstwa według opisu prawnego tego przestępstwa w wydającym nakaz państwie członkowskim są takie same jak te, ze względu na które nastąpiło przekazanie osoby, i czy istnieje wystarczająca zgodność pomiędzy danymi widniejącymi w nakazie aresztowania a danymi wymienionymi w ramach późniejszej czynności procesowej”⁴⁷. Wskazuje się, że dopuszczalne są korekty czasu i miejsca, o ile nie zmieniają istoty (charakteru) czynu, nie rodzą podstaw odmowy wykonania ENA oraz wynikają z poczynionych w toku postępowania ustaleń⁴⁸. Jak się jednak wydaje, przy zachowaniu powyższych trzech przesłanek, dozwolone jest także uzupełnienie innych elementów opisu przestępstwa (np. liczba i tożsamość pokrzywdzonych) oraz zmiana pierwotnie przyjętej kwalifikacji prawnej.

Na marginesie odnotować wypada, że ocena tożsamości czynu należy do właściwego sądu krajowego⁴⁹. Trybunał dookreśla jednak, że badanie jedności czynu nie może być oparte na prawie krajowym⁵⁰. Zakaz ten wyprowadzony jest z wymogu jednolitego stosowania prawa UE, ponieważ „skoro przepis ten [art. 3 pkt 2 decyzji ramowej – przyp. aut.] nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich w odniesieniu do tego pojęcia, należy nadać mu w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię”⁵¹. Zdaniem TSUE aktualność zachowuje interpretacja tego zwrotu dokonana na gruncie art. 54 konwencji wykonawczej do układu z Schengen⁵², gdyż zbieżne są cele obu tych aktów prawnych⁵³. Jedność czynu na gruncie konwencji rozumiana jest jako „pewna całość, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności niezależnie od ich kwalifikacji prawnej lub chronionego

41 Tamże, s. 738.

42 Tamże.

43 Postanowienie SN z 8.12.2008 r., V KK 332/08, LEX nr 524238 oraz cyt. tam orzecznictwo.

44 Zob. wyrok TS z 1.12.2008 r., C-388/08 PPU, Postępowanie karne przeciwko Arturowi Leymannowi i Aleksejowi Pustovarovowi..., pkt 53.

45 Tamże.

46 Tamże, pkt 56.

47 Tamże, pkt 57.

48 Tamże.

49 Tamże, pkt 58.

50 Wyrok TS z 16.11.2010 r., C-261/09, Postępowanie w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania przeciwko Gaetanowi Mantello, ECLI:EU:C:2010:683, pkt 38.

51 Tamże.

52 Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14.06.1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.Urz. UE L z 2000 r., nr 239, s. 19 ze zm.).

53 Mantello, pkt 40.

interesu prawnego”⁵⁴. Stanowisko TSUE uznające, że tożsamość czynu jest pojęciem autonomicznym prawa UE i nie powinna być oceniana na gruncie prawa krajowego należy przyjąć z ostrożnością. Nie można zaprzeczyć, że jednolitość stosowania prawa unijnego jest kluczowa dla skuteczności mechanizmu ENA. Równie ważna jest też konieczność zapewnienia respektowania zasady *ne bis in idem* na terenie UE⁵⁵. Badanie tożsamości czynu powinno uwzględniać jednak także dorobek wypracowany w krajowym porządku prawnym *sensu largo*, a zatem poglądy judykatury oraz doktryny. Konsekwentnie więc trzeba wskazać, iż przy ocenie granic wydania sąd powinien brać pod uwagę, oprócz wniosków orzeczniczych TSUE, również wymienione już wcześniej elementy (m.in. przedmiot zamachu, części wspólne). Odnotować jednak należy, iż poglądy polskich sądów pokrywają się z orzecznictwem TSUE, prowadząc w konsekwencji do pełniejszego ujęcia jedności czynu w kontekście zasady specjalności.

Warta odnotowania jest problematyka naruszenia zasady specjalności i konsekwencji z tym związanych. Brak wystąpienia o zgodę na ściganie za inne przestępstwo do organu sądowego państwa wykonania nakazu (art. 607e § 3 pkt 8 k.p.k.) stanowi negatywną przesłankę procesową w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k., tj. inną okoliczność wyłączającą ściganie. Nie wchodząc w tym miejscu w głębszą polemikę, autorzy sygnalizują, iż w ich ocenie właściwszą podstawę prawną stanowi art. 17 § 1 pkt 10 *in principio* k.p.k., tj. brak wymaganego zezwolenia na ściganie. W orzecznictwie przyjęto jednak, że w art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. ujęto „przeszkody natury prawnej wynikające z norm Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów innych ustaw lub umów międzynarodowych”⁵⁶, co miałyby przesądzać, iż zasada specjalności jest inną okolicznością wyłączającą ściganie. Kwestia ta stanowi jednak bardziej rozważania teoretyczne i – jako niemająca istotnej doniosłości praktycznej – zasługuje na poświęcenie jej uwagi w oddzielnej pracy.

Niezależnie od tego przyjąć należy, iż brak wystąpienia o zgodę na ściganie poza granice wydania stanowi względną (wzruszalną) negatywną przesłankę procesową. Jak celnie zauważa SN, „przesłanka procesowa w postaci zgody państwa wydania ma charakter usuwalny, a więc konieczne jest wdrożenie prawidłowego trybu i podjęcie próby uzyskania zgody właściwego organu sądowego RFN na objęcie oskarżonego ściganem za czyn zarzucany mu aktem oskarżenia w ramach tego postępowania”⁵⁷. Zgoda może zostać udzielona na każdym etapie, a więc także w postępowaniu odwoławczym⁵⁸. Ujemna przesłanka procesowa zostaje zniweczona też w przypadku zaistnienia innych wyjątków przewidzianych w § 3 art. 607e k.p.k. Odmowa wyrażenia zgody przez właściwy organ sądowy państwa obcego wyłącza dopuszczalność ścigania i powoduje konieczność umorzenia postępowania, o ile nie zachodzi inna podstawa wyłączająca zastosowanie zasady specjalności. Rozstrzygnięcie sprawy ponad granice wydania stanowi zaś bezwzględną przyczynę odwoławczą z art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. i obliguje sąd odwoławczy do uchylenia orzeczenia⁵⁹. W razie nieuzyskania zgody na ściganie sąd ten winien wydać wyrok kasatoryjny i na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. postępowanie umorzyć. Powyższe stanowisko zostało nieco złagodzone w późniejszych orzeczeniach. Sąd Najwyższy przypomniał, iż „katalog uchybień sformułowany w art. 439 k.p.k. ma charakter zamknięty, a judykatura i piśmiennictwo zgodnie prezentują utrwalone stanowisko o potrzebie ścisłej interpretacji wymienionych w nim przypadków naruszenia

54 Tamże, pkt 39. Podobnie wyrok TS z 9.03.2006 r., C-436/04, Postępowanie karne przeciwko Léopoldowi Henriemu Van Esbroeckowi, ECLI:EU:C:2006:165 oraz wyrok TS z 28.09.2006 r., C-150/05, Jean Leon Van Straaten v. Staat der Nederlanden, Republiek Italië, ECLI:EU:C:2006:614.

55 Szerzej o tej zasadzie zob. A. Lach, *Problemy funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 11, s. 25–26. Por. też A. Gajda, *Europejski...*, s. 28.

56 Postanowienie SN z 20.11.2024 r., IV KK 420/24, LEX nr 3781471.

57 Wyrok SN z 4.07.2013 r., III KK 21/13, LEX nr 1356231.

58 Wyrok SN z 4.12.2019 r., IV KK 780/18, LEX nr 3583762.

59 Wyrok SN z 29.07.2015 r., II KK 35/15, LEX nr 1770902. Por. także wyrok SN z 8.12.2008 r., V KK 354/08, LEX nr 486535.

prawa procesowego⁶⁰. Zaistnienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej powinno być więc oceniane *in concreto*, a charakter dostrzeżonych uchybień winien być realny, nie zaś abstrakcyjny.

Podkreślić trzeba raz jeszcze, że zasada specjalności ma zastosowanie w przypadku postępowania karnego, które wiąże się ze stosowaniem wobec osoby ściganej środka polegającego na pozbawieniu wolności (art. 607e § 3 pkt 4 *a contrario* k.p.k.). Możliwe jest więc skazanie osoby ściganej poza granicami wydania, jeżeli nie zostanie ona jakkolwiek pozbawiona wolności na całym etapie postępowania po jej przekazaniu. Wobec takiej osoby można będzie wykonać wszelkie kary lub środki o charakterze wolnościowym bez konieczności uzyskiwania jakiegokolwiek aprobaty ze strony sądu państwa wykonującego ENA⁶¹. Dopiero orzeczenie za inne przestępstwo kary pozbawienia wolności lub innego podobnego środka powoduje obowiązek zwrócenia się o zgodę na wykonanie takiej kary albo środka.

4. Podsumowanie

Europejski nakaz aresztowania stanowi fundamentalny instrument współpracy sądowej w sprawach karnych w UE, umożliwiając sprawne i skuteczne realizowanie zadań wymiaru sprawiedliwości. Instytucja ta nie jest jednak pozbawiona istotnych mankamentów. W toku przeprowadzonej analizy autorzy zwrócili uwagę przede wszystkim na szeroką niedookreśloność zasady specjalności. Wszelkie niedopowiedzenia i różnorodność orzecznicza mogą niekorzystnie wpływać na sytuację jednostki. Uwagi te stają się tym zasadniejsze w świetle wywodów dotyczących ochrony praw człowieka. Należy jednak podkreślić, że w kontekście problematyki tożsamości czynu i elementów jego oceny judykatura zdaje się zachowywać względną spójność i trafność. Może wynikać to z faktu, iż jedność czynu występuje także na „krajowym podwórku” w innym miejscu, a więc sądy mogą korzystać z wypracowanych już poglądów i linii orzeczniczych, adaptując je do realiów transgranicznych.

Zasadne wydaje się postawienie pytania, czy zasada specjalności, w jej obecnym kształcie, nie prowadzi w pewnych przypadkach do nadmiernego formalizmu oraz zbędnego wydłużenia całej procedury? Należy rozważyć, czy mechanizm ten nie prowadzi niekiedy do wypaczenia idei sprawiedliwości oraz „premiowania” podejrzanego tylko z tego powodu, że udało mu się zbiec poza granice kraju? Autorzy dostrzegają jednak, że zasada specjalności pełni jednak istotną rolę gwarancyjną wobec takich osób, pozwalając na właściwą ocenę ich sytuacji przez państwo wykonania nakazu. Nie można zapominać także o wyjątkach od zasady specjalności oraz możliwości notyfikacji przez państwo członkowskie, iż w jego stosunkach z innymi krajami, które wystosowały podobną notyfikację, domniemana jest zgoda na ściganie poza granice wydania, chyba że w przypadku szczególnym wykonujący nakaz organ sądowy stanowi inaczej w swojej decyzji w sprawie przekazania (art. 27 ust. 1 decyzji ramowej).

W ocenie autorów należy jednak zasadę specjalności poddać ponownej, pogłębionej rewizji. Wydaje się, iż nie spełnia ona już swojej podstawowej funkcji, a wręcz jawi się jako instrument o charakterze hamującym efektywność postępowania. Ciekawą propozycją zdaje się być jej ograniczenie przez wprowadzenie domniemania dopuszczalności ścigania za wszystkie przestępstwa, chyba że orzeczenie sądu wykonującego nakaz stanowi inaczej. Pamiętać należy, że ENA stanowi bardzo uproszczoną i odformalizowaną procedurę ekstradycyjną, a więc jego rozwój, przy jeszcze większym pogłębieniu zaufania między sądami karnymi państw UE, powinien postępować.

Ponadto, autorzy postulują szersze wykorzystywanie dorobku orzeczniczego TSUE oraz trybu prejudycjalnego jako instrumentów służących harmonizacji wykładni przepisów regulujących funkcjonowanie ENA. Postulat ten znajduje swoje uzasadnienie w konieczności zapewnienia jednolitości zapadających rozstrzygnięć. Niedopuszczalna wydaje się sytuacja, w której wobec osoby pozbawionej wolności

60 Wyrok SN z 4.12.2019 r., IV KK 780/18. Podobnie wyrok SA w Warszawie z 10.08.2022 r., II AKa 155/22, LEX nr 3520039.

61 Postanowienie SN z 16.12.2020 r., IV KK 498/20, LEX nr 3270871.

mogą zapaść dwa skrajnie odmienne orzeczenia z tego tylko powodu, że brak jest wyraźnej wykładni określonego pojęcia. Rolą Trybunału jest zaś dalsze uściślanie granic ENA, a kolejne orzeczenia, niejako kształtujące spójną linię orzeczniczą, są jak najbardziej pożądane.

Niemniej jednak, wyraźnie zasygnalizować trzeba, iż na obecnym etapie integracji nieunikniona stała się potrzeba szerszej dyskusji nad przyszłością ENA. Jest to instrument w dalszym ciągu potrzebny i szeroko stosowany. Wydaje się nawet, że przeżywa on ostatnio swoisty renesans, dlatego kierunek przyszłych zmian może albo pogłębić zaufanie i umocnić Unię, albo doprowadzić do jej stopniowej dezintegracji – ze szkodą dla całej wspólnoty.

Bibliografia

Literatura

- Augustyniak B., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2025.
- Gajda A., *Europejski nakaz aresztowania a ochrona praw jednostki*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 7, s. 22–29.
- Górski A., Sakowicz A., *Europejski nakaz aresztowania na tle innych instrumentów współpracy międzynarodowej w sprawach karnych*, [w:] *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2008.
- Hofmański P., Waltoś S., *Wystawianie europejskiego nakazu aresztowania w Polsce*, [w:] *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2023.
- Hotel M., *Ograniczenia w ściganiu za przestępstwa inne niż podstawa przekazania określona w europejskim nakazie aresztowania*, „Palestra” 2014, nr 11–12, s. 46–54.
- Kusak M., *Europejski nakaz aresztowania*, [w:] *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020.
- Lach A., *Problemy funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 11, s. 23–28.
- Małolepszy A., Grzegorzczak T., *Europejski nakaz aresztowania*, [w:] *Polskie postępowanie karne*, red. R. Olszewski, D. Świecki, Warszawa 2022.
- Milczanowski S., *Uwagi na temat zasady specjalności jako przesłanki ekstradycyjnej*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2009, t. 25, s. 129–145.
- Paluszkiewicz H., *Europejski nakaz aresztowania*, [w:] H. Paluszkiewicz, K. Dudka, *Postępowanie karne*, Warszawa 2024.
- Płachta M., *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” 2002, nr 3, s. 51–73.
- Sobczak J., *Europejski Nakaz Aresztowania – dylematy i wątpliwości. Perspektywa polska*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 21–42. <https://doi.org/10.14746/rie.2008.2.2>
- Stępkowski Ł., *Zasada specjalności europejskiego nakazu aresztowania i art. 607e § 3 pkt 2 k.p.k. a możliwość ścigania wydanego obywatela polskiego za przestępstwa nieobjęte tym nakazem*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 95–111.

Akty prawne i inne dokumenty

Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.Urz. UE L z 2002 r., nr 190, s. 1 ze zm.).
Europejska konwencja o ekstradycji z 13.12.1957 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 70, poz. 307 ze zm.).
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14.06.1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.Urz. UE L z 2000 r., nr 239, s. 19 ze zm.).
Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego.
Zawiadomienie Komisji – Podręcznik „Jak wydawać i wykonywać Europejski Nakaz Aresztowania” (Dz.Urz. UE C z 2017 r., nr 335, s. 1 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 8.12.2008 r., V KK 332/08, LEX nr 524238.
Postanowienie SN z 19.10.2010 r., III KK 97/10, OSNKW 2011, nr 6, poz. 50.
Postanowienie SN z 23.09.2016 r., III KK 109/16, OSNKW 2016, nr 12, poz. 82.
Postanowienie SN z 1.06.2017 r., III KK 492/16, OSNKW 2017, nr 9, poz. 54.
Postanowienie SN z 16.12.2020 r., IV KK 498/20, LEX nr 3270871.
Postanowienie SN z 5.02.2021 r., IV KK 49/21, LEX nr 3181466.
Postanowienie SN z 6.04.2022 r., V KK 592/21, LEX nr 3422971.
Postanowienie SN z 9.08.2024 r., V KK 28/24, LEX nr 3747174.
Postanowienie SN z 20.11.2024 r., IV KK 420/24, LEX nr 3781471.
Uchwała SN(7) z 24.11.2010 r., I KZP 19/10, OSNKW 2010, nr 12, poz. 103.
Wyrok SA w Warszawie z 10.08.2022 r., II AKa 155/22, LEX nr 3520039.
Wyrok SN z 8.12.2008 r., V KK 354/08, LEX nr 486535.
Wyrok SN z 4.07.2013 r., III KK 21/13, LEX nr 1356231.
Wyrok SN z 29.07.2015 r., II KK 35/15, LEX nr 1770902.
Wyrok SN z 28.09.2015 r., IV KK 136/15, LEX nr 1808601.
Wyrok SN z 30.10.2019 r., V KK 309/19, LEX nr 3562389.
Wyrok SN z 4.12.2019 r., IV KK 780/18, LEX nr 3583762.
Wyrok SO we Wrocławiu z 10.08.2020 r., IV Ka 275/20, LEX nr 3661285.
Wyrok TS z 9.03.2006 r., C-436/04, Postępowanie karne przeciwko Léopoldowi Henriemu Van Esbroeckowi, ECLI:EU:C:2006:165.
Wyrok TS z 28.09.2006 r., C-150/05, Jean Leon Van Straaten v. Staat der Nederlanden, Republiek Italië, ECLI:EU:C:2006:614.
Wyrok TS z 1.12.2008 r., C-388/08 PPU, Postępowanie karne przeciwko Arturowi Leymannowi i Aleksejowi Pustovarovowi, ECLI:EU:C:2008:669.
Wyrok TS z 16.11.2010 r., C-261/09, Postępowanie w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania przeciwko Gaetanowi Mantello ECLI:EU:C:2010:683.
Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.
Wyrok TS z 24.11.2020 r., C-510/19, Postępowanie karne przeciwko AZ, ECLI:EU:C:2020:953.
Wyrok TS z 31.01.2023 r., C-158/21, Postępowanie karne przeciwko Lluísowi Puigowi Gordiemu i in., ECLI:EU:C:2023:57.
Wyrok TS z 6.07.2023 r., C-142/22, OE v. The Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2023:544.

Agnieszka Klimek* 

Urlop menstruacyjny – wstęp do dyskusji o potrzebie i możliwości wprowadzenia nowej instytucji do polskiego prawa pracy

Streszczenie

Menstruacja nie jest tematem dostatecznie zbadanym w polskim prawie pracy. Interesującym zagadnieniem jest idea urlopu menstruacyjnego, która mogłaby pozwolić na udzielenie określonej liczby dni wolnych w wymiarze miesięcznym na wypadek wystąpienia bolesnej menstruacji. Autorka postara się przybliżyć grunt prawny umożliwiający odnalezienie *ratio legis* dla takiego rozwiązania w polskim systemie prawnym.

Słowa kluczowe: menstruacja, urlop menstruacyjny, zdrowie pracowników, bezpieczne i higieniczne warunki pracy, RODO

Menstrual Leave – an Introduction to the Discussion on the Need and Possibility of Introducing a New Institution into Polish Labour Law

Abstract

Polish labour law fails to properly address menstruation. Menstrual leave could be a worthwhile proposal for individuals who could benefit from several days off per month due to painful menstruation. The author approximates the legal grounds for finding the *ratio legis* of this construction in the Polish legal system.

Keywords: menstruation, menstrual leave, employee's health, occupational safety and health, GDPR

* Studentka I roku indywidualnych studiów międzydziedzinowych w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, kierunek prawni prawo, licencjat administracji, e-mail: agnkli03@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0008-9209-3617>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 24.03.2025. Verified: 6.05.2025. Accepted: 10.10.2025.

1. Wstęp

Zarówno pracodawcy, jak i ustawodawca poszukują rozwiązań, aby stworzyć komfortowe warunki pracy i płacy dla zatrudnionych, jednocześnie zapewniając dobrą organizację i osiąganie zysku przez przedsiębiorstwo. Coraz większy nacisk pada na dobre samopoczucie pracowników i możliwość pogodzenia życia prywatnego i zawodowego (ang. *work-life balance*), co czyni się poprzez programy well-beingowe¹, prawo do bycia odłączonym (ang. *offline*)² oraz skrócony tydzień pracy³. Nieodłącznym elementem zmian jest też dostrzeganie potrzeb i zagrożeń pracowników w sferze zdrowotnej, czego przykładem może być nowelizowanie listy czynników mutagennych i rakotwórczych⁴. Można jednak spostrzec, iż polityka prozdrowotna w miejscu pracy nie jest kompleksowa, gdyż wciąż brakuje regulacji dotyczących podstawowych cykli fizjologicznych, takich jak menstruacja, menopauza czy andropauza⁵. W takiej sytuacji warto zastanowić się nad pomysłem urlopu menstruacyjnego, który stanowiłby *novum* w kontekście obecnie obowiązującego prawa pracy ze względu na powiązanie jednego konkretnego procesu fizjologicznego z możliwością skorzystania z urlopu. Ogólny zamysł urlopu menstruacyjnego (ang. *menstrual leave*)⁶ polega na stwierdzeniu, iż osoby menstruujące powinny posiadać środek prawny w postaci urlopu zbliżonego konstrukcją do urlopu na żądanie, jaki przyznaje określoną liczbę dni wolnych w miesiącu, z którego mogą skorzystać w razie złego samopoczucia związanego z przebiegiem menstruacji.

Jak zaznacza się w literaturze, obecne regulacje nie są dostosowane do potrzeb osób miesiączkujących i przechodzących menopauzę, szczególnie w prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych. Ma to miejsce, pomimo że coraz szerszym echem wybrzmiewa ubóstwo menstruacyjne i podejmowane są coraz częściej inicjatywy mające na celu zwalczanie tego zjawiska⁷. Podkreśla się również, iż wprowadzone rozwiązania muszą być tak rozważone, by wdrożyć je w sposób uczciwy i sprawiedliwy dla wszystkich pracowników⁸. W niderlandzkim badaniu stwierdzono, że większym problemem jest prezentyzm niż absenteizm⁹. Oznaczać to może, że wskazane byłoby poświęcić uwagę na stworzenie miejsc pracy przyjaznych menstruacji, podejmując się kompleksowych rozwiązań¹⁰. Swoisty katalog możliwości dla menstruatorów można opracować na podstawie brytyjskiego badania, w którym w jednym z pytań starano się dowiedzieć, w jaki sposób pracodawca wspiera pracownice na podstawie ich doświadczeń z menstruacją. Do najpopularniejszych rozwiązań tamże należą darmowe produkty menstruacyjne¹¹,

1 Np. K. Kulig-Moskwa, J. Nogiej, *Wellbeing w organizacji – istota i perspektywa polskiego rynku*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. 1, s. 353–366.

2 Np. K. Moras-Olaś, *Prawo do bycia offline jako podstawowe prawo pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2021, t. 28, z. 4, s. 305–323.

3 Np. I. Augustyńska-Śmietalo, *Wybrane wyzwania stojące przed managerami w organizacji dążącej do wprowadzenia czterodniowego tygodnia pracy. Przykłady polskich firm*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2024, t. 68(2).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/431 z 9.03.2022 r. zmieniająca dyrektywę 2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy (Dz. Urz. UE L 88 z 16.03.2022, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 2023/90090 z 14.11.2023 r.).

5 Tak m.in. S. Colussi, E. Hill, M. Baird, *Engendering the Right to Work in International Law: Recognising Menstruation and Menopause in Paid Work*, „University of Oxford Human Rights Hub Journal” 2023, t. 5, s. 30.

6 Ale również inne określenia: *menstruation leave*, *menstrual policies*, *menstruation policies*, *period leave*, *period policies*, *menstruation at work*, *periods at work*, *workplace menstrual policies*, *workplace period policies*.

7 L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación en el entorno laboral*, „Lan Harremanak” 2024, t. 51, s. 59.

8 G. Bhaghamma, *Addressing Menstrual Stigma: The Case for Implementing Menstrual Leave as Legal Provision in India*, „Indian Journal of Law and Legal Research” 2023, t. 5, s. 12.

9 M.E. Schoep i in., *Productivity Loss Due to Menstruation-Related Symptoms: A Nationwide Cross-Sectional Survey Among 32 748 Women*, „BMJ Open” 2019, 9:e026186, s. 5–6.

10 Tak m.in. M.L. Karin, *Addressing Periods at Work*, „Harvard Law & Policy Review” 2022, t. 16, nr 2, s. 453–454.

11 Promowanie darmowych środków higieny menstruacyjnej w celu zwalczania ubóstwa menstruacyjnego zgodnie z sugestią zawartą w raporcie Różowej Skrzyneczki powinno stać się w Polsce obowiązkiem wobec podwładnych na gruncie prawa pracy.

płatne zwolnienie chorobowe i płatne wolne na wizytę lekarską. Mniejszą popularnością cieszą się elastyczny czas pracy (w tym skrócone godziny pracy, praca zdalna, późniejsze godziny rozpoczęcia pracy, późniejsze godziny zakończenia pracy), dostęp do pokoju odpoczynku, dostęp do programu wsparcia pracowniczego i więcej przerw w razie potrzeby. Najmniejszym zastosowaniem okazywały się bezpłatne zwolnienie lekarskie, bezpłatne wolne na wizytę lekarską, zmiana ilości pracy do wykonania lub zadań i obowiązków, nieplanowane lub podejmowane na ostatnią chwilę późniejsze godziny rozpoczęcia pracy po zakłóceniach prawidłowego snu, a także lepiej wyposażone toalety, np. w prysznic, skierowanie do zakładu medycyny pracy, darmowe lub dofinansowane porady, bezpłatny urlop menstruacyjny, darmowe butelki z gorącą wodą, płatny urlop menstruacyjny jako dodatkowej puli urlopu zdrowotnego bądź corocznego urlopu wypoczynkowego, ubranie zmienne (np. ubranie zapasowe), polityka wygodnego ubioru, skierowanie do specjalistycznej organizacji zewnętrznej w celu wsparcia. Wyjawia się tu też znaczny odsetek osób, które nie otrzymały żadnego wsparcia (53%)¹². Próby wprowadzenia środków prawnych zmierzających do zapewnienia komfortowych warunków pracy menstruatorom nie mogą być jednak wyłącznie inicjowane przez społeczeństwo i organizacje pozarządowe, ale przede wszystkim muszą doczekać się zainteresowania państwa¹³ i partnerów społecznych.

2. Perspektywa prawnoporównawcza prawa do urlopu menstruacyjnego

Najstarsza regulacja urlopu menstruacyjnego pochodzi z ZSRR (1922 r. i 1931 r.). Przysługiwał kobietom pracującym w przemyśle i dawał im od dwóch do trzech dni wolnego podczas menstruacji¹⁴. Drugi w kolejności najstarszy urlop menstruacyjny ustanowiono w Japonii w 1947 r. i nadal obowiązuje. Jego regulacja brzmi: „Jeżeli kobieta, która uzna, że będzie ekstremalnie ciężko, by pracować w dniu okresu menstruacyjnego, zażyczy urlopu, pracodawca nie może zmusić jej do pracy tego dnia”¹⁵. Tak ogólny przepis konkretyzowany jest przez pracodawców wedle ich woli na różny sposób¹⁶. W innych krajach wprowadzono urlop mogący być wykorzystany w różnej liczbie dni – w Indonezji w wysokości dwóch dni miesięcznie¹⁷, w chińskich prowincjach – 1–2 dni w miesiącu, Korei Południowej – 1 dzień w miesiącu¹⁸, w Tajwanie – 1 dzień urlopu (płatnego w wysokości połowy wynagrodzenia) w miesiącu z zastrzeżeniem, że trzy dni na rok nie wymagają zwolnienia lekarskiego, a następne już tak¹⁹, w Zambii

(Ubóstwo menstruacyjne w opiniach i doświadczeniu kobiet. Raport z projektu badawczego Fundacji „Różowa Skrzyneczka”, Polska 2021, s. 34, 41).

12 M.E. Schoep i in., *Productivity...*, s. 1, 5.

13 *Ubóstwo...*, s. 32.

14 M. Baird, E. Hill, S. Colussi, *Mapping Menstrual Leave Legislation and Policy Historically and Globally: A Labor Entitlement to Reinforce, Remedy, or Revolutionize Gender Equality at Work?*, „Comparative Labor Law & Policy Journal” 2021, t. 42, nr 1, s. 195.

15 Tłumaczenie własne: „Article 68: If a woman who finds it to be extremely difficult to work on a day of her menstrual period requests leave, the employer must not make her work on a day of her menstrual period”, Labor Standards Act, Act No. 49 of April 7, 1947, ostatnia nowelizacja: Act No. 71 of 2018, Japanese Law Translation, https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3567#je_ch7at5 (dostęp: 21.03.2025).

16 L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación...*, s. 69–71.

17 Law Number 13/2003 Concerning Manpower, Article 81.

18 Labor Standards Act, Act No. 11270, Feb. 1, 2012, Article 73, Labor Standards Act, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=25437&lang=ENG (dostęp: 21.03.2025).

19 Act of Gender Equality in Employment, ostatnia nowelizacja 16.08.2023, Article 14, Gender Equality in Employment Act, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0030014> (dostęp: 21.03.2025).

– 1 dzień w miesiącu („Dzień Matki”)²⁰. W Wietnamie wprowadzono z kolei przerwę²¹ w wysokości „trzydziestu minut w ciągu dnia i minimalnie trzech dni w ciągu miesiąca”²².

Dostrzega się też regulacje obejmujące tylko konkretny sektor pracowników – w dzielnicy VI w Budapeszcie przysługuje urlop menstruacyjny w wysokości jednego płatnego dnia w miesiącu dla pracowników spółek miejskich, w Meksyku – dotyczy tylko osób pracujących w urzędach²³, tak samo w prowincji Federación w Argentynie²⁴, z kolei w Saint-Ouen pracownice municypalne będą mogły wziąć dwa dni płatnego urlopu menstruacyjnego, jeśli okażą zwolnienie lekarskie²⁵.

Dla naszego regionu najważniejsza jest regulacja hiszpańska, która jest pierwszą regulacją o zasięgu ogólnokrajowym, jaka została wprowadzona w krajach europejskich i Unii Europejskiej zarazem. Została wprowadzona w ustawie organicznej 1/2023 z 28 lutego, która nowelizuje ustawę organiczną 2/2010 z 3 marca w sprawie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz dobrowolnego przerywania ciąży, a weszła w życie od dnia 1 czerwca 2023 r. Do wykorzystania urlopu konieczne jest zwolnienie wypisane przez lekarza ginekologa. Przedmiotem ochrony jest wtórne bolesne miesiączkowanie, to znaczy związane z wcześniej zdiagnozowaną chorobą, co jest poddawane krytyce jako zbyt wąskie rozwiązanie (nie obejmuje m.in. pierwotnego bolesnego miesiączkowania oraz niezdiagnozowanych jednostek chorobowych). Niewątpliwą zaletą regulacji jest rozszerzenie podmiotów mogących skorzystać z tego urlopu do kobiet oraz osób transpłciowych ze zdolnością ciążową. Świadczenie jest wypłacane przez hiszpański odpowiednik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (*Seguridad Social*) od dnia uzyskania zwolnienia. Nowelizacja wprowadziła też inne dogodności w zakresie zdrowia reprodukcyjnego, do których należą bezpłatne produkty menstruacyjne w ośrodkach edukacyjnych, zakładach karnych i ośrodkach społecznych; promowanie przez władze publiczne stosowania produktów menstruacyjnych, które są przyjazne dla środowiska i szanują zdrowie kobiet²⁶.

3. Aksjologia prawa do urlopu menstruacyjnego

Miesiączka jest fizjologicznym cyklem napotykającym kobiety, chociaż nie musi dotyczyć wszystkich kobiet²⁷. Współcześnie podnosi się również, że krąg podmiotów objętych menstruacją jest szerszy, korzystając z ekskluzywnego języka i nadając mu określenie *menstruators*²⁸, a należy do niego zaliczyć

20 The Employment Code Act No. 3 of 2019, Employment Code Act, 2019, <https://www.parliament.gov.zm/node/7948> (dostęp: 21.03.2025).

21 Autorzy publikacji mieszczą tę przerwę w miarach urlopu menstruacyjnego, jednak to przyporządkowanie nie wzbudza przekonania autorki artykułu, czy można to określić urlopem (M. Baird, E. Hill, S. Colussi, *Mapping Menstrual Leave Legislation...*, s. 197–205).

22 Decree 85 Implementing The Labour Code On Policies Applicable To Female Employees, 1 October 2015, No. 85-2015-Nd-Cp, Article 7, Decree 85/2015/ND-CP of Government date issued 01/10/2015, <https://english.luatvietnam.vn/decreed-no-85-2015-nd-cp-dated-october-01-2015-of-the-government-detailing-a-number-of-articles-the-labor-code-in-terms-of-policies-for-female-employ-98729-doc1.html> (dostęp: 21.03.2025).

23 <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/jun291.pdf> (dostęp: 21.03.2025).

24 L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación...*, s. 69–71.

25 *Paris suburb introduces menstrual leave for female municipal employees, a first in France*, https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/03/29/paris-suburb-introduces-menstrual-leave-for-female-municipal-employees-a-first-in-france_6021116_7.html (dostęp: 21.03.2025).

26 L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación...*, s. 69–71.

27 J.L. Barnack-Tavlaris i in., *Taking Leave to Bleed: Perceptions and Attitudes Toward Menstrual Leave Policy*, Health Care for Women International 2019, t. 40, nr 12, s. 1372.

28 Można go przetłumaczyć na język polski jako „menstruatorzy”, „osoby miesiączkujące” lub „osoby menstruujące”.

m.in. kobiety, trans-mężczyzn oraz osoby niebinarne²⁹. Wskazanie to jest konieczne w tym miejscu, by zauważyć, jaki krąg podmiotów powinien obejmować urlop menstruacyjny bądź szerzej – regulacje związane z menstruacją.

Dla zrozumienia znaczenia urlopu menstruacyjnego konieczne jest poznanie pojęcia „zdrowie menstruacyjne”. Jego definicja podana została w oświadczeniu Międzynarodowej Organizacji Zdrowia³⁰ z 2022 r.: „kobiety i dziewczęta oraz inne osoby, które miesiączkują, mają dostęp do informacji i edukacji na ten temat; do produktów menstruacyjnych, których potrzebują; instalacji wodnych i sanitarnych; kompetentnej i empatycznej opieki w razie potrzeby; życia, studiów i pracy w środowisku, w którym miesiączka jest postrzegana jako coś pozytywnego i zdrowego, a nie coś, czego należy się wstydzić; oraz do pełnego uczestnictwa w życiu zawodowym i społecznym”³¹. Niedostateczne zarządzanie zdrowiem menstruacyjnym doprowadza do negatywnego zjawiska, jakim jest ubóstwo menstruacyjne (inaczej wykluczenie menstruacyjne, ang. *period poverty*). Ubóstwo menstruacyjne oznacza brak możliwości uzyskania informacji na temat menstruacji oraz brak łatwego dostępu do produktów higienicznych podczas menstruacji, a także trudności w odnalezieniu miejsc, w których można korzystać z tych produktów³². Wypowiadając się w kwestii różnicowania pracowników ze względu na wystąpienie bolesnej menstruacji, utworzono anglojęzyczne określenie *menstrual equity* (pol. „sprawiedliwość menstruacyjna”; synonimicznym określeniem pojawiającym się w literaturze jest ang. *menstrual justice*). B.J. Crawford przybliżył nam, że pod tym zwrotem należy rozumieć sytuację, w której „społeczeństwo potrzebuje otwarcie rozpoznawać bez stygmatyzacji i zawstydzenia i wziąć pod uwagę fakt, że połowa ludzkiej populacji ma menstruację przez większość swojego życia”³³.

D. Karkowska zwraca uwagę, iż prawa kobiet obejmują w szczególności ochronę kobiet w czasie życia prokreacyjnego, podczas ciąży, porodu i połogu³⁴. Nietrudno zauważyć, iż okres aktywności prokreacyjnej obejmuje nie tylko seksualność, ale również comiesięczne cykle menstruacyjne, które umożliwiają późniejsze zajście w ciążę. Ochrona kobiet w tym zakresie nie powinna pozostać bierna. W opinii H. Szewczyk współczesne prawo powinno otaczać ochroną kondycję zdrowotną (fizyczną i psychiczną) oraz życie pracownika. Wobec tego tworzenie polityki kadrowej powinno odbywać się z zachowaniem przekonania o wysokiej wartości osoby ludzkiej, które przyczynia się do stymulowania rozwoju pracowników oraz zaspokajania ich potrzeb³⁵.

Dla omawianej tematyki cenne jest spostrzeżenie A. Viswanath, który dostrzega, że w związku z biologicznymi zmianami i stresem, z którymi kobiety zmierzają się podczas cyklu menstruacyjnego, menstruacja może być brana pod uwagę jako istotny aspekt zdrowia kobiet i w ten sposób podlegać pod art. 21 konstytucji indyjskiej³⁶ (w polskiej konstytucji – art. 47³⁷).

29 Tak m.in. S. Qudrat Hashimy, *Menstrual Leave Dissent and Stigma Labelling: A Comparative Legal Discourse*, „International Journal of Law Management and Humanities” 2021, t. 5, nr 6, s. 1270 i inne publikacje cytowane w tym artykule.

30 Międzynarodowa Organizacja Zdrowia; dalej jako WHO.

31 M. Szulik-Szarecka, *Przemiany w dyskursie na temat menstruacji: pomiędzy tabuizacją a emancypacją*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2023, t. 16, s. 142.

32 Tamże, s. 141; również: L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación...*, s. 59.

33 B.J. Crawford i in., *The Ground on Which We All Stand: A Conversation about Menstrual Equity Law and Activism*, „Michigan Journal of Gender & Law” 2019, t. 26, nr 2, s. 343–344.

34 D. Karkowska i in., *Rozdział 2. Prawa kobiety w dokumentach ponadnarodowych i krajowych*, [w:] D. Karkowska i in., *Godna prokreacja, ciąża, poród i połóg. Prawa kobiet*, Warszawa 2023, s. 50–51.

35 H. Szewczyk, 1.4. *Godność osobista osób zatrudnionych*, [w:] *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 37–39.

36 A. Viswanath, *Critical Analysis of the Various Facets of Right to Health under Article 21 of the Constitution*, „Indian Journal of Integrated Research in Law” 2023, t. 3(3), s. 1, 7, 8.

37 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

4. Uzasadnienie prawne na rzecz wprowadzenia urlopu z tytułu menstruacji

Warto zastanowić się, czy wśród obecnych polskich unormowań znajdzie się uzasadnienie prawne dla wprowadzenia urlopu menstruacyjnego. Istotnym jest dla nas zwrócenie uwagi na relację między stanem zdrowia pracownika a obowiązkiem zapewnienia BHP przez pracodawcę. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego w art. 207 KP³⁸ „stan bezpieczeństwa” obejmuje czynniki o charakterze materialnym, technologicznym i osobowym³⁹. J. Tlatlik wiąże czynnik osobowy ze stanem zdrowia pracowników, bowiem pracownik musi być w odpowiednim stanie psychofizycznym, aby w sposób poprawny mógł świadczyć pracę, nie narażając siebie i innych pracowników⁴⁰. Warto w tym miejscu przywołać zdanie T. Wyki, iż „sytuacja gospodarcza pracodawcy, trudności finansowe nie mogą wpływać, w szczególności ograniczać koniecznych działań pracodawcy w sferze ochrony zdrowia i życia zatrudnionych. [...] Zdrowie i życie należy bowiem do tych dóbr, które zasługują zawsze na ochronę najwyższą”⁴¹. Potwierdzeniem tej tezy jest wyrok z 14 stycznia 2020 r., w którym Sąd Rejonowy w Nowym Sączu zwraca uwagę na fakt, iż za koniecznością zagwarantowania higienicznych i bezpiecznych warunków pracy ciąży na pracodawcy obowiązek zapewnienia dostępu do toalet, ażeby pracownik mógł realizować swoje podstawowe potrzeby fizjologiczne. Ciekawym stwierdzeniem Sądu, godnym zacytowania, jest wyrażenie: „brak toalet był o tyle bardziej dotkliwy, gdy zważy się, że powódka jest kobietą, a więc, że załatwianie potrzeb fizjologicznych wymaga innych zabiegów aniżeli u mężczyzn”⁴². Można przez to wykazać, że potrzeby pracowników mogą się różnić w zależności od płci, w szczególności zwracając uwagę na potrzeby fizjologiczne, tj. zwiększoną intensywność pobytu w toalecie i konieczność używania środków higienicznych.

W kwestii menstruacji w miejscu pracy należy zastanowić się, czy dywersyfikacja pracowników ze względu na występowanie menstruacji jest legalnym kryterium różnicowania sytuacji zatrudnionych. Należy przy tym odpowiedzieć na pytanie, czy pojawiające się w literaturze anglojęzycznej pojęcie sprawiedliwości menstruacyjnej (ang. *menstrual equity*) odnajdzie swoje uzasadnienie prawne w polskim prawie pracy. Należy wskazać za H. Szewczyk, iż nie zawsze nierówność praw z art. 11² KP jest dyskryminacją, ponieważ odmienne traktowanie pracownika w porównaniu z innym pracownikiem stanowi dyskryminację, jeżeli jest krzywdzące z perspektywy sprawiedliwości i nieuzasadnione. Znamienny jest pogląd, że dyferencjacja warunków zatrudnienia jest dopuszczalna ze względu na istotną, różniącą cechę pracowników i musi wystąpić wyłącznie w zakresie niezbędnym. Równocześnie różnicowanie wyłącznie ze względu na kryterium płci stanowi już dyskryminację ze względu na płeć (art. 11³ KP)⁴³. Przyczyna wprowadzenia wskazanego urlopu powinna być szersza niż same jednostki chorobowe związane z menstruacją, a powinna obejmować wszelkie negatywne dolegliwości, które przez wysoki stopień intensywności utrudniają lub nawet uniemożliwiają efektywne wykonywanie powierzonych obowiązków. Zatem należy wskazać, że urlop menstruacyjny zapewniałby gwarancję pracy bez fizycznego i psychicznego bólu. Jest to ważne spostrzeżenie, skoro wiadomym jest, że za zdrowie i życie pracowników w miejscu pracy odpowiedzialny jest pracodawca – pracodawca korzysta z kapitału pracownika, jakim

38 Ustawa z 26.06.1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.), dalej jako KP.

39 Wyrok SN z 3.12.2010 r., I PK 124/10, LEX nr 707848.

40 J. Tlatlik, *Znaczenie informacji o stanie zdrowia pracowników dla zapewnienia przez pracodawcę bezpiecznych warunków pracy*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, t. 9(1), s. 221–222.

41 T. Wyka, 2. *Zdrowie i życie pracownika jako dobro prawnie chronione*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 639.

42 Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z 14.01.2020 r., IV P 116/18, LEX nr 3105158.

43 H. Szewczyk, *Rozdział 2. Pojęcie i konstrukcja prawna nierównego traktowania oraz dyskryminacji w zatrudnieniu*, [w:] *Równość płci w zatrudnieniu*, Warszawa 2017, s. 56 i nast.

jest jego zdrowie i życie, dlatego pada na niego odpowiedzialność za ochronę tych dóbr⁴⁴. Biorąc podane argumenty pod rozwagę, widocznym jest, że prawo do urlopu menstruacyjnego powinno mieścić się w kryterium sprawiedliwości i w rzeczy samej stanowi uzasadnioną przyczynę dyferencjacji.

Zgodnie z literaturą dyskryminacja ze względu na płeć jest zakazana przez międzynarodowe prawa człowieka i kobiety są upoważnione do równego traktowania w miejscu pracy. Mowa tu szczególnie o Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁴⁵ ratyfikowanej przez Polskę w 1980 r.⁴⁶, która wyraźnie wymaga od państw powzięcia środków, żeby wyeliminować dyskryminację wymierzoną w kobiety we wszelkich dziedzinach życia⁴⁷, w tym w miejscu pracy, wliczając w to zapewnienie kobietom równego dostępu do dni wolnych i benefitów (art. 11 CEDAW). Autorzy zauważają, że chociaż urlop menstruacyjny nie jest dostrzegany jako prawo w prawie międzynarodowym, istnieje faktyczne pole do rozważań, czy kobiety są dyskryminowane, jeśli odmawia się im prawa do powzięcia wolnego z pracy podczas cyklu menstruacyjnego⁴⁸. W literaturze dostrzega się, że można się dopatrzyć MHM⁴⁹ w konwencjach i rekomendacjach Międzynarodowej Organizacji Pracy⁵⁰, a w szczególności w Konwencji MOP nr 161 z 1985 r.⁵¹ i Zalecenia MOP nr 115 z 1961 r.⁵²

W kontekście prawa międzynarodowego nie sposób nie wspomnieć o RODO⁵³, gdyż dane o zmierzaniu się z dolegliwościami zdrowotnymi związane z menstruacją należą do szczególnej kategorii danych (art. 9 RODO)⁵⁴. Z naszej perspektywy interesujący jest w szczególności art. 9. ust. 2 lit. b) RODO obejmujący wyjątek, według którego dozwolone jest przetwarzanie tej kategorii danych, jeżeli zabieg ten jest niezbędny do wypełniania obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora (danych osobowych) lub osobę, której dane dotyczą, w zakresie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, o ile przewiduje to prawo unijne, prawo kraju członkowskiego lub porozumienie zbiorowe na terenie państwa członkowskiego. Jak zauważa M. Zieliński, przesłankę z wyżej wymienionego przepisu wypełnia usprawiedliwianie nieobecności pracowników czy wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Zdaniem autorki spełnia to idea urlopu menstruacyjnego, który motywowany

44 T. Wyka, 2. *Zdrowie...*, s. 638.

45 Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, dalej jako CEDAW (od ang. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).

46 Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r., nr 10, poz. 71), OHCHR Dashboard, <https://indicators.ohchr.org/> (dostęp: 30.07.2025).

47 D. Karkowska i in., *Rozdział 2. Prawa...*, s. 53.

48 G. Bhaghamma, *Addressing...*, s. 3.

49 MHM – zarządzanie zdrowiem menstruacyjnym (ang. menstrual health management).

50 Międzynarodowa Organizacja Pracy, dalej jako MOP (ang. International Labour Organisation, w skrócie ILO).

51 Konwencja nr 161 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca służb medycyny pracy, przyjęta w Genewie 26.06.1985 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 34, poz. 300). Na mocy tej konwencji pracodawcy biorą odpowiedzialność za zdrowie i bezpieczeństwo pracowników, włączając funkcje zawodowe i czynniki, „które mogą wpływać na zdrowie pracowników, wliczając w to instalacje sanitarne” (M. Sommer i in., *Managing Menstruation in the Workplace: An Overlooked Issue in Low and Middle Income Countries*, „International Journal for Equity in Health” 2016, 15:86, s. 2).

52 Zalecenie nr 115 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące mieszkań pracowniczych. Zalecenie podkreśla standardy dotyczące budownictwa, do których zaliczają się dostęp do systemów wody pitnej, ścieków i śmieci, system kanalizacyjny i udogodnienia sanitarne (M. Sommer i in., *Managing...*, s. 2).

53 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r., nr 119, str. 1 ze zm.), dalej jako RODO.

54 Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej w związku z zapytaniem redakcji TVN24 o plany resortu w zakresie wprowadzenia urlopu menstruacyjnego zwraca uwagę, iż podanie do informacji pracodawcy o fakcie przebiegu menstruacji przez pracownicę (osobę menstruującą) może budzić wątpliwości co do legalności działania. *Urlop, o którym lepiej nie mówić? Niektórzy go wprowadzili*, <https://tvn24.pl/biznes/dla-pracownika/polskie-firmy-wprowadzaja-urlop-menstruacyjny-st8009700> (dostęp: 21.03.2025).

jest usprawiedliwieniem nieobecności menstruatora. O. Kucharski zauważa jednak problemy w podstawie prawnej zawartej w KP, stwierdzając, iż art. 22¹–22^{2a} KP nie uprawnia pracodawcy do uzyskania danych o stanie zdrowia pracownika. Przytacza przy tym zdanie Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który stoi na stanowisku, że na mocy art. 22¹–22^{1b} pracodawca nie został upoważniony do przetwarzania danych o stanie trzeźwości pracownika⁵⁵. W tym kontekście warto poruszyć mechanizm udzielenia pracodawcy zgody przez pracownika na przetwarzanie danych, który legalizuje przetwarzanie danych osobowych przez pracodawcę, nawet danych tzw. szczególnej kategorii. Zgoda musi być dobrowolna i ma nastąpić z inicjatywy pracownika lub kandydata (osoby ubiegającej się o zatrudnienie)⁵⁶.

5. Perspektywa unijna na urlop menstruacyjny

Z perspektywy Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej potrzebne jest rozważenie kwestii unormowania urlopu menstruacyjnego na poziomie unijnym. Pozwoliłoby to na skonstruowanie zbliżonych do siebie regulacji, co jest istotne przy swobodzie przepływu pracowników w krajach Unii Europejskiej. Należy mieć bowiem w pamięci różnorodność rozwiązań, które dokonują państwa, jeśli samodzielnie podejmują się zadania stworzenia normy urlopu menstruacyjnego, co zostało przedstawione we wcześniejszej części pracy. Pomocną wskazówką jest odpowiedź na zapytanie Predrag Fred Matić, w której Ms Dalli w imieniu Komisji Europejskiej stwierdziła, iż UE nie ma w planach wprowadzenia urlopu menstruacyjnego, natomiast podjęła się szeregu działań związanych z ochroną praw kobiet, tj. kampania w celu zwalczania stereotypów związanych z płcią koncentrującą się między innymi na *work-life balance* czy kampania uświadamiająca nt. nowych praw do urlopów dla rodzin i elastycznych godzin pracy przyjętych za sprawą Dyrektywy 2019/1158. Ponadto Komisja zaproponowała dyrektywę zwalczającą przemoc przeciw kobietom i przemoc domową, która jest aktualnie dyskutowana. Jak wskazano w odpowiedzi komisarz, „Globalna strategia UE w zakresie zdrowia wykazuje wsparcie UE dla powszechnego dostępu do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tym zakresie, w tym poprzez wdrożenie inicjatywy Drużyny Europy na rzecz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w Afryce”⁵⁷. Tymczasem grupa Lewicy w Parlamencie Europejskim – GUE/NGL⁵⁸ wprowadziła okres testowy funkcjonowania urlopu menstruacyjnego w 2023 r. dla pracownic sekretariatu ugrupowania. Występuje on w wymiarze trzech dni na miesiąc bez konieczności okazania zaświadczenia lekarskiego. Alternatywnie można skorzystać z trzech dni pracy zdalnej. Główny Sekretarz Lewicy w Parlamencie Europejskim zachęcał wtedy „[...] pozostałe grupy polityczne i administrację Parlamentu Europejskiego do utworzenia podobnych polityk”⁵⁹.

55 O. Kucharski, *Ochrona danych osobowych a bezpieczeństwo i higiena w prawie pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7–8, s. 55, 57.

56 K. Jaśkowski, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025, art. 22(1), art. 22(1(a)), art. 22(1(b)), teza 1.2; J. Tlatlik, *Znaczenie...*, s. 222–223.

57 Answer given by Ms Dalli on behalf of the European Commission, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-000328-ASW_EN.html (dostęp: 21.03.2025).

58 The Left in the European Parliament – GUE/NGL.

59 End stigma: The Left introduces menstrual leave policy, Parliament must follow, <https://left.eu/end-stigma-the-left-introduces-menstrual-leave-policy-parliament-must-follow/> (dostęp: 21.03.2025).

6. Obecne instrumenty polskiego prawa pracy mogące mieć zastosowanie przy dolegliwościach związanych z menstruacją

Wśród aktualnie dostępnych środków prawnych w Polsce, z którego mogą korzystać kobiety w trakcie bolesnej menstruacji, należy zaliczyć zaświadczenie lekarskie⁶⁰, urlop na żądanie (art. 167² KP), zwolnienie z powodu siły wyższej (art. 148¹ KP). Zaświadczenie lekarskie ze względu na bolesną menstruację jest rozwiązaniem jednorazowym. Każdorazowo pracownica odczuwająca bóleś musi udawać się do lekarza. Można też wyobrazić sobie sytuację, kiedy to w związku z kolejką pracownica nie zostanie przyjęta tego dnia, którego będzie ubiegać się o zaświadczenie. Sytuacja ta powtarzalna byłaby co miesiąc, natomiast zaświadczenie nie jest cykliczne, lecz na czas trwania choroby. Należy wziąć pod uwagę, że prawidłowa miesiączka przebiega w cyklu 28 dni (z dopuszczalną różnicą 3 dni), a wahania pomiędzy 21 dni a 36 dni są uważane za normalne w oparciu o obowiązującą wiedzę⁶¹, przez co optymalna byłaby możliwość korzystania z tego urlopu w każdym miesiącu. Co prawda można uzyskać zaświadczenie lekarskie zarówno na kod N94.5 (wtórne bolesne miesiączkowanie), jak też N94.4 (pierwotne bolesne miesiączkowanie)⁶², jednakże brak jest wytycznych dotyczących stosowania tych kodów powodujący niepewność, w jakiej sytuacji uzyska się zaświadczenie lekarskie.

Urlop na żądanie w wymiarze 4 dni w roku jest fragmentem urlopu wypoczynkowego (art. 167² KP). Zarówno liczba dni, jak i cel wskazanego urlopu rozmiągają się z problemami menstruacyjnymi. Skoro zachorowanie przerywa bieg urlopu wypoczynkowego⁶³, nieadekwatnym wydaje się stosowanie tegoż urlopu na żądanie przy wtórnej bolesnej menstruacji. Tym niemniej stosowanie jego nie jest zależne od diagnozy podmiotu leczniczego, stąd też z perspektywy mechanizmu pobierania świadczenia stanowi kompromisowe remedium. Wymagana jest jednak zgoda pracodawcy.

Można też skorzystać ze zwolnienia z powodu siły wyższej (art. 148¹ KP). Jak podaje K. Rączka, aby skorzystać ze zwolnienia z powodu siły wyższej muszą wystąpić trzy przesłanki: wystąpienie siły wyższej, choroba lub wypadek członka rodziny wymagający natychmiastowej obecności pracownika oraz musi istnieć związek pomiędzy działaniem siły wyższej a chorobą lub wypadkiem członka rodziny. Zwolnienie występuje w liczbie 2 dni lub 16 godzin⁶⁴. Biorąc pod uwagę, że konieczną przesłanką są nieoczekiwane sytuacje osoby trzeciej, skorzystanie z tego środka przy menstruacji będzie nieuzasadnione. Z tego względu zwolnienie z powodu siły wyższej wydaje się tu być ciekawą propozycją, jednakże ponownie ani niemożliwość skorzystania z niego co miesiąc, ani cel nie są zbieżne z cyklem menstruacyjnym.

Można więc zauważyć, że praktycznie jedynym środkiem prawnym, który mogą wykorzystać menstruatorzy w sytuacji bolesnej menstruacji, jest zwolnienie lekarskie. Daje to pole do myślenia, czy katalog możliwości w razie wystąpienia dokuczliwej menstruacji nie jest niedostosowany do potrzeb menstruatorów i czy nie istnieje potrzeba utworzenia katalogu środków, jakie byłyby bardziej optymalne.

⁶⁰ W myśl art. 53 ustawy z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 501) zaświadczenie lekarskie stanowi dowód brany pod uwagę przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczenia chorobowego (K. Stopka, [w:] *Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 53).

⁶¹ K. Kanadys i in., *Subiektywna ocena wiedzy młodzieży licealnej w zakresie fizjologii cyklu miesięczkowego kobiety*, „Problemy Pielęgniarstwa” 2010, t. 18(3), s. 293.

⁶² Kody podane są z obowiązującej w Polsce Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób ICD-10 (ICD-10) zgodnie z art. 55 ustawy z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 2780).

⁶³ „Udzielenie urlopu wypoczynkowego, także na żądanie (art. 167² KP), pracownikowi niezdolnemu do pracy z powodu choroby jest niezgodne z prawem. [...] Przepis art. 165 KP niezdolność do pracy z powodu choroby uznaje za przeszkodę w rozpoczęciu urlopu wypoczynkowego, zaś sformułowanie zawarte w art. 166 KP o niewykorzystaniu części urlopu z powodu niezdolności do pracy z powodu choroby jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że okres choroby nie jest i nie może być okresem wykorzystywania okresu wypoczynkowego” (Wyrok SN z 28.10.2009 r., II PK 123/09, OSNP 2011, nr 11–12, poz. 148).

⁶⁴ K. Rączka, [w:] M. Gersdorf i in., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024, art. 148(1), s. 945 i nast.

7. Urlop menstruacyjny a autonomiczne źródła prawa pracy

W literaturze wspomina się również o przedsiębiorstwach z wielu krajów, które wprowadziły urlop menstruacyjny w swoich przepisach wewnętrznych⁶⁵. Autorka zamierza jednak zwrócić uwagę na regulacje wewnętrzne przedsiębiorstw na terenie Polski, które mogą reprezentować model, na jaki pracodawcy na terenie naszego kraju byli w stanie się zgodzić. Na mocy art. 9 KP pracodawca może wprowadzić poprzez autonomiczne źródła prawa pracy takie prawa dla pracowników, które nie występują w przepisach ustawowych i nie są gorsze niż przepisy ustaw (zasada uprzywilejowania). Poprzez autonomiczne źródła prawa pracy będziemy tu rozumieć układy zbiorowe pracy (ponadzakładowe układy zbiorowe pracy i zakładowe układy zbiorowe pracy), porozumienia zbiorowe i inne porozumienia (np. po rokowaniach lub mediacji czy też dotyczące pracy zdalnej), regulaminy i statuty⁶⁶.

Z dostępnych publicznie informacji w Internecie można wywnioskować, że urlop menstruacyjny w Polsce wprowadziły firmy DIGITALK Spółka z o.o.⁶⁷, Herstore⁶⁸, Spadiora⁶⁹, PLNY LALA⁷⁰, CD Projekt Red⁷¹, VERDE DAY SPA⁷², More Bananas Sp. z o.o. Spółka komandytowa⁷³, BRIGHT FUTURE spółka z ograniczoną odpowiedzialnością⁷⁴, GOG sp. z o.o.⁷⁵ oraz fundacja Ashoka w Polsce⁷⁶. Według informacji dostępnych publicznie na temat przedsiębiorstw, które działają na rynku polskim

65 Są to m.in. Zomoto (Indie), Coexit (Wielka Brytania), Gozoop (Indie), Culture Machine (Indie), Victorian Women's Trust (Australia), Nike (L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación...*, s. 71-73), Wet & Drry Personal Care (Indie), Magzter (Indie), Mathrubhumi (Indie), Horses Stable News (Indie), Sasto Deal (Nepal), Shark and Schrimp (Egipt) (M. Baird, E. Hill, S. Colussi, *Mapping...*, s. 213-219, 228), ale również: Forward Action (*Our period policy: why it's essential for a progressive workplace and how we created it*, <https://forwardaction.uk/2022/02/our-period-policy-why-its-essential-for-a-progressive-workplace-and-how-we-created-it/> (dostęp: 21.03.2025)); Chani, Nuvento, Modibodi, Feminuity (*Menstrual leave: Why some companies are offering time off for periods*, <https://www.washingtonpost.com/wellness/2022/05/25/menstrual-leave-spain-paid-benefits/> (dostęp: 21.03.2025)), Channel 4 (*Period policy*, <https://www.channel4.com/corporate/about-4/period-policy> (dostęp: 21.03.2025)), AnalogFolk (*AnalogFolk offers staff monthly day off during menstruation*, <https://www.campaignasia.com/article/analogfolk-offers-staff-monthly-day-off-during-menstruation/484198> (dostęp: 2.08.2025)); Sustainability Victoria (*SV introduces leave for menstruation and menopause*, <https://www.sustainability.vic.gov.au/news/news-articles/sv-introduces-leave-for-menstruation-and-menopause> (dostęp: 21.03.2025)); Swiggy (Indie; *Menstrual leave a must, can't be left to discretion of companies, say employees*, <https://www.thehindu.com/sci-tech/health/menstrual-leave-a-must-cant-be-left-to-discretion-of-companies/article68403830.ece> (dostęp: 21.03.2025)).

66 K. Jaśkowski, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025, art. 9, tezy 5, 6, 10.1.1, 10.2.1, 10.2.2.

67 Dalej jako DIGITALK, *Urlop menstruacyjny – nowy benefit w digitalk*, <https://digitalk.pl/blog/urlop-menstruacyjny-nowy-benefit-w-digitalk/?amp=1> (dostęp: 21.03.2025).

68 *Urlop menstruacyjny w Polsce. Ile dni i na jakich zasadach można dostać?*, <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/9413097,urlop-menstruacyjny-w-polsce-ile-dni-i-na-jakich-zasadach-mozna-dosta.html> (dostęp: 21.03.2025).

69 *Wprowadziłam w firmie urlopy menstruacyjne. Po co mi cierpiąca z bólu pracownica?*, https://kulczykfoundation.org/pl/menstruacja/czulosc-i-wolnosc/Wprowadzilam_W_Firmie_Urlopy_Menstruacyjne_Po_Co_Mi_Cierpiaca_Z_Bolu_Pracownica (dostęp: 21.03.2025).

70 *Masz okres? Przysługuje ci dodatkowy dzień wolnego. Urlop menstruacyjny wprowadziła także polska firma*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/urlop-menstruacyjny-w-polsce-i-na-swiecie/fgrs9j> (dostęp: 21.03.2025).

71 *Rok urlopów menstruacyjnych w CD Projekt Red. Te dane mogą być zaskoczeniem*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/rok-urlopow-menstruacyjnych-w-cd-projekt-red-te-dane-moga-by-zaskoczeniem/lvyq64g> (dostęp: 21.03.2025).

72 Dalej jako SPA Verde, w CEIDG jako MAŁGORZATA SUMLET FHUP, *Urlop menstruacyjny w krakowskim SPA: „Warto tworzyć świat taki, w jakim chce się żyć”*, <https://vibez.pl/wydarzenia/urlop-menstruacyjny-w-krakowskim-spa-warto-tworzyc-swiat-taki-w-jakim-chce-sie-zyc-6683847796108256a> (dostęp: 21.03.2025).

73 Dalej jako More Bananas, *Urlop menstruacyjny w More Bananas: doświadczenia i refleksje*, <https://ledwoledwo.pl/urlop-menstruacyjny-w-more-bananas/> (dostęp: 21.03.2025).

74 *Praca w Your KAYA*, <https://yourkaya.pl/pages/praca> (dostęp: 21.03.2025).

75 *Join our team*, <https://www.gog.com/pl/work#job-listings> (dostęp: 21.03.2025).

76 *Urlop menstruacyjny w Ashoce – raport po roku od wprowadzenia*, <https://www.ashoka.org/pl-pl/story/urlop-menstruacyjny-raport-po-roku-od-wprowadzenia> (dostęp: 21.03.2025).

i wprowadziły urlop menstruacyjny, wyprowadza się model urlopu, który można wykorzystać w liczbie jednego dnia co miesiąc. Jest to urlop płatny w 100%. W większości tych firm działa on jak urlop na żądanie – pracownica po uprzednim poinformowaniu pracodawcy może z niego skorzystać. Nie wymaga się orzeczenia lekarskiego. Na stronie przedsiębiorstwa DIGITALK można odnaleźć informację, iż urlop menstruacyjny „nie jest wliczany do standardowej puli dni wolnych przysługujących w ciągu roku”. Fundacja Ashoka w Polsce oraz spółka CD Projekt Red zastrzegają, iż można skorzystać tylko z kilku godzin urlopu. Zarówno spółka CD Projekt Red, jak też More Bananas na swoich stronach internetowych podają informację, że urlop niewykorzystany nie przechodzi na następny miesiąc ani rok oraz nie przysługuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop. Dodatkowo w More Bananas zaznacza się, iż wymiar urlopu dla osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy jest ustalany proporcjonalnie. Potrzebna jest jednak dogłębniejsza analiza tych wewnątrzzakładowych regulacji w formie dialogu z wskazanymi pracodawcami i poznania rzeczywistego kształtu przepisów oraz praktyki ich stosowania.

8. Podsumowanie

Wprowadzenie polityk menstruacyjnych, a zwłaszcza urlopu menstruacyjnego, służyłoby wzmocnieniu polityki prorodzinnej, budując komfortowe warunki pracy i zapewnienie, iż w razie fatalnego samopoczucia osoba menstruująca ma szansę skorzystać z urlopu menstruacyjnego. Urlop menstruacyjny wpisuje się w zapewnienie zdrowia reprodukcyjnego, chroniąc osoby menstruujące przed skutkami nieprawidłowej higieny psychicznej i fizycznej należącej do zagadnienia BHP. Aktualne unormowania globalne w sektorze publicznym i prywatnym zdominowały dwa modele – urlop menstruacyjny przysługujący za okazaniem zaświadczenia lekarskiego oraz niewymagający takiego dokumentu. Liczba dni podarowanych w tym świadczeniu jest różna, od jednego dnia po trzy dni. Interesującą normą jest model jednodniowy, który przejawia się w większości, o ile nie we wszystkich zakładach pracy sektora prywatnego. Odpłatność również nie odnajduje jednego rozwiązania, można jednak przyjąć, że regułą jest odpłatność w wysokości 100% wynagrodzenia. Z urlopu tego można skorzystać co miesiąc i jest to zasadą, chociaż menstruacja może występować w cyklu wynoszącym od 21 do 35 dni. Niektórzy krytycy kłócą się, że urlop menstruacyjny może być nadużywany lub używany jako pretekst do dyskryminacji przeciwko osobom miesiączkującym w miejscu pracy, ograniczając pozycję negocjacyjną osób menstruujących starających się o zatrudnienie oraz zabiegających o awans⁷⁷. Sceptycy podważają sens urlopu menstruacyjnego, uważając, że polityka ta może umacniać nierówność płci w miejscu pracy. Pracodawcy mogą się martwić, że urlop menstruacyjny może wpływać negatywnie na rozkłady czasu pracy i kreować niedobory kadrowe, prowadząc do obniżenia produktywności⁷⁸.

Pro futuro należy zastrzec, iż uzyskanie przez pracodawcę danych o menstruacji musi się wiązać z realizacją uprawnień osoby menstruującej do urlopu menstruacyjnego, nie może być celem *per se*, gdyż zakazuje tego art. 9 RODO. Jednocześnie należy zadbać o prawidłowość proceduralną przetwarzania danych tej kategorii, to znaczy o uzyskanie dobrowolnej zgody przez pracownika, co jednak musi być konsekwencją jego działania⁷⁹.

Zupełnie najbardziej pożądanym obrotem spraw byłoby wybudowanie wspólnego modelu urlopu menstruacyjnego na poziomie Unii Europejskiej, aby rozwiązania krajów członkowskich nie odbiegały znacznie w swoich założeniach, tak jak mamy do czynienia z obecnym stanem prawnym urlopu menstruacyjnego na świecie.

77 L. de la Iglesia Aza, B. Solymosi-Szekeres, *La menstruación...*, s. 79.

78 J.L. Barnack-Tavlaris i in., *Taking...*, s. 1366–1369.

79 J. Tlatlik, *Znaczenie...*, s. 222–223.

Autorka jest zdania, że temat urlopu menstruacyjnego, a także w szerszym znaczeniu zdrowia menstruacyjnego, powinien zostać pozbawiony tabu. Wszelkie działania i podjęte decyzje w tym zakresie, mające na celu zrównanie szans w uzyskaniu miejsc pracy wolnych od bólu i powikłań od nieprawidłowej higieny w miejscu pracy zasługują na jak najszybszą aprobatę.

Z racji, że praca stanowi wstęp do dyskusji, nie zostały w niej poruszone wszystkie istotne wątki. W tej pracy zostało opisane przede wszystkim tło do dyskusji o urlopie menstruacyjnym, jakim są zestawienie regulacji wybranych krajów w tym zakresie oraz aksjologia dla tego urlopu. Dalszej analizy wymaga zwłaszcza kwestia, czy menstruacja powinna stanowić okres usprawiedliwionej nieobecności, czy czas niezdolności do pracy, co należy dokonać łącznie z analizą rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy⁸⁰. Materia ta stanie się przedmiotem kolejnych opracowań.

Bibliografia

- Baird M., Hill E., Colussi S., *Mapping Menstrual Leave Legislation and Policy Historically and Globally: A Labor Entitlement to Reinforce, Remedy, or Revolutionize Gender Equality at Work?*, „Comparative Labor Law & Policy Journal” 2021, t. 42, nr 1, s. 187–228.
- Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy. Tom X. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, Warszawa 2020.
- Baran K.W., Gersdorf M., Rączka K. (red.), *System Prawa Pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, Warszawa 2021.
- Barnack-Tavlaris J.L., Hansen K., Levitt R.B., Reno M., *Taking Leave to Bleed: Perceptions and Attitudes Toward Menstrual Leave Policy*, „Health Care for Women International” 2019, t. 40, nr 12, s. 1355–1373. <https://doi.org/10.1080/07399332.2019.1639709>
- Bhaghamma G., *Addressing Menstrual Stigma: The Case for Implementing Menstrual Leave as Legal Provision in India*, „Indian Journal of Law and Legal Research” 2023, t. 5, s. 1–16.
- Colussi S., Hill E., Baird M., *Engendering the Right to Work in International Law: Recognising Menstruation and Menopause in Paid Work*, „University of Oxford Human Rights Hub Journal” 2023, t. 5, nr 1, s. 1–40.
- Crawford B.J., Johnson M.E., Karin M.L., Strausfeld L., Waldman E.G., *The Ground on Which We All Stand: A Conversation about Menstrual Equity Law and Activism*, „Michigan Journal of Gender & Law” 2019, t. 26, nr 2, s. 341–388. <https://doi.org/10.36641/mjgl.26.2.ground>
- Gersdorf M., Ostaszewski Ł., Raczkowski M., Zwolińska A., Rączka K., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024.
- Grzybowski K., *Autonomia informacyjna jednostki a zgoda na przetwarzanie przez pracodawcę danych osobowych*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 47–68. <https://doi.org/10.31268/PS.2020.80>
- Hamilton V.E., *Menstrual Justice in Theoretical Context: Reviewing Menstruation Matters: Challenging the Law's Silence on Periods*, „New York University Law Review Online” 2023, 98, s. 133–154.
- Hashimy Sayed Q., *Menstrual Leave Dissent and Stigma Labelling: A Comparative Legal Discourse*, „International Journal of Law Management and Humanities” 2022, t. 5(6), s. 1270–1292.
- de la Iglesia Aza L., Solymosi-Szekeres B., *La menstruación en el entorno laboral*, „Lan Harremanak” 2024, t. 51, s. 58–89. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.26149>

- Kanadys K., Lewicka M., Niziołek I., Bąk M., Stawarz B., Wiktor H., *Subiektywna ocena wiedzy młodzieży licealnej w zakresie fizjologii cyklu miesięczkowego kobiety*, „Problemy Pielęgniarstwa” 2010, t. 18 (3), s. 292–298.
- Karin Marcy L., *Addressing Periods at Work*, „Harvard Law & Policy Review” 2022, t. 16, nr 2, s. 449–518.
- Karkowska D., Baum E., Izdebski Z., Janik A., *Godna prokreacja, ciąża, poród i połóg. Prawa kobiet*, Warszawa 2023.
- Kucharski O., *Ochrona danych osobowych a bezpieczeństwo i higiena w prawie pracy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7–8, s. 54–61.
- Levitt R.B., Barnack-Tavlaris L., *Addressing Menstruation in the Workplace: The Menstrual Leave Debate*, [w:] C. Bobel, I.T. Winkler, B. Fahs, K.A. Hasson, E.A. Kissling, T.A. Roberts, editors. *The Palgrave Handbook of Critical Menstruation Studies*, 2020. https://doi.org/10.1007/978-981-15-0614-7_43
- Łakomiec K., *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*, Warszawa 2020.
- Maniewska E., Jaśkowski K., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025.
- Pisarczyk Ł. (red.). *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, Warszawa 2016.
- Schoep M.E., Adang E.M.M., Maas J.W.M., De Bie B., Aasrts J. W.M., Nieboer T.E., *Productivity Loss Due to Menstruation-Related Symptoms: A Nationwide Cross-Sectional Survey Among 32 748 Women*, „BMJ Open” 2019. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-026186>
- Sommer M., Chandraratna S., Cavill S., Mahon T., Phillips-Howard P., *Managing Menstruation in the Workplace: An Overlooked Issue in Low and Middle Income Countries*, „International Journal for Equity in Health” 2016, s. 15–86. <https://doi.org/10.1186/s12939-016-0379-8>
- Stopka K., *Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007.
- Szewczyk H., *Równość płci w zatrudnieniu*, Warszawa 2017.
- Szulik-Szarecka M., *Przemiany w dyskursie na temat menstruacji: pomiędzy tabuizacją a emancypacją*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2023, nr 16.
- Tlatlik J., *Znaczenie informacji o stanie zdrowia pracowników dla zapewnienia przez pracodawcę bezpiecznych warunków pracy*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, t. 9 (1), s. 219–231.
- Ubóstwo menstruacyjne w opiniach i doświadczeniach kobiet. Raport z projektu badawczego Fundacji „Różowa Skrzyneczka”*, Polska 2021.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 28.10.2009 r., II PK 123/09, OSNP 2011, nr 11–12, poz. 148.
- Wyrok SN z 3.12.2010 r., I PK 124/10, LEX nr 707848.
- Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Sączu z 14.01.2020 r., IV P 116/18, LEX nr 3105158.

Źródła internetowe

- 1 czy 2 dni urlopu 100% płatnego dla kobiet, co miesiąc albo L4 ale też 100% płatne przez ZUS. Od kiedy?*, <https://kadry.infor.pl/urlopy/6352715,1-czy-2-dni-urlopu-100-platnego-dla-kobiet-co-miesiac-albo-l4-ale-te.html> (dostęp: 29.07.2025).
- AnalogFolk offers staff monthly day off during menstruation*, <https://www.campaignasia.com/article/analogfolk-offers-staff-monthly-day-off-during-menstruation/484198> (dostęp: 21.03.2025).

- Answer given by Ms Dalli on behalf of the European Commission*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-000328-ASW_EN.html (dostęp: 21.03.2025).
- Decree No. 85/2015/ND-CP dated October 01, 2015 of the Government detailing a number of articles the Labor Code in terms of policies for female employees, <https://english.luatvietnam.vn/decree-no-85-2015-nd-cp-dated-october-01-2015-of-the-government-detailing-a-number-of-articles-the-labor-code-in-terms-of-policies-for-female-employ-98729-doc1.html> (dostęp: 21.03.2025).
- The Employment Code Act, 2019, <https://www.parliament.gov.zm/node/7948> (dostęp: 21.03.2025).
- End stigma: The Left introduces menstrual leave policy, Parliament must follow*, <https://left.eu/end-stigma-the-left-introduces-menstrual-leave-policy-parliament-must-follow/> (dostęp: 21.03.2025).
- Gender Equality in Employment Act*, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0030014> (dostęp: 21.03.2025).
- <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/jun291.pdf> (dostęp: 21.03.2025).
- Join our team*, <https://www.gog.com/pl/work#job-listings> (dostęp: 21.03.2025).
- Labor standards act*, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=25437&lang=ENG (dostęp: 21.03.2025).
- Labor standards act*, https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3567#je_ch7at5 (dostęp: 21.03.2025).
- Masz okres? Przysługuje ci dodatkowy dzień wolnego. Urlop menstruacyjny wprowadziła także polska firma*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/urlop-menstruacyjny-w-polsce-i-na-swiecie/fjrs9j> (dostęp: 21.03.2025).
- Menstrual leave a must, can't be left to discretion of companies, say employees*, <https://www.thehindu.com/sci-tech/health/menstrual-leave-a-must-cant-be-left-to-discretion-of-companies/article68403830.ece> (dostęp: 21.03.2025).
- Menstrual leave: Why some companies are offering time off for periods*, <https://www.washingtonpost.com/wellness/2022/05/25/menstrual-leave-spain-paid-benefits/> (dostęp: 21.03.2025).
- Menstruation and menstrual health in the workplace: Guide for people professionals*, <https://www.cipd.org/en/knowledge/guides/menstruation-support/#useful-resources> (dostęp: 21.03.2025).
- Nowy benefit w Suasio – wprowadzamy urlop menstruacyjny*, <https://suasio.pl/blog/nowy-benefit-w-suasio-wprowadzamy-urlop-menstruacyjny/> (dostęp: 21.03.2025).
- OHCHR Dashboard, <https://indicators.ohchr.org/> (dostęp: 30.07.2025).
- Our period policy: Why it's essential for a progressive workplace and how we created it*, <https://forwardaction.uk/2022/02/our-period-policy-why-its-essential-for-a-progressive-workplace-and-how-we-created-it/> (dostęp: 21.03.2025).
- Paris suburb introduces menstrual leave for female municipal employees, a first in France*, https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/03/29/paris-suburb-introduces-menstrual-leave-for-female-municipal-employees-a-first-in-france_6021116_7.html (dostęp: 21.03.2025).
- Period policy*, <https://www.channel4.com/corporate/about-4/period-policy> (dostęp: 21.03.2025).
- Praca w Your KAYA*, <https://yourkaya.pl/pages/praca> (dostęp: 21.03.2025).
- Rok urlopów menstruacyjnych w CD Projekt Red. Te dane mogą być zaskoczeniem*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/rok-urlopow-menstruacyjnych-w-cd-projekt-red-te-dane-moga-byc-zaskoczeniem/lvyq64g> (dostęp: 21.03.2025).
- SV introduces leave for menstruation and menopause*, <https://www.sustainability.vic.gov.au/news/news-articles/sv-introduces-leave-for-menstruation-and-menopause> (dostęp: 21.03.2025).
- Ubóstwo menstruacyjne: czym jest i jak z nim walczyć? Międzynarodowy raport*, https://kulczykfoundation.org.pl/menstruacja/badania/Ubostwo_Menstruacyjne_Czym_Jest_I_Jak_Z_Nim_Walczyc_Miedzynarodowy_Raport (dostęp: 21.03.2025).

- Urlop menstruacyjny – nowy benefit w digitalk*, <https://digitalk.pl/blog/urlop-menstruacyjny-nowy-benefit-w-digitalk/?amp=1> (dostęp: 21.03.2025).
- Urlop menstruacyjny w Ashoce – raport po roku od wprowadzenia*, <https://www.ashoka.org/pl-pl/story/urlop-menstruacyjny-raport-po-roku-od-wprowadzenia> (dostęp: 21.03.2025).
- Urlop menstruacyjny w krakowskim SPA: „Warto tworzyć świat taki, w jakim chce się żyć”*, <https://vibez.pl/wydarzenia/urlop-menstruacyjny-w-krakowskim-spa-warto-tworzyc-swiat-taki-w-jakim-chce-sie-zyc-6683847796108256a> (dostęp: 21.03.2025).
- Urlop menstruacyjny w More Bananas: doświadczenia i refleksje*, <https://ledwoledwo.pl/urlop-menstruacyjny-w-more-bananas/> (dostęp: 21.03.2025).
- Urlop menstruacyjny w Polsce. Ile dni i na jakich zasadach można dostać?*, <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/9413097,urlop-menstruacyjny-w-polsce-ile-dni-i-na-jakich-zasadach-mozna-dosta.html> (dostęp: 21.03.2025).
- Urlop, o którym lepiej nie mówić? Niektórzy go wprowadzili*, <https://tvn24.pl/biznes/dla-pracownika/polskie-firmy-wprowadzaja-urlop-menstruacyjny-st8009700> (dostęp: 21.03.2025).
- WHO statement on menstrual health and rights*, <https://www.who.int/news/item/22-06-2022-who-statement-on-menstrual-health-and-rights> (dostęp: 21.03.2025).
- Wprowadziłam w firmie urlopy menstruacyjne. Po co mi cierpiąca z bólu pracownica?*, https://kulczykfoundation.org.pl/menstruacja/czulosc-i-wolnosc/Wprowadzilam_W_Firmie_Urlopy_Menstruacyjne_Po_Co_Mi_Cierpiaca_Z_Bolu_Pracownica (dostęp: 21.03.2025).

Marek Majka* 

Używanie oznak lub mundurów strony przeciwnej w trakcie konfliktu zbrojnego

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie używania odznak lub mundurów wojskowych strony przeciwnej w trakcie konfliktu zbrojnego oraz regulacji prawa humanitarnego dotyczących tego zagadnienia. Poruszane są zarówno kwestie prawa pozytywnego, jak i zwyczajowego. Omawiane są sytuacje, w których takie zachowanie jest dozwolone oraz zakazane. Autor objaśnia potencjalne skutki prawne, jakie może nieść kombatantom stosowanie tej metody walki. Opisana jest także penalizacja tego działania zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak również rodzimego porządku prawnego.

Słowa kluczowe: międzynarodowe prawo humanitarne, mundur, oznaki wojskowe, zbrodnie wojenne, status kombatanta, metody walki

Use of Insignia or Uniforms of the Opposing Party During an Armed Conflict

Abstract

The objective of this article is to discuss the use of enemy military insignia or uniforms during armed conflict and the regulation of humanitarian law concerning this issue. The article addresses both written and customary law aspects. It also examines situations in which such conduct is permissible or prohibited. The author explains the potential legal consequences that combatants may face when employing this method of warfare. The criminalization of such actions is analyzed within the framework of international law as well as domestic legal systems.

Keywords: international humanitarian law, uniform, military insignia, war crimes, combatant status, methods of warfare

* Student III roku prawa, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: marekmajka50@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0002-6867-3685>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 17.04.2025. Verified: 20.05.2025. Accepted: 10.10.2025.

1. Wprowadzenie

Podstępny zawsze były uznawane za skuteczne środki walki. Od początku historii wojen pomogły one wygrać wiele bitew. W *Iliadzie* Homera Troja zostaje zdobyta dopiero po wykorzystaniu fortelu – Achajowie podstępnie upozorowali odstąpienie od oblężenia, pozostawiając przed miastem drewnianego konia, w którego wnętrzu skryli się wojownicy. Koń został wciągnięty przez trojan do miasta, a w nocy wyszli z niego żołnierze i otworzyli bramy Troi. Dalekowschodni generał Sun Tzu napisał jedną z najbardziej znanych książek na temat wojskowości – *Sztukę Wojny* – w której zawarł opisy wielu różnych podstępów. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym wykształciła się potrzeba stworzenia ram prawnych, które uregulowałyby prowadzenie wojny i ograniczyły jej negatywne skutki i okrucieństwo. W ten sposób powstało prawo humanitarne konfliktów zbrojnych, a podstęp jako metoda walki również został w nim uregulowany.

W art. 24 Regulaminu Haskiego¹ znajduje się przyzwolenie na używanie forteli wojennych. Podobną normę można znaleźć w art. 37 ust. 2 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji genewskich (dalej: PD I) – podstępny wojenny nie są zabronione. Dodatkowo przepis ten definiuje podstęp wojenny jako działania, których celem jest wprowadzenie przeciwnika w błąd lub skłonienie do postępowania nieostrożnego. Artykuł ten wprowadza jednak pewne wymogi prawne, dotyczące stosowania forteli wojennych – podstępny wojenny nie mogą być sprzeczne z prawem międzynarodowym i nie mogą stanowić wiarygodności.

Przykładem podstepu wojennego jest używanie oznak, sztandarów, symboli lub mundurów wojskowych stron przeciwnych². Prawo humanitarne nakłada jednak na ten proceder pewne ograniczenia, których nieprzestrzeganie może w skrajnych przypadkach stanowić zbrodnię wojenną. Ponadto, nawet legalne stosowanie tej metody walki niesie prawne konsekwencje takie jak ograniczenie pewnych przywilejów wynikających ze statusu kombataneta.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie regulacji prawnych dotyczących tej metody walki oraz rozważenie, czy są one przystające do współczesnych czasów.

2. Ramy prawne

Normy prawne zawierające ograniczenia używania oznak lub mundurów przeciwnika znajdują się w wielu różnych aktach prawa humanitarnego oraz w międzynarodowym prawie zwyczajowym. W art. 23(f) Regulaminu Haskiego czytamy o zakazie bezprawnego używania oznak wojskowych i mundurów nieprzyjaciela, jednakże przesłanka bezprawności nie jest w samym akcie nigdzie sprecyzowana. By ją wyjaśnić, należy sięgnąć do innych źródeł prawa międzynarodowego oraz praktyki państw.

W PD I art. 39 ust. 2 znajduje się zakaz używania sztandarów, flag, symboli, odznak lub mundurów wojskowych. W przeciwieństwie jednak do Regulaminu Haskiego tutaj enumeratywnie wymieniono sytuacje, w których zakaz ten obowiązuje. Mowa tu o następujących zdarzeniach: podczas ataku, dla zamaskowania, wsparcia, ochrony lub utrudniania operacji wojskowych. W interpretacji tego przepisu pomaga orzecznictwo, a szczególnie proces Ottona Skorzenego i płynące z niego wnioski. W czasie II wojny światowej 150 brygada dowodzona przez Ottona Skorzenego w trakcie niemieckich działań podczas operacji ardeńskiej na przełomie 1944 i 1945 r., działając na zapleczu wroga, nosiła mundury

1 Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej (Dz.U. z 1927 r., nr 21, poz. 161 ze zm.).

2 P. Ochman, J. Wojaś, *Podstęp i wiarygodność w czasie konfliktu zbrojnego – prawne aspekty i możliwości współczesnego wykorzystania*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 2, s. 30.

i używała wozów z oznaczeniami armii amerykańskiej w celu wywołania zamętu za linią wroga³. Co jednak kluczowe – w trakcie bezpośrednich starć żołnierze nosili mundury niemieckie⁴. Podczas procesu prowadzonego w roku 1947 przez amerykański sąd wojskowy Skorzeny oraz inni oficerowie z tej formacji zostali uniewinnieni⁵. Wynikła z tego reguła interpretacyjna, tzw. zasada Skorzenego – używanie oznaczeń i mundurów strony przeciwnej jest dozwolone, jeśli nie zachodzi ono w trakcie walki. Została ona później rozszerzona o zakaz używania oznak lub mundurów strony przeciwnej w trakcie przemieszczania się do rejonu walk⁶.

Zasada ta znajduje zastosowanie również w obecnych czasach. W 2008 r. kolumbijskie siły specjalne doprowadziły do uwolnienia 15 zakładników przetrzymywanych przez komunistyczną partyzantkę. W trakcie operacji agenci przeniknęli do struktur organizacji, zostali przydzieleni do ochrony zakładników, a następnie przekonali dowództwo partyzantki, że zakładnicy muszą się spotkać z „misją humanitarną”. Na miejsce spotkania miał zakładników przetransportować nieoznaczony helikopter, w którym faktycznie znajdowali się kolumbijscy żołnierze przebrani za członków partyzantki. Prawdziwi partyzanci przekazali zakładników załodze statku powietrznego, ale ci zamiast polecieć na spotkanie, uwolnili transportowanych⁷.

Pewną wątpliwość mogą rodzić opaski i taśmy, które są często stosowane w obecnych czasach z powodu podobieństwa mundurów między stronami konfliktu⁸. W art. 39 PD I wymieniane są odznaki lub symbole strony przeciwnej, a wymienione wcześniej znaki identyfikujące nie mają umocowania ustawowego – zależnie od interpretacji nawet umyślne używanie ich jako podstęp wojenny mogłoby być legalne. Z drugiej strony art. 1 Regulaminu Haskiego, art. 4 Konwencji Genewskiej⁹ wskazują, że odznaka musi być rozpoznawalna, a opaski i taśmy spełniają tę przesłankę. Dodatkowo, stosując wykładnię historyczną, zawarcie w przepisach rozpoznawalnych odznak wynikało między innymi z faktu, że w XIX w. w związku z brakiem ustandaryzowanych mundurów często używano opasek naramiennych do identyfikacji¹⁰. Na koniec warto wspomnieć, że opaski i taśmy są używane w celu identyfikacji, czy osoba je nosząca jest przyjacielem czy przeciwnikiem, a nie np. dekoracyjnie. Wskazuje to na ich militarny charakter, a co za tym idzie pełnienie przez nie funkcji odznak wojskowych.

Warto zaznaczyć, że zakaz używania oznak lub mundurów strony przeciwnej nie wynika tylko z prawa pisanego. Reguła ta jest również normą prawa zwyczajowego¹¹. Brak jest przeciwnej praktyki państw¹² – podpisywane konwencje, jak np. Regulamin Haski, PD I czy Statut Rzymski¹³ oraz źródła

3 *Trial of Otto Skorzeny and Others*, https://www.worldcourts.com/imt/eng/decisions/1947.09.09_United_States_v_Skorzeny.pdf (dostęp: 30.05.2025).

4 M. Łabuz, *Chuligani Skorzenego – 150. Brygada Pancerna w Ardenach, część 1, II WOJNA ŚWIATOWA 2025*, <https://warhist.pl/artukul/chuligani-skorzenego-150-brygada-pancerna-w-ardenachczesc-1/> (dostęp: 15.02.2025).

5 P. Ochmann, J. Wojaś, *Podstęp...*, s. 30–31; *Trial of Otto Skorzeny...*

6 M. Piątkowski, *Wojna powietrzna a międzynarodowe prawo humanitarne*, Łódź 2021, s. 570–571.

7 P. Ochman, J. Wojaś, *Podstęp...*, s. 30–31.

8 M. Bąk, *Plamy i taśmy – rzecz o maskowaniu*, <https://www.tysol.pl/a93801-tylko-u-nas-marcin-bak-plamy-i-tasmy-rzecz-o-maskowaniu> (dostęp: 12.03.2025).

9 Konwencje o ochronie ofiar wojny z 12.08.1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).

10 T. Pfanner, *Military Uniforms and the Law of War*, „International Review of the Red Cross” 2004, t. 86, nr 853, s. 105.

11 Reguła 62 *Customary IHL Database*, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule62> (dostęp: 15.02.2025).

12 Wymogiem powstania normy prawa zwyczajowego jest powszechna praktyka państw; patrz: art. 38 lit. B Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).

13 Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie 17.07.1998 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708).

prawa krajowego, np. art. 126 ust. 2 Kodeksu Karnego¹⁴, czy podręczniki wojskowe różnych państw¹⁵ – świadczą natomiast o woli jej podtrzymywania. W swej treści jest ona zbieżna z art. 39 ust. 2 PD I. Warto jednak zaznaczyć, że nie zawsze tak było – jeden z najstarszych aktów praktyki państw – kodeks Liebera – przewidywał, że każda osoba walcząca w mundurze strony przeciwnej bez żadnych oznak, wyróżniających nie może liczyć na ochronę zapewnianą jeńcom¹⁶. Zakaz używania oznak lub mundurów strony przeciwnej obowiązuje również w konfliktach międzynarodowych¹⁷.

Na koniec warto wspomnieć o ostatnim ograniczeniu, które wynika w dużej mierze z poprzednich. Bezprawne używanie oznak lub mundurów strony przeciwnej w trakcie konfliktu zbrojnego, które zmierza do lub skutkuje ranieniem, pojmaniem lub zabiciem przeciwnika jest zbrodnią wojenną i jest zakazane. Normę tę można znaleźć w art. 8 lit. b tiret vii Statutu Rzymskiego – ale również w prawie zwyczajowym¹⁸. Warto odróżnić ten rodzaj zbrodni wojennej od zbrodni wiarołomstwa. Wiarołomstwo to działanie odwołujące się do dobrej wiary przeciwnika w celu wprowadzenia go w błąd, żeby myślał on, że ma prawo skorzystać z ochrony przewidzianej przez przepisy prawa humanitarnego. Działanie to skutkuje lub zmierza do zabicia, ranienia lub pojmania przeciwnika¹⁹. W przypadku używania mundurów lub oznak przeciwnika wakuje element dotyczący przekonania przeciwnika, że ma prawo skorzystać z ochrony przewidzianej przez przepisy prawa humanitarnego²⁰.

Zakaz używania oznak lub mundurów strony przeciwnej obowiązuje również w trakcie działań zbrojnych na morzu i w powietrzu, ale inaczej wyglądają ograniczenia na nie nałożone. W przypadku wojny powietrznej obowiązuje bezwzględny zakaz używania oznaczeń strony przeciwnej, który wynika jednak z prawa zwyczajowego, a nie pisanego – brak odesłania w art. 39 PD I do prawa wojny powietrznej przy jednoczesnym odesłaniu do prawa konfliktów zbrojnych na morzu oznacza, że ten przepis nie obowiązuje w aspekcie wojny powietrznej²¹. Każde takie działanie będzie bezprawne w świetle prawa międzynarodowego. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wojny morskiej. Co prawda, podobnie jak w przypadku wojny lotniczej duża część prawa obowiązującego wynika ze zwyczaju²², ale regulacje dotyczące używania oznak nieprzyjaciela wyglądają analogicznie do wojny lądowej. Zgodnie z art. 29 Konwencji ONZ o prawie morza²³ z 1982 r., by uznać dany statek za okręt wojenny musi posiadać odpowiedni znak odróżniający (analogiczny wymóg dotyczy statków handlowych zmienianych w okręty wojenne)²⁴. Mimo to używanie oznaczeń, np. bandery, przeciwnika jest dozwolone na podobnych zasadach jak w wojnie lądowej. Okręt może używać fałszywej flagi do czasu ataku oraz by uniknąć

14 „Tej samej karze podlega, kto w czasie działań zbrojnych używa niezgodnie z prawem międzynarodowym znaku ochronnego dla dóbr kultury lub innego znaku chronionego przez prawo międzynarodowe albo posługuje się flagą państwową lub odznaką wojskową nieprzyjaciela, państwa neutralnego albo organizacji lub komisji międzynarodowej”. Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks Karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.), dalej: k.k.

15 Australian Defence Force, *LOAC Manual* (2006), Canberra 2006, § 6.35 i § 7.6.

16 Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code), 24 April 1863 art. 63 i art. 65.

17 Reguła 62 *Customary IHL Database*, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule62> (dostęp: 15.02.2025).

18 Tamże.

19 J. Izydorczyk, *Wiarołomstwo wojenne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 2023, nr 113, s. 195; Art. 37 PD I ust. 1.

20 S. Gutan, *The Use of the Uniform of the Enemy – Between Perfidy and the Ruses of War*, „The 16th International Scientific Conference «Strategies XXI» Proceedings” 2020, t. 16, cz. 2, s. 177–178.

21 M. Piątkowski, *Wojna powietrzna...*, s. 571.

22 W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024, s. 444.

23 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543).

24 Konwencja o przerabianiu statków handlowych na okręty wojenne z 18.10.1907 r. (Konwencja haska VII), Dz.U. z 1936 r., nr 6, poz. 65.

zatrzymania²⁵. W art. 39 ust. 3 PD I znajduje się odesłanie do prawa międzynarodowego dotyczącego konfliktów zbrojnych na morzu, co potwierdza obowiązywanie regulacji.

Używanie mundurów lub oznak strony przeciwnej jest dozwolone w wojnie lądowej i morskiej, jeśli nie zachodzi ono w trakcie walki lub przemieszczania się do rejonu walki oraz jeśli nie jest aktem wiarołomstwa. Natomiast w przypadku wojny powietrznej obowiązuje bezwzględny zakaz. Normy regulujące to zachowanie należą zarówno do prawa pisanego, jak i zwyczajowego i obowiązują niezależnie od tego, czy konflikt zbrojny jest międzynarodowy, czy nie. Pewne wątpliwości może rodzić użycie taśm jako odznak identyfikujących, ale interpretacja przepisów wskazuje, że spełniają one przesłanki by zostać za nie uznane.

3. Status kombatanta

Od posiadania statusu kombatanta zależy sytuacja prawna danej jednostki w trakcie konfliktu zbrojnego. Status ten przysługuje członkom następujących grup – armii regularnych, oddziałów ochotniczych, sił porządkowych oraz powstań masowych (*levee en masse*)²⁶. Członkowie sił zbrojnych mają status kombatanta z racji przynależności do sił zbrojnych – choć nadal powinni odpowiednio odróżniać się od ludności cywilnej²⁷, to np. brak munduru nie pozbawia ich tego statusu²⁸. Natomiast pozostałe grupy muszą spełniać pewne przesłanki. Co do zasady na czele tych grup musi stać osoba odpowiedzialna za swoich podwładnych oraz musi istnieć system wewnętrznej dyscypliny. Dodatkowo kombatanci muszą przestrzegać w swoich działaniach prawa humanitarnego oraz nosić jawnie broń. Wszystkie wymienione wyżej grupy, pomijając ostatnią, wymagają stosowania odpowiedniego znaku rozróżniającego – musi on być stały i dający się rozpoznać z daleka²⁹. Szczególnym wyjątkiem są jedynie uczestnicy powstań masowych, czyli ludność terytorium niezajętego, która reagując na zbliżające się wojska strony przeciwnej, a nie mając czasu zorganizować się z wymogami art. 1 Regulaminu Haskiego, dobrowolnie chwyta za broń. W stosunku do nich nie jest wymagana również przesłanka „osoby odpowiedzialnej za swych podwładnych”³⁰. Po II wojnie światowej, w świetle Konwencji Genewskich³¹ i następnie PD, partyzanci oraz członkowie ruchów oporu zostali również *expressis verbis* uznani za członków sił zbrojnych, a więc są postrzegani jako jednostki posiadające status kombatanta.

Kombatantowi przysługuje status jeńca wojennego, jeśli znajdzie się we władzy strony przeciwnej³². Status ten na mocy Trzeciej Konwencji Genewskiej – o traktowaniu jeńców wojennych – zapewnia im szeroką ochronę. W jej zakres wchodzi między innymi zakaz zabijania, naruszania nietykalności cielesnej, okrutnego lub poniżającego traktowania czy nakaz leczenia chorych i rannych³³. Jeńca wojennego nie można również sądzić za działanie zgodne z prawem wojennym (tzw. Przywilej

25 J. Kraska i in., *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, Newport 2023, s. 126.

26 W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, s. 432 i nast.; art. 1 Regulaminu Haskiego; art. 43 ust. 1 i ust. 2 PD.

27 Art. 44 ust. 3 PD I; T. Pfanner, *Military Uniforms...*, s. 104.

28 K. Coble, J.C. Tramazzo, *A US Perspective on Special Operations and the Law of Armed Conflict*, „International Review of the Red Cross” 2025, t. 107, nr 928, s. 89; T. Pfanner, *Military Uniforms...*, s. 104.

29 Art. 1 pkt 3 Regulaminu Haskiego „noszą stałą i dającą się rozpoznać z daleka odznakę wyróżniającą”; art. 44 ust. 3 PD I „[...] kombatanci są zobowiązani do odróżniania się od ludności cywilnej w czasie, gdy biorą udział w ataku lub w wojskowej operacji przygotowawczej do ataku”.

30 Art. 2 Regulaminu Haskiego „Ludność terytorium niezajętego, która przy zbliżeniu się nieprzyjaciela dobrowolnie chwyta za broń, aby walczyć z wkraczającymi wojskami i nie miała czasu zorganizować się zgodnie z art. 1, będzie uważaną za stronę wojującą, jeżeli jawnie nosi broń i zachowuje prawa i zwyczaje wojenne”.

31 Konwencje o ochronie ofiar wojny z 12.08.1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).

32 Art. 44 ust. 1 PD I.

33 Art. 3 Trzeciej Konwencji Genewskiej.

komatanta³⁴), np. zgodne z prawem zabicie komatanta strony przeciwnej³⁵. Warto zaznaczyć, że w art. 4 tejże konwencji jest powtórzony wymóg noszenia stałego i dającego się z daleka rozpoznać znaku rozpoznawczego – jednakże istnieje pogląd, że w przypadku regularnych sił zbrojnych noszenie umundurowania nie jest wymagane³⁶. Nienoszenie takowych oznak, nawet jeśli legalne, w świetle prawa humanitarnego może skutkować utratą prawa do statusu jeńcy wojennego³⁷.

W art. 29 Regulaminu Haskiego można odnaleźć definicję szpiega – jest to „osoba, która, działając potajemnie lub pod fałszywymi pozorami, zbiera lub stara się zbierać wiadomości w obrębie działań jednej ze stron wojujących z zamiarem zakomunikowania ich stronie przeciwnej”. Zatem używając munduru lub oznak strony przeciwnej – działając pod fałszywymi pozorami – można uzyskać status szpiega³⁸, który jest związany z utratą prawa do statusu jeńcy wojennego³⁹. Taka osoba nadal podlega ochronie prawa humanitarnego, ale nie ma przywileju komatanta – więc może być sądzona przez stronę przeciwną za swoje działania wchodzące w jego zakres, w tym za zabicie komatanta strony przeciwnej⁴⁰. O takiej sytuacji można przeczytać w sprawie z 1974 r., kiedy to członkowie egipskich sił zbrojnych, w ubraniach cywilnych, zinfiltrowali terytorium Izraela i dokonali ataku, w konsekwencji czego zostali skazani przez izraelski sąd wojskowy, który odmówił im statusu jeńcy wojennego⁴¹.

Należy jeszcze rozważyć sytuację osób opuszczających statki powietrzne w niebezpieczeństwie – zarówno w sytuacji, kiedy to ich statek powietrzny miał niezgodne z prawem oznaczenia, jak i kiedy używają munduru strony przeciwnej, by uniknąć schwytania – oraz rozbitków okrętów wojennych używających oznaczeń strony przeciwnej. Zaczniemy od regulacji dotyczących wojny powietrznej. Jak już wiemy, używanie oznaczeń strony przeciwnej jest bezwzględnie zakazane, jednakże naruszenie norm prawa międzynarodowego nie pozbawia prawa do statusu jeńcy wojennego⁴². To, czy osoby opuszczające statek powietrzny w niebezpieczeństwie miałyby prawo do tego statusu po wylądowaniu, byłoby rozstrzygane na zasadach dotyczących prawa humanitarnego na lądzie lub na morzu. W takim wypadku, gdyby załoganci nosili mundur strony przeciwnej, np. w celu uniknięcia schwytania, to nie naruszałoby norm prawa międzynarodowego, ale zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami mogłoby być im odmówione prawo do statusu jeńcy wojennego. Pewne wątpliwości mogą natomiast wystąpić przy rozważaniach dotyczących wojny morskiej. Na okrętach wojennych załoganci często przebywają przez dłuższy okres – nie zawsze będą oni nosić mundury czy znaki odróżniające. Prawo do statusu jeńcy wojennego na morzu jest przyznane szerszemu gronu podmiotów⁴³. Można z tego wnioskować, że w przypadku rozbitków na morzu nie ma znaczenia wymóg noszenia znaku rozpoznawczego – wszyscy ranni i rozbitkowie, którzy wpadną w ręce przeciwnika, stają się jeńcami wojennymi z mocy prawa⁴⁴.

34 ICRC textbook, <https://casebook.icrc.org/highlight/combatants-and-pows> (dostęp: 11.03.2025).

35 L.R. Blank, *Combatant privileges and protections*, <https://lieber.westpoint.edu/combatant-privileges-and-protections/> (dostęp: 11.03.2025); Z. Falkowski, M. Marcinko, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2014, s. 186-187.

36 M. Piątkowski, *Wojna powietrzna...*, s. 595 i nast.

37 L.R. Blank, *Combatant...*; art. 44 ust. 4 PD I; T. Pfanner, *Military Uniforms...*, s. 120.

38 The Commander's handbook on the law of land warfare FM 6-27, s. 2-25; T. Pfanner, *Military Uniforms...*, s. 106; S. Gutan, *The Use...*, s. 175.

39 Art. 46 ust. 1 PD I „[...] Niezależnie od jakiegokolwiek innego postanowienia Konwencji i niniejszego protokołu członek sił zbrojnych strony konfliktu, który znajdzie się we władzy strony przeciwnej w czasie uprawiania działalności szpiegowskiej, nie ma prawa do statusu jeńcy wojennego i może być traktowany jak szpieg”.

40 L.R. Blank, *Combatant...*

41 Reguła 106 *Customary IHL Database*, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule106> (dostęp: 2.03.2025).

42 Art. 44 ust. 2 PD I.

43 J. Kraska i in., *Newport Manual...*, s. 216.

44 Art. 16 Konwencja genewska o polepszaniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z 12.08.1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).

Używając oznak lub mundurów strony przeciwnej, pewne grupy jednostek narażają się na utratę statusu kombatanta. Natomiast wszystkie grupy ryzykują brakiem prawa do statusu jeńca wojennego i szczególnej ochrony z nim związanej. Ponadto, istnieje możliwość bycia uznanym za szpiega.

4. Penalizacja

Nie ulega żadnej wątpliwości, że naruszenia prawa humanitarnego powinny być karane, jednakże na gruncie prawa międzynarodowego nie zawsze się tak dzieje. W myśl PD I państwa są zobowiązane do karania tylko ciężkich naruszeń konwencji genewskich lub protokołów dodatkowych⁴⁵. To, jaki czyn jest ciężkim naruszeniem, określa art. 85 PD I. Inne naruszenia mają być zwalczane, ale ich karalność nie jest określona wprost⁴⁶. Wybór sposobu zwalczania jest uprawnieniem dyskrecjonalnym państw. Naruszenie zakazu używania oznak lub mundurów strony przeciwnej z art. 39 ust. 2 nie jest ciężkim naruszeniem. Nie spełnia żadnych przesłanek wymienionych w art. 85.

Mimo to pewne państwa wprowadziły do swoich porządków prawnych penalizację używania mundurów i oznak strony przeciwnej w sposób bezprawny. Doskonałym przykładem jest tutaj Polska i jej kodeks karny. W art. 126 § 2 k.k. znajduje się następujący typ rodzajowy – ten kto w czasie działań zbrojnych posługuje się w sposób niezgodny z prawem flagą państwową lub odznaką wojskową nieprzyjaciela podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jest to przestępstwo bezskutkowe – penalizowane jest samo działanie, a nie skutek z niego wynikający⁴⁷ – oraz umyślne – zarówno w wariacie zamiaru bezpośredniego, jak i ewentualnego⁴⁸.

Dopiero naruszenie zakazu poprzez zabicie albo dokonanie poważnego uszczerbku na zdrowiu podczas bezprawnego używania munduru lub oznak przeciwnika jest zbrodnią wojenną, a więc występuje obowiązek ścigania i karania takiego rodzaju czynu. Na tym etapie warto odnieść się do konwencji oraz instytucji, jakimi są Statut Rzymski i Międzynarodowy Trybunał Karny (dalej: MTK lub Trybunał). Trybunał ma jurysdykcję wobec osób, które dopuściły się najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej i działa według zasady komplementarności – obowiązek ścigania i karania zbrodni w pierwszej kolejności należy do państw, a sam Trybunał wkracza dopiero w momencie, kiedy nie są one w stanie lub nie chcą tego zobowiązania wykonać⁴⁹. W Statucie Rzymskim enumeratywnie są wymienione zbrodnie, które wchodzą w jurysdykcję materialną Trybunału. Typ rodzajowy, który nas interesuje, znajduje się w art. 8 ust. 2 lit. b tiret vii Statutu Rzymskiego⁵⁰, natomiast szczegółowe znamiona znajdziemy w Elementach Definicji Zbrodni⁵¹, które są aktem będącym pomocą w wykładni przepisów⁵². Po pierwsze czyn musi być umyślny⁵³, co jest rozumiane jako zamiar – zmierzanie do popełnienia lub

45 Art. 86 ust. PD I.

46 S. Gutan, *The Use...*, s. 176.

47 M. Piątkowski, *Wojna powietrzna...*, s. 569.

48 R.A. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025.

49 T. Lachowski, *Odpowiedzialność Władimira Putina przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym za zbrodnie popełnione na terytorium Ukrainy: Od zbrodni wojennych do ludobójstwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2023, t. 76, nr 2, s. 40; art. 1 Statutu Rzymskiego.

50 Art. 8 ust. 2 lit. b tiret vii „bezpodstawne używanie flagi rozjemczej lub sztandaru, lub oznak wojskowych i munduru nieprzyjaciela, lub Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również oznak rozróżniających, ustanowionych przez Konwencję Genewską, skutkujące śmiercią lub poważnym zranieniem osoby”.

51 International Criminal Court, *The Elements of Crime*, The Hague 2011, s. 21.

52 J. Izydorczyk, *War Crimes under the Rome Statue of the International Criminal Court*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2023, nr 19, s. 249.

53 Art. 30 ust. 1 Statutu Rzymskiego „O ile niniejszy statut nie stanowi inaczej, osoba ponosi odpowiedzialność karną i podlega karze za zbrodnię objętą jurysdykcją Trybunału tylko wtedy, gdy świadomie i z zamiarem jej popełnienia realizuje znamiona zbrodni”.

zamiar wywołania skutku lub świadomość, że działanie wywoła taki skutek – i świadomość – wiedza, że istnieje określona okoliczność albo że skutek nastąpi w normalnym następstwie zdarzeń. Dodatkowo czyn musiał być popełniony w kontekście konfliktu zbrojnego, a sam sprawca musiał wiedzieć, że on występuje. Ostatnią przesłanką jest bezprawne użycie flagi, oznak lub munduru strony przeciwnej przez sprawcę, który wiedział o bezprawności takiego działania, a jego zachowanie skutkowało śmiercią lub poważnym uszczerbkiem na zdrowiu. Wyżej wymieniona zbrodnia ma charakter przestępstwa skutkowego⁵⁴. W polskim k.k. nie znajduje się *expressis verbis* typ rodzajowy penalizujący ten rodzaj zbrodni wojennej, ale w art. 122 § 2 można znaleźć odesłanie do norm prawa humanitarnego – karze podlega, kto w czasie działań zbrojnych stosuje środek walki zakazany przez prawo międzynarodowe.

5. Zakończenie

Używanie mundurów lub oznak strony przeciwnej w trakcie konfliktu zbrojnego jest legalne poza pewnymi sytuacjami, wynikającymi z prawa pisanego i zwyczajowego. Nie może zachodzić w trakcie walki lub przemieszczania się do rejonu walki oraz nie może stanowić aktu wiarołomstwa. Norma ta obowiązuje zarówno w konfliktach międzynarodowych, jak i niemiędzynarodowych. W podobnym brzmieniu ma ona zastosowanie zarówno do wojny lądowej, jak i morskiej, ale w przypadku wojny lotniczej zakaz ten ma charakter bezwzględny. Nawet dozwolone użycie tego środka walki może skutkować poważnymi skutkami prawnymi – można w ten sposób pozbawić się statusu kombatanta, zostać uznanym za szpiega oraz, co wynika również z poprzednich dwóch sytuacji, prawa do statusu jeńcy wojennego. Naruszenie ograniczeń prawa humanitarnego dotyczące używania mundurów lub oznak strony przeciwnej nie jest ciężkim naruszeniem konwencji genewskich, ale jeśli skutkuje śmiercią lub poważnym uszczerbkiem na zdrowiu, to stanowi zbrodnię wojenną. Uprawnieniem dyskrecyjnym państw jest wybór sposobu zwalczania naruszeń, które nie są ciężkie – brak jest wymogu karalności. Używanie mundurów lub oznak strony przeciwnej skutkujące lub zmierzające do zabicia albo poważnego uszczerbku na zdrowiu należy do jurysdykcji rzeczowej Międzynarodowego Trybunału Karnego. W Polsce jest penalizowane w klauzuli ogólnej, zaś bezprawne używanie odznak i mundurów w oddzielnym typie rodzajowym. Opaski i taśmy naramienne kwalifikują się jako odznaki państwowe.

Zdecydowanie ogranicza prawo humanitarne fakt, że nie każde naruszenie Konwencji Genewskich i Protokołów Dodatkowych jest karalne. By wzmocnić siłę prawa humanitarnego, należałoby wprowadzić poprawki, które zobowiązałyby do karania każdego ich naruszenia. Dodatkowo, pozycja Trybunałów Międzynarodowych powinna zostać wzmocniona, a ich kompetencje rozszerzone. Tylko w ten sposób możliwe będzie egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia.

Bibliografia

- Coble K., Tramazzo J.C., *A US Perspective on Special Operations and the Law of Armed Conflict*, „International Review of the Red Cross” 2025, t. 107, nr 928. <https://doi.org/10.1017/S1816383124000419>
- Falkowski Z., Marcinko M., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2014.
- Góralczyk W., Karski K., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024.
- Gutan S., *The Use of the Uniform of the Enemy – Between Perfidy and the Ruses of War*, „The 16th International Scientific Conference «Strategies XXI» Proceedings” 2020, t. 16, cz. 2.

54 M. Piątkowski, *Wojna powietrzna...*, s. 569.

- Izydorczyk J., *War Crimes under the Rome Statue of the International Criminal Court*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2023, nr 19. <https://doi.org/10.12775/TSP-W.2023.013>
- Izydorczyk J., *Wiarołomstwo wojenne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 2023, nr 113. <https://doi.org/10.18778/0208-6050.113.11>
- Kraska J., Letts D., Pedrozo R., von Heinegg W., McLaughlin R., Farrant J., Ishii Y., Khurana G., Saton K., *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, Newport 2023.
- Lachowski T., *Odpowiedzialność Władimira Putina przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym za zbrodnie popełnione na terytorium Ukrainy: Od zbrodni wojennych do ludobójstwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2023, t. 76, nr 2. <https://doi.org/10.35757/sm.2023.76.2.01>
- Ochman P., Wojaś J., *Podstęp i wiarołomstwo w czasie konfliktu zbrojnego – prawne aspekty i możliwości współczesnego wykorzystania*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 2.
- Pfanner T., *Military Uniforms and the Law of War*, „International Review of the Red Cross” 2004, t. 86, nr 853. <https://doi.org/10.1017/S1560775500180113>
- Piątkowski M., *Wojna powietrzna, a międzynarodowe prawo humanitarne*, Łódź 2021. <https://doi.org/10.18778/8142-942-9>
- Stefański R.A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025.

Podręczniki wojskowe

- Australian Defence Force, *LOAC Manual (2006)*, Canberra 2006.
- Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code).
- The Commander's handbook on the law of land warfare FM 6–27.

Akty prawne

- International Criminal Court, *The Elements of Crime*, The Hague 2011.
- Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej (Dz.U. z 1927 r., nr 21, poz. 161 ze zm.).
- Konwencja genewska o polepszaniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z 12.08.1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543).
- Konwencja o przerabianiu statków handlowych na okręty wojenne z 18.10.1907 r. (Konwencja haska VII) (Dz.U. z 1936 r., nr 6, poz. 65).
- Konwencje o ochronie ofiar wojny z 12.08.1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie 17.07.1998 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708).
- Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).
- Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks Karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.).

Źródła internetowe

- Bąk M., *Plamy i taśmy – rzecz o maskowaniu*, <https://www.tysol.pl/a93801-tylko-u-nas-marcin-bak-plamy-i-tasmy-rzecz-o-maskowaniu> (dostęp: 12.03.2025).
- Blank L.R., *Combatant privileges and protections*, <https://lieber.westpoint.edu/combatant-privileges-and-protections/> (dostęp: 11.03.2025).

ICRC textbook, <https://casebook.icrc.org/highlight/combatants-and-pows> (dostęp: 11.03.2025).

Łabuz M., *Chuligani Skorzenego – 150. Brygada Pancerna w Ardenach, część 1, „II WOJNA ŚWIATOWA 2025”*, <https://warhist.pl/arttykul/chuligani-skorzenego-150-brygada-pancerna-w-ardenachczesc-1/> (dostęp: 15.02.2025).

Reguła 62 Customary IHL Database, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule62> (dostęp: 15.02.2025).

Reguła 106 Customary IHL Database, <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule106> (dostęp: 2.03.2025).

Trial of Otto Skorzeny and Others, https://www.worldcourts.com/imt/eng/decisions/1947.09.09_United_States_v_Skorzeny.pdf (dostęp: 30.05.2025).

Piotr Jerzy Makowski* 

America first – od negacji do afirmacji

Streszczenie

Artykuł stanowi analizę prawną doktryny *America first* w polityce zagranicznej USA. Poprzez porównanie działań Franklina D. Roosevelta i Donalda Trumpa autor ukazuje różnice w wykorzystywaniu przez nich konstytucyjnych uprawnień Prezydenta USA oraz wskazuje napięcia między władzą wykonawczą, ustawodawczą, a nawet sądowniczą w prowadzeniu polityki międzynarodowej i w przestrzeganiu szeroko pojętego prawa międzynarodowego, dokumentując, że obaj elastycznie korzystali z możliwości, jakie daje władzy wykonawczej amerykańska konstytucja. *America first* prezentowane jest jako hasło o istotnym znaczeniu prawnym. Analiza prowadzi do wniosku, że kształtowanie polityki zagranicznej zależy nie tylko od ideologii, ale także, a wręcz przede wszystkim, od interpretacji prawa.

Słowa kluczowe: Konstytucja USA, prawo międzynarodowe, America first, wykładnia prawa

America First – from Opposition to Endorsement

Abstract

This article provides a legal analysis of the *America First* doctrine in U.S. foreign policy. The comparison of the actions of Franklin D. Roosevelt and Donald Trump reveals their different modes of exercising the constitutional powers of the U.S. President. It highlights the tensions between the executive, legislative, and even judicial branches in conducting international policy and complying with broadly understood international law. Despite different historical contexts, both presidents made use of the flexibility offered by the U.S. Constitution. America First is presented as a slogan that also carries significant legal implications. The analysis emphasizes that shaping foreign policy depends not only on ideology, but – above all – on the interpretation of law.

Keywords: US Constitution, international law, America First, law interpretation

* Student III roku prawa stacjonarnego, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: UL0274809@edu.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0009-0006-8446-2246>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 18.04.2025. Verified: 21.05.2025. Accepted: 10.10.2025.

1. Wstęp

Kwestia polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki (dalej również USA od *United States of America* lub Stany Zjednoczone) odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu zarówno wewnętrznej dynamiki politycznej kraju, jak i globalnych relacji międzynarodowych. Prezydent USA jako główny jej architekt ma znaczący wpływ na kierunek rozwoju stosunków międzynarodowych oraz na pozycję Stanów Zjednoczonych na arenie światowej. W artykule poddano analizie porównawczej politykę zagraniczną dwóch prezydentów USA – Franklina Delano Roosevelta (1933–1945) oraz Donalda Trumpa (2017–2021 i 2025–[2029]¹) – ze szczególnym uwzględnieniem ich interpretacji doktryny² *America First* oraz jej wpływu na amerykańskie ustawodawstwo i stosunki międzynarodowe. Rozważania koncentrują się na kontekście historycznym, analizie w odniesieniu do Roosevelta poddany jest okres poprzedzający II wojnę światową oraz, w kontekście prezydentury Trumpa, współczesne konflikty, takie jak np. wojna w Ukrainie. Celem opracowania jest określenie wpływu odmiennych interpretacji doktryny *America First* na strategię polityczną obu przywódców oraz konsekwencji prawnych i międzynarodowych ich działania, także potencjalnie możliwych.

Do analizy porównawczej wykorzystano źródła historyczne, dokumenty polityczne, orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych oraz akty prawne związane z polityką zagraniczną obu prezydentów.

2. Geneza doktryny *America first*

Hasło *America first* („przede wszystkim Ameryka”) zostało pierwotnie użyte jeszcze w XIX w. jako składnik, uzupełnienie amerykańskiego izolacjonizmu, tradycyjnej doktryny Monroe³. Prezydent Monroe w swoim przesłaniu do Kongresu, rozwiniętym później do formy rzeczony doktryny wskazywał, że Stany Zjednoczone nie będą ingerować w wewnętrzne sprawy europejskich państw, jednocześnie oczekując tego samego od Europy w stosunku do obu Ameryk⁴. Następnie to prezydent Andrew Jackson uczynił z *America first* motto swojej polityki zagranicznej, poczynawszy od negocjacji związanych z odzyskiwaniem od Francji zaległych odszkodowań (niespłaconych od wojen napoleońskich)⁵.

Dopiero jednak przed wybuchem I wojny światowej hasło sprzed osiemdziesięciu lat powróciło w kampanii prezydenckiej Woodrowa Wilsona, który nadzwyczaj spopularyzował i wprowadził je do politycznego dyskursu⁶. Prezydent jednak aktywnie dążył do włączenia USA w Wielką Wojnę. Hasło *America first* postrzegał raczej jako egzekwowanie amerykańskiej wizji ładu światowego (co wyraził poprzez przedstawienie swoich czternastu punktów, pokojowego programu odnośnie do powojennego ładu), a nie jako przymus izolacjonistycznej polityki zagranicznej.

Do dwudziestolecia międzywojennego *America first* było wpisane w doktrynę Monroe jako jej swoiste hasło przewodnie. Dopiero jednak po I wojnie światowej nastąpiła powolna formalizacja dawnego motta Jacksona. Od tego momentu *America first* uzyskała znaczenie dwojakie – doktryny polityczno-prawnej (już odrębnej od koncepcji Monroe) lub resentymetu narodowego poniekąd pokrewnego

1 Kadencja 2025–2029 rozpatrywana jest w kategoriach narracji podczas kampanii wyborczej, samego programu prezydenckiego oraz działań administracji od stycznia do kwietnia 2025 r.

2 Doktryna rozumiana jako „usystematyzowany zbiór idei, teorii oraz programów politycznych bądź ich fragmentów, zmierzający do wywarcia realnego wpływu na rzeczywistość” (za L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2022, s. 22).

3 W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*, Warszawa 2002, s. 81.

4 S. McGregor, *Seward's Corollary to the Monroe Doctrine, 1863–1866*, „The International History Review” 2011, nr 43, s. 982.

5 H. Fazly, *The Re-rise of „Nationalism” in International Relations: Trump's „America First” Foreign Policy*, „Kardan Journal of Social Sciences and Humanities” 2020, nr 3, s. 81–82.

6 J. Cooper, *Woodrow Wilson: A Biography*, New York 2011, s. 278.

z mitem *American dream*⁷. Tak też hasło to oddziałuje na rzeczywistość – pod względem prawnym jako doktryna (na tym jej rozumieniu skupiają się te rozważania), ale też pod względem społecznym jako resentyment⁸.

Międzywojenne nastroje społeczno-polityczne biorące początek jeszcze w 1919 r. (widoczne m.in. w nieprzystąpieniu USA do Ligi Narodów po I wojnie światowej)⁹ zaowocowały legislacją Kongresu Stanów Zjednoczonych (ang. *United States Congress*, dalej Kongres) w formie ustaw o neutralności (*Neutrality acts*) przed wybuchem II wojny światowej w latach 1935–1939; ustawy te stanowiły główną podstawę prawną dla późniejszych postulatów izolacjonistycznych. Na ich mocy zakazano wysyłania i sprzedawania wszelkiej broni państwom stronom jakichkolwiek konfliktów, a w roku 1936 nawet udzielania pożyczek i kredytów tymże. Rozwiązanie to budziło zastrzeżenia tzw. internacjonalistów jako zrównujące agresorów z ofiarami zbrojnej agresji, jednakże istotniejsze zmiany w tym zakresie wprowadzono dopiero w pierwszych dwóch latach II wojny światowej, a szczególnie zwrot w polityce izolacjonizmu nastąpił w formie tzw. *Lend-Lease Act*¹⁰ („Umowa pożyczki-dzierżawy”) z 11.01.1941 r., preforsowanego przez zwolenników interwencjonizmu na czele z prezydentem Rooseveltem. Wcześniej Kongres konsekwentnie odrzucał poprawki do pierwotnych ustaw o neutralności, np. uprawnienie prezydenta do indywidualnego decydowania o nakładaniu sankcji na strony konfliktów.

3. America First Comitee

W pełni sformalizowano doktrynę *first* w latach 40. XX w., gdy ukonstytuowała się grupa *America First Comitee* (AFC) faktycznie otwarcie propagująca stanowcze odcięcie USA od tzw. europejskiego konfliktu. Organizacja powstała 4.09.1940 r. z inicjatywy studenta Yale Law School Roberta Douglasa Stuarta¹¹. Założycielski manifest podpisali również przyszły prezydent Gerard Ford oraz przyszły sędzia amerykańskiego Sądu Najwyższego Potter Stewart¹², reagując na próby zawarcia tzw. *Destroyers for Bases Agreement* (porozumienie „niszczyciele za bazy”) ze Zjednoczonym Królestwem. Porozumienie to (ostatecznie zawarte 2.09.1940 r.) miało pozwolić na przekazanie walczącej *Royal Navy* 50 niszczycieli starszego typu w zamian za długoterminowy najem brytyjskich baz lotniczych i morskich¹³. W dalszej perspektywie AFC stała się ruchem pacyfistyczno-izolacjonistycznym ponad podziałami politycznymi – w szczytowym okresie funkcjonowania członkostwem legitymowało się ponad osiemset tysięcy obywateli z różnych stron sceny politycznej¹⁴. Na przełomie lat trzydziestych i czterdziestych izolacjonistyczna polityka USA zdominowała dyskurs polityczny, co utrudniało działania administracji prezydenckiej.

7 B. Bain, *The State of the American Dream*, „The Catalyst Magazine” 2021, <https://www.bushcenter.org/catalyst/state-of-the-american-dream/editors-note-issue-21> (dostęp: 5.02.2025).

8 Resentyment rozumiany w ujęciu M. Schelera jako „trwałe nastawienie psychiczne, które rodzi się, kiedy określone odruchy uczuciowe i namiętności – same przez się normalne i zasadniczo wchodzące w skład ludzkiej natury – ulegają systematycznie stłumieniu i nie zostają rozładowane, pociągając za sobą pewne trwałe skłonności do określonego rodzaju złudzeń co do wartości i odpowiadających im sądów wartościujących” (za: M. Scheler, *Resentyment a moralność*, Warszawa 1977, s. 33–34).

9 Senat z większością republikańską nie ratyfikował traktatu wersalskiego z 28.06.1919 r., ponieważ był przeciwny interwencjonistycznej polityce prezydenta Woodrowa Wilsona. Uwydatnia to polaryzację amerykańskiej polityki na linii izolacjonizm-interwencjonizm (zob.: T. Thronveit, *The Fable of the Fourteen Points: Woodrow Wilson and National Self-Determination*, „Diplomatic History” 2011, nr 35, s. 446–447).

10 *An Act to Promote the Defense of the United States*, Pub.L. 77–11, H.R. 1776, 55 Stat. 31, 1941.

11 W. Cole, *Charles A. Lindbergh and the Battle against American Intervention in World War II*, New York 1974, s. 115.

12 J.C. Schneider, *Should America Go to War? The Debate over Foreign Policy in Chicago, 1939–1941*, Chapel Hill 1989, s. 113.

13 C. Flint, *Seapower, Geostrategic Relations, and Islandness: The World War II Destroyers for Bases Deal*, „Island Studies Journal” 2021, nr 16, s. 273–274.

14 B. Kauffman, *America First!: Its History, Culture, and Politics*, New York 2008, s. 5–7.

Postulaty AFC ogłoszone publicznie w październiku 1940 r. zasadniczo zamykały się w samej doktrynie *America first*¹⁵:

1. Stany Zjednoczone muszą zbudować nieźrównaną obronę dla Ameryki.
2. Żadna obca potęga ani grupa potęg nie może skutecznie zaatakować przygotowanej Ameryki.
3. Amerykańska demokracja może zostać zachowana tylko poprzez unikanie wojny europejskiej.
4. „Pomoc nieprowadząca do wojny” osłabia obronność kraju i grozi wciągnięciem Ameryki w wojnę za granicą.

Wszystkie cztery punkty oparte są na populistycznych hasłach dalekiej wojny (jak zwykli określać II wojnę światową w Europie) i konieczności dbania o amerykański interes narodowy bez względu na sytuację międzynarodową; w rozumieniu populizmu w ujęciu Casa Mudde’a, profesora University of Georgia, badacza stosunków międzynarodowych oraz politologa – jako ideologii przedstawiającej społeczeństwo ostro podzielone na dwie jednorodne, wzajemnie zantagonizowane grupy: „czysty lud” i „skorumpowaną elitę”, a polityka powinna być wyrazem woli powszechnej ludu¹⁶.

4. *America first* w XXI w.

Do współczesnego dyskursu publicznego *America first* została zaczerpnięta przez Trumpa i ruch *Make America Great Again* (MAGA, uczynimy Amerykę znów wielką), który szeroko przyjął i rozpowszechnił to hasło w aspekcie resentymentu. W kampanii wyborczej (zarówno pierwszej w 2016 r., jak i zdecydowanie mocniej podczas drugiej z 2024) Trump wykorzystał je jako narzędzie mobilizacji społecznej, zwłaszcza w kontekście obaw wyborców dotyczących globalizacji, imigracji oraz utraty miejsc pracy¹⁷.

Resentyment ten zaistniał jako rzeczywista polityka administracji prezydenckiej. Trump bowiem używa haseł zbliżonych do przedstawionych wcześniej postulatów założycielskich AFC. Przykładem są chociażby jego *20 Core promises to make America Great Again*¹⁸ (20 podstawowych obietnic złożonych, aby znów uczynić Amerykę wielką), będące ramowym programem wyborczym podczas kampanii roku 2024. Ponownie zostały podjęte populistyczne w swym brzmieniu sentencje: „zapobieżenie III wojnie światowej”, „wzmocnienie i modernizacja naszych wojsk, uczynienie ich [...] najsilniejszymi i najpotężniejszymi na świecie” czy „powrót do USA superpotęgi produkcyjnej”. Zarówno te trzy, jak i pozostałe siedemnaście punktów nawiązują wprost do XX-wiecznego amerykańskiego resentymentu. Pierwsze działania nowego prezydenta po objęciu urzędu pokazują, że również w aspekcie doktrynalnym *America first* zaistnieje w Białym Domu.

5. Pozycja prezydenta Stanów Zjednoczonych

Amerykański model ustrojowy jest systemem prezydenckim. Na mocy Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki prezydentowi jest powierzana władza wykonawcza na czteroletnią kadencję¹⁹. Istotny jest również sposób wyboru prezydenta, zmodyfikowany do współczesnej postaci XII poprawką do Konstytucji. Następuje on pośrednio – obywatele wybierają elektorów, którzy są zobowiązani do oddania

15 Tłumaczenie własne za: W.S. Cole, Charles A. Lindbergh..., s. 117.

16 C. Mudde, *The Populist Zeitgeist. Government and Opposition*, „An International Journal of Comparative Politics” 2014, nr 39, s. 543.

17 B. Fermor, J. Holland, *The Discursive Hegemony of Trump’s Jacksonian Populism: Race, Class, and Gender in Construction of US National Identity, 2016–2018*, „Political Studies Association” 2020, nr 41, s. 69.

18 Strona internetowa kampanii Trump Vance 2024, <https://www.donaldjtrump.com/platform> (dostęp: 8.12.2024).

19 Konstytucja USA, artykuł II sekcja 1.

głosu na wybranego przez pierwotnych wyborców kandydata²⁰. Członkowie Kolegium Elektorskiego podzieleni są między poszczególne stany zgodnie z ich przedstawicielstwem w Kongresie (łącznie senatorów i reprezentantów). Tym samym system nadaje legitymację prezydentowi (silny mandat demokratyczny) wynikającą jednocześnie z woli zarówno obywateli, jak i stanów.

W Konstytucji²¹ zagwarantowane jest uprawnienie prezydenta do prowadzenia negocjacji i zawierania traktatów. Muszą one być ratyfikowane przez Senat większością kwalifikowaną dwóch trzecich senatorów, więc wykonywanie tego prawa wymaga współpracy władzy wykonawczej z ustawodawczą i stanowi kompetencję dzieloną. Analogicznie prezydent mianuje również m.in. sędziów Sądu Najwyższego, ambasadorów oraz innych przedstawicieli dyplomatycznych. Wprawdzie do mianowania potrzebuje zgody Senatu, ale wyznaczenie ich jest już jego prerogatywą. Mianowanie ambasadorów jest często wykorzystywane jako narzędzie do realizacji polityki zagranicznej poprzez wybieranie osób podzielających prezydencką wizję i cele polityczne.

W związku z wyborem ambasadorów przez prezydenta amerykański Sąd Najwyższy wywiódł również w wyroku *Zivotofsky v. Kerry*²² jego kompetencję wyłączną do uznawania państw na arenie międzynarodowej. Sąd podkreślił ponadto, że Kongres nie może uchwalić ustawy ograniczającej to uprawnienie.

Prezydent Stanów Zjednoczonych jest również naczelnym dowódcą armii i marynarki wojennej, co jednak nie oznacza jego dowolności w kwestiach militarnych, ponieważ to Kongres ma kompetencję wypowiedzenia wojny czy wystawiania i utrzymywania sił zbrojnych²³. Mimo to ogólnie ujęte uprawnienie prezydenckie daje możliwość do działania szybkiego, bardziej dostosowanego do zmieniającej się dynamicznie sytuacji międzynarodowej. Dzięki temu prezydent, nawet bez wypowiedzenia wojny *per se* przez Kongres, ma możliwości działania w zakresie militarnym²⁴.

Ze względu na przysługujące prerogatywy i kompetencje zależne prezydenta USA amerykańska nauka wypracowała pojęcie dualizmu prezydentury (ang. *Dual presidency*). Według Aarona Wildavsky'ego oznacza on, że „Stany Zjednoczone mają jednego prezydenta, ale dwie prezydentury [ang. *presidency*]; jedna prezydentura dotyczy spraw krajowych, druga zajmuje się obronnością i polityką zagraniczną”²⁵. Dzięki konstytucyjnym uwarunkowaniom prezydent w zakresie prezydentury wewnętrznej, krajowej ma znacznie ograniczoną decyzyjność i sprawczość w stosunku do prezydentury zewnętrznej. Ta druga bowiem jest kreowana głównie przez samego prezydenta, pierwsza natomiast uwarunkowana jest układem polityczno-społecznym w kraju.

Ponadto sam ustrój Stanów Zjednoczonych cechuje się szczególnym podziałem władz: wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej w postaci ich wyraźnego, rygorystycznego wręcz oddzielenia (ang. *separation of powers*) oraz systemem tzw. hamulców i równowag (ang. *checks and balances*) – ich wzajemnym ograniczaniu i uzupełnianiu się²⁶. Badacze amerykańskiego systemu politycznego Michael A. Krasner i Stephen G. Chaberski opisywali prezydenturę następująco: „Prezydentura jest instytucją w tym sensie,

20 Kandydaci na prezydenta pochodzą zazwyczaj z Partii Demokratycznej lub Republikańskiej, w związku z dwupartyjnym systemem politycznym. Partie wyłaniają ich w wewnętrznych prawyborach.

21 Konstytucja USA, artykuł II sekcja 2.

22 *Zivotofsky v. Kerry*, 576 U.S. 1 (2015).

23 Konstytucja USA, artykuł I sekcja 8.

24 Chociażby przykład prezydenta George'a W. Busha ilustruje, jak jego administracja wykorzystywała uprawnienia naczelnego dowódcy, aby działać w zakresie militarnym bez konieczności formalnego wypowiedzenia wojny przez Kongres. Bush zainicjował konflikty zbrojne, argumentując, że prewencyjne działanie jest niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w obliczu zagrożeń ze strony państw wspierających terroryzm lub posiadających broń masowego rażenia (zob.: C. Yordan, *America's Quest for Global Hegemony: Offensive Realism, the Bush Doctrine, and the 2003 Iraq War*, „Theoria” 2006, nr 110, s. 126 i nast.).

25 A. Wildavsky, *The Beleaguered Presidency*, New York 1991, s. 64–65.

26 M. Bankowicz, *Prezydentura*, Kraków 2013, s. 39.

że stanowi zbiór uprawnień, procedur i oczekiwań, z których część wynika z Konstytucji, inne z ustaw, a jeszcze inne z precedensów i zwyczajów. [...] prezydentura staje się zbiorem ról – Prezydent jako lider partii, jako główny ustawodawca, jako główny twórca polityki zagranicznej. Prezydenci są wzmacniani, a czasem ograniczani przez pełnione role. Każdy Prezydent musi zdecydować, na którą z tych ról położyć akcent i jak je realizować. Te decyzje sprawiają, że prezydentura jest najbardziej osobistym urzędem w rządzie federalnym²⁷. W tym właśnie opisie uchwycona jest istota instytucji centralnej ustroju USA, kształtowanej poniekąd *ad casum* przez osobę sprawującą urząd.

Abstrahując od ściśle normatywnych możliwości prezydenta, konstytucyjnie gwarantowanych, istotne są również te, które wynikają z jego mocnego mandatu demokratycznego, usankcjonowane właściwym dla USA procesem wyborczym. Z tego względu również osobowość, cechy personalne poszczególnych prezydentów pośrednio kształtują wewnętrzną i zewnętrzną sytuację polityczną państwa²⁸, co w niniejszym opracowaniu znamienne się uwidacznia. Wszystkie prezydenckie kompetencje, prerogatywy i uwarunkowania prawne zostały lub zostać mogą użyte w kontekście rzeczywistej – historycznej czy współczesnej – sytuacji międzynarodowej, zależnie w znacznej mierze od woli samego sprawującego urząd.

6. Realizacja kompetencji przez Franklina Delano Roosevelta

Prezydent Roosevelt musiał wypracować swoje stanowisko wobec sporu internacjonalistów (nazywanych też interwencjonistami) z izolacjonistami. W latach 30. XX w. Stany Zjednoczone borykały się z poważnym dylematem dotyczącym swojej roli na arenie międzynarodowej. W odpowiedzi na rosnące zagrożenia zewnętrzne Roosevelt prowadził politykę, która miała na celu ochronę interesów narodowych, a jednocześnie zmierzał ku stopniowemu zaangażowaniu USA w sprawy globalne. Jednym z najważniejszych czynników, które wpłynęły na kształtowanie się tego podejścia, była działalność grupy *America First Comitee*, sceptycznej wobec prezydenta, równie zresztą mocno jak prezydent wobec AFC.

Komitet zainicjował m.in. petycję do administracji federalnej²⁹, aby trzymała się norm *Neutrality acts* oraz stosowała ich wykładnię celowościową – pozostania USA poza tzw. konfliktem europejskim za wszelką cenę. Przykładem wskazywanych przez organizację nieprawidłowości w działaniach prezydenta była m.in. zastosowana przez jego gabinet interpretacja pojęcia „wojny domowej” oraz „towarów o przeznaczeniu niewyłącznie do celów wojskowych” (np. pojazdy transportowe czy nawet paliwo) – według egzekutywy nie zostały one objęte postanowieniami amerykańskich ustaw, a w efekcie nieobjęcia ich embargiem frankiści pod koniec konfliktu w Hiszpanii byli dłużni przedsiębiorstwom takim jak Texaco, Standard Oil, Ford czy General Motors wielomilionowe kwoty, pomimo braku oficjalnego militarnego wsparcia rządu³⁰.

Podobnie w przypadku wojny chińsko-japońskiej w Azji administracja USA zaangażowała się w nią niejako wbrew doktrynie izolacjonistycznej – incydent na moście Marco Polo w lipcu 1937 r. formalnie nie był wypowiedzeniem wojny przez żadną ze stron w rozumieniu III Konwencji haskiej z 1907 r. „o rozpoczęciu kroków nieprzyjacielskich”. Zgodnie z art. 2 traktatu „[s]tan wojny powinien być mocarstwom neutralnym bez zwłoki zakomunikowany i wyrzucić swe skutki w stosunku do nich dopiero po otrzymaniu notyfikacji”³¹, a ani Chiny, ani Japonia w 1937 r. nie spełniły tych zobowiązań. W tej sytuacji Roosevelt niejako pominął przepisy ustaw o neutralności, co wzbudziło niemały sprzeciw

27 S.G. Chaberski, M.A. Krasner, *American Government: Structure and Process (Second edition)*, New York 1982, s. 16.

28 Tamże, s. 24.

29 A. DeConde, *A History of American Foreign Policy*, New York 1971, s. 590–591.

30 A. Beevor, *The Battle for Spain*, London 2006, s. 138.

31 III Konwencja haska z 18.10.1907 r., artykuł 2.

AFC w Kongresie za pośrednictwem dwudziestu pięciu deputowanych, którzy podpisali wezwanie do natychmiastowego objęcia obu państw Dalekiego Wschodu całkowitym embargiem, aby nie zaogniać z nimi konfliktu. USA zaczęło więc przekazywać zaopatrzenie Republice Chińskiej za pośrednictwem brytyjskiego (na podstawie traktatu nankińskiego kończącego tzw. I wojnę opiumową)³² Hongkongu, co legalnie było możliwe (embargo winno zostać ustanowione wyłącznie przeciwko państwom znajdującym się w stanie wojny), godziło jednak rażąco w sens i wykładnię *Neutrality acts*³³.

7. Pozycja Roosevelta

Wszystkie te uchybienia w przestrzeganiu izolacjonistycznego ustawodawstwa amerykańskiego były możliwe z pozycji Roosevelta dzięki jego wcześniejszym osiągnięciom w walce z kryzysem lat 30. XX w. – pakietowi programów socjalnych, reform finansowych i publicznych projektów oraz regulacjom *New Deal*³⁴ (Nowy Ład) wprowadzonym w ramach prezydenckiego programu gospodarczego. Będąc sukcesami krajowymi, zapewniły one Rooseveltowi społeczną sympatię i poczucie akceptacji dla prowadzonej przez niego polityki, również na polu międzynarodowym.

Wraz z *New deal* nastąpił znaczny rozrost rządu federalnego, a również w kontekście współdziałania z judykaturą rozpoczął się trend wzrostowy stosunku spraw wygranych do przegranych w Sądzie Najwyższym, w których jedna ze stron była związana z prezydencką administracją. Właśnie w tym współczynniku konstytucjonalistka Rebecca L. Brown i politolożka Lee Epstein upatrują prawdziwej siły politycznej prezydentów USA³⁵. W latach 1937–1945 procent wyroków amerykańskiego Sądu Najwyższego zgodnych z interesem Białego Domu wahał się od 67 do 64, a w przypadku spraw najwyższej wagi (ang. *High-stakes decisions*) wyniósł w szczytowym okresie do roku 1940 aż 75. Sprawna polityka Roosevelta w tym zakresie pozwoliła nawet na uznanie przez egzekutywę porozumień prezydenckich (niezamieszczonych w Konstytucji) za właściwą formę realizacji polityki³⁶.

New deal Roosevelta stanowi moment zwrotny w amerykańskiej historii prawnej i politycznej, charakteryzujący się serią reform legislacyjnych dla zaradzenia gospodarczym skutkom Wielkiej Depresji. Z perspektywy prawnej Nowy Ład wiązał się z istotnymi przekształceniami na wielu polach – w relacjach między władzami federalnymi a stanowymi, sądownictwie oraz regulacji działalności gospodarczej.

Jednym z najważniejszych skutków prawnych *New deal* była zmiana w zakresie władzy sądowej i relacji między prawem federalnym a stanowym. Decyzje Sądu Najwyższego w tym okresie, szczególnie sprawa *Erie Railroad Co. v. Tompkins*³⁷, oznaczały konstytucyjną rewolucję, nakładając na sądy federalne obowiązek stosowania prawa stanowego w sprawach dotyczących *common law* (prawa precedensowego), wzmacniając tym samym pierwszeństwo Kongresu w procesie tworzenia prawa. Zmiana ta ograniczyła możliwość tworzenia przez sądy federalne niezależnych zasad *common law*, co miało istotne konsekwencje dla egzekwowania ustawodawstwa Nowego Ładu. Opór Sądu Najwyższego wobec niektórych części składowych *New deal*, jak w przypadku unieważnienia Narodowej Ustawy o Odnowie

32 Traktat nankiński pomiędzy Wielką Brytanią a Chinami z 29.08.1842 r., artykuł III.

33 R.E. Powaski, *Toward an Entangling Alliance: American Isolationism, Internationalism, and Europe, 1901–1950*, New York 1991, s. 72.

34 J.W. Jeffries, A „Third New Deal”? *Liberal Policy and the American State, 1937–1945*, „Journal of Policy History” 1996, nr 8, s. 387–388.

35 L. Epstein, E. Posner, *The Decline of Supreme Court Deference to the President*, „University of Pennsylvania Law Review” 2018, nr 166, s. 842–844.

36 *United States v. Belmont*, 1937, *United States v. Pink*, 1942.

37 *Erie Railroad Co. v. Tompkins*, 304 U.S. 64, 1938.

Przemysłowej (NIRA) w sprawie *Schechter Poultry Corp. v. United States*³⁸, uwydatnił napięcia między inicjatywami wykonawczymi a interpretacją sądową. Te wyzwania jurydyczne skłoniły Roosevelta do zaproponowania kontrowersyjnego planu rozszerzenia składu Sądu Najwyższego; zwiększenie liczby sędziów miało zapewnić korzystne orzeczenia dla prezydenckich działań, a wydawało się też potrzebne dla zapewnienia poprawnego funkcjonowania instytucji³⁹.

8. *America first* w ramach realizacji polityki przez Donalda Trumpa

Ponieważ prezydentura Trumpa trwa, jej przebieg, konsekwencje i losy nowego *America first* nie są analitycznie dostępne jako zakończone. Biorąc również pod uwagę sposób prowadzenia przez Trumpa polityki (zwłaszcza zagranicznej), zasadne jest jedynie przekrojowe, ogólne opisanie podejścia Trumpa do prawa międzynarodowego dotychczas oraz do systemu bezpieczeństwa i istotnych konfliktów, a to jedynie w zakresie niezbędnym do porównania dawnej osi relacji prezydent USA – *America first* z jej współczesnym obrazem.

Polityka zagraniczna Trumpa stanowi znaczące odejście od tradycyjnych amerykańskich poglądów i praktyk odnośnie do stosunków międzynarodowych; charakteryzuje ją unilateralizm, populistyczna retoryka, prowokacyjność i dezynwoltura wobec ustalonych zasad prawnych prawa międzynarodowego. Jej analiza z perspektywy prawa międzynarodowego ujawnia kilka zasadniczych cech, które odróżniają podejście administracji Trumpa do globalnego zarządzania i dyplomacji na tle innych.

Po pierwsze, interpretacja doktryny *America First* stała się teoretyczną podstawą wyraźnej nieufności Trumpa wobec wielostronnych umów i instytucji stanowiących podstawę międzynarodowego prawa, czego wyrazem stało się wycofanie Stanów Zjednoczonych z różnych traktatów i organizacji⁴⁰, takich jak Porozumienie paryskie dotyczące zmian klimatu⁴¹ czy umowa nuklearna z Iranem⁴². Tego rodzaju działania postrzegane są jako bezpośrednie wyzwanie dla liberalnego porządku międzynarodowego – fundamentu globalnej współpracy od zakończenia II wojny światowej; podważają zasady zbiorowego bezpieczeństwa i wzajemnych zobowiązań, jakie charakteryzują prawo międzynarodowe⁴³.

Również w kontekście wojny w Ukrainie⁴⁴ Trump wykazuje raczej zainteresowanie bezpośrednimi rozmowami z samymi stronami walczącymi w roli mediatora czy w ramach dobrych usług i pośrednictwa. Nie uwzględnia on chociażby głosu europejskich sojuszników (państw członkowskich i samej Unii Europejskiej oraz Wielkiej Brytanii), pomijając ich przy wysuwaniu propozycji pokojowych czy ogólnie doborze sposobu i formy zażegnania konfliktu⁴⁵. Traktuje zarówno NATO, jak

38 A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 495, 1935.

39 W.D. Blake, *The Law „Justice Under the Constitution, Not Over It”: Public Perceptions of FDR’s Court-Packing Plan*, „Presidential Studies Quarterly” 2019, nr 49, s. 3–5.

40 M. Riddervold, A. Newsome, *Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations*, „Journal of European Integration” 2018, nr 40, s. 505–521.

41 Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. 2017.36).

42 Joint Comprehensive Plan of Action (Wspólny kompleksowy plan działania) z 14.07.2015 r., porozumienie zawarte pomiędzy ChRL, Francją, RFN, Rosją, Zjednoczonym Królestwem, USA, UE i Iranem.

43 D. Stokes, *Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order*, „International Affairs” 2018, nr 94, s. 133–150.

44 J. Chisholm, *Putin Agrees to Halt Strikes on Ukraine Energy Targets for 30 days, Kremlin Says after Call with Trump*, BBC News 2025, <https://www.bbc.com/news/live/c3e4xzd8qq8t> (dostęp: 20.03.2025).

45 A. Madhani, M. Kinnard, *Ukraine and Europe Worry about Being Sidelined as Trump Pushes Direct Talks with Russia on War’s End*, AP News 2025, <https://apnews.com/article/trump-ukraine-russia-war-putin-zelenskyy-europe-7940f9c5828fc46431928bc073170bc2> (dostęp: 20.03.2025).

i ONZ jako nieefektywne, zacofane organizacje, na które Stany Zjednoczone wyłącznie wydają pieniądze, nic nie dostając w zamian⁴⁶.

Co więcej, dotychczas politykę zagraniczną Trumpa cechowała transakcyjność, której przejawem było priorytetowe traktowanie interesu narodowego ponad normami międzynarodowego prawa publicznego⁴⁷. Administracja Trumpa zorientowana jest na stosunki międzynarodowe o bilansie zerowym (tj. równoważenie zobowiązań i uprawnień międzynarodowych USA), kładzie nacisk na negocjacje dwustronne, często ignorując szersze zobowiązania wielostronne⁴⁸. Ta tendencja znajduje odzwierciedlenie w podejściu Trumpa do zagranicznych przeciwników, szczególnie w negocjacjach z Koreą Północną, balansujących między agresywną retoryką a dyplomacją szczytową (rozwiązywaniem konfliktów przez przywódców państw na spotkaniach, zwykle w rzekomo przyjaznej atmosferze)⁴⁹. Jej nieprzewidywalność nie tylko nadwerżyła relacje dyplomatyczne, ale także wzbudziła obawy co do wiarygodności amerykańskich zobowiązań na arenie międzynarodowej.

Na tej samej zasadzie obecnie trwają amerykańskie przygotowania do procesu pokojowego w Ukrainie. Tutaj przejawami polityki bilansu zerowego jest forsowana przez administrację umowa dotycząca złóż minerałów na terenie walczącego kraju⁵⁰ – swoista opłata za udzielane od początku konfliktu wsparcie militarne i humanitarne. Trump jednocześnie prowadzi narrację o byciu rozjemcą między równie pokrzywdzonymi stronami (wnioskując z jego retoryki odnośnie do przywódców Ukrainy i Rosji), w tym samym czasie próbując uzyskać jak najwięcej benefitów od zaatakowanego państwa.

Dodatkowo populistyczna retoryka Trumpa skoncentrowana była na przedstawianiu debat dotyczących polityki zagranicznej w kategoriach nacjonalistycznych. Często ukazywała obce narody i organizacje międzynarodowe jako zagrożenie dla amerykańskiej suwerenności, co zmieniało dyskusję na temat prawa międzynarodowego pozamerytorycznie⁵¹. Takie podejście przyczyniło się do postrzegania amerykańskiej polityki zagranicznej jako coraz bardziej interesownej, agresywnie konfrontacyjnej i izolacjonistycznej, co z kolei wzbudza obawy o potencjalny upadek kooperacyjnych ram prawnych, które regulują międzynarodowe relacje. Protekcyjna polityka administracji USA wymierzona jest również w podmioty pozapolityczne, tj. prywatne korporacje zagraniczne, które zgodnie z doktryną AF powinny produkować dobra wyłącznie, a co najmniej w znacznej mierze na terenie Stanów Zjednoczonych⁵².

Wpływy polityki zagranicznej Trumpa były szczególnie widoczne w relacjach transatlantyckich, gdy działania jego administracji postrzegano jako podsycanie podziałów, a nie wolę jednoczenia, koncyliacji⁵³. Lekceważenie przez niego tradycyjnych sojuszników i UE⁵⁴ zrodziło pytania o przyszłość

46 C. Kube, G. Lubold, *Trump Admin Considers Giving Up NATO Command That Has Been Exclusively American Since Eisenhower*, NBC News 2025, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/trump-admin-considers-giving-nato-command-exclusively-american-eisenho-rcna196503> (dostęp: 20.03.2025).

47 J. Friedman, *Is US Grand Strategy Dead? The Political Foundations of Deep Engagement after Donald Trump*, „International Affairs” 2022, nr 98, s. 1289–1300.

48 M. Bentley, M. David, *Unpredictability as Doctrine: Reconceptualising Foreign Policy Strategy in the Trump Era*, „Cambridge Review of International Affairs” 2021, nr 34, s. 383–406.

49 A. Taim, *Deciphering Consistency and Coherence in U.S. Foreign Policy: North Korea under Trump and Biden*, „JIR” 2024, nr 3, s. 35–56.

50 I. Aikman, J. Gregory, *What We Know about US-Ukraine Minerals Deal*, BBC News, 5.03.2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cn527pz54neo> (dostęp: 9.03.2025).

51 J. Hall, *In Search of Enemies: Donald Trump's Populist Foreign Policy Rhetoric*, „Politics” 2020, nr 41, s. 48–63.

52 D. Gu, *Trump Economy vs. Big Nation Economy: Reimagining American Prosperity in the 21st Century*, „Social Science Research Network” 2025, s. 4 i nast.

53 E. Blanc, *We Need to Talk: Trump's Electoral Rhetoric and the Role of Transatlantic Dialogues*, „Politics” 2020, nr 41, s. 111–126.

54 Chociażby w postaci dochodzenia swoich interesów poprzez groźby odnośnie do wysokości ceł i ogólnej polityki celnej USA od początku drugiej kadencji Trumpa, która przejawia zasadniczo większość opisywanych cech doktryny AF (zob: L. Cheng-Wen,

współpracy międzynarodowej w oparciu o mechanizmy prawne, które mają na celu zarządzanie w zakresie bezpieczeństwa i handlu. W rezultacie, jak twierdzą m.in. badacze Jeffrey A. Friedman czy Doug Stokes, styl polityki zagranicznej Trumpa nie tylko osłabił istniejące sojusze, ale także wywołał klimat niepewności, komplikując dążenie do zbiorowych celów polityki zagranicznej, opartych na prawie⁵⁵.

Prezydent Trump powołał jednak na Sekretarza Stanu w swoim gabinecie senatora Marca Rubio, którego poglądy odnośnie do doktryny *first*, mimo że są zbliżone do prezydenckich, to jednocześnie bardziej stonowane, wpisane w tradycyjną dyplomację. Funkcja sekretarza stanu jest bardzo ważna, ponieważ to właśnie sekretarz stanu stoi na czele Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych – resortu rządu USA odpowiedzialnego bezpośrednio przed prezydentem za politykę zagraniczną. Do istotnych z punktu widzenia amerykańskich relacji międzynarodowych obowiązków sekretarza należą: doradzanie prezydentowi w sprawach polityki zagranicznej, prowadzenie negocjacji z innymi państwami (w tym umów międzynarodowych), publikacja obowiązujących traktatów czy nadzór nad służbą zagraniczną USA⁵⁶. Bez wątpienia zatem to sekretarz stanu prowadzi *de facto* politykę zagraniczną, wpływając jednocześnie na samego prezydenta. Nie można jednak przeceniać jego pozycji ustrojowej – to wciąż prezydent określa i kieruje polityką zagraniczną USA.

Wybór senatora z Florydy może zmieniać optykę na przyszłą trajektorię polityki Stanów Zjednoczonych, zarysowaną w kampanii prezydenckiej 2024 r. oraz w poprzedniej kadencji Trumpa. Należy pamiętać, że on sam nierzadko działa wbrew wskazaniom własnych doradców (a nawet na przekór własnym deklaracjom czy zobowiązaniom) i zwykł raczej narzucać własne rozwiązania. Rubio opowiada się za *America first* w ujęciu Trumpa, ale nie w pełni w jej profilu populistycznym, kampanijnym. Podziela również wątpliwości (jak się wydaje, nieco ostrożniej niż Trump) co do sojuszników z NATO, w kwietniu 2024 r. głosował przeciwko pakietowi wielomiliardowego militarnego wsparcia dla Ukrainy czy Izraela oraz popiera politykę sankcji handlowo-ekonomicznych wobec Chińskiej Republiki Ludowej⁵⁷.

W aspekcie prawa międzynarodowego politykę zagraniczną Trumpa charakteryzuje uznaniowe, wybiórcze podejście do wielostronności (poszukiwanie rozwiązań partnerskich, relacji dwustronnych), odwołania do retoryki nacjonalistycznej oraz transakcyjna dyplomacja, dyskredytująca ustanowione i uznane instytucje prawa międzynarodowego. Czynniki te wpisują się w doktrynę dwudziestopięcioletniej *America first*, zaimplementowane przez Trumpa w formule poniekąd antagonistycznej względem międzywojennego pierwowzoru polityki Białego Domu. Długotrwałe skutki tego przesunięcia w stosunku do standardów usankcjonowanych w dotychczasowej polityce zagranicznej USA stanowią negatywny potencjał dla znacznej rekonfiguracji stosunków międzynarodowych i ich ram prawnych.

9. Bezpośrednie zestawienie

Polityka zagraniczna prezydentów USA Roosevelta i Trumpa – porównawczo rozpatrywana w kontekście doktryny *America first* – ujawnia dwie różne filozofie przywództwa oraz poglądy na prawo międzynarodowe i podejście do wykorzystania władzy wykonawczej w interesie krajowym w relacjach zewnętrznych. Mimo że obaj liderzy sprawowali urząd w zupełnie innych okolicznościach historycznych, ich działania i retoryka opierała się na bieżących problemach i wyzwaniach społeczno-politycznych,

A. Zareef Khan, *The Impact of Trump's Tariff Policies on Global Trade Dynamics: A Case Study of Major U.S. Trade Partners*, „International Journal of Business and Economic Affairs” 2025, nr 10, s. 62–71).

55 J. Friedman, *Is US Grand Strategy Dead?...*, s. 1300–1305; D. Stokes, *Trump, American Hegemony...*, s. 133–150.

56 *Duties of the Secretary of State*, strona internetowa Departamentu Stanu USA, <https://www.state.gov/duties-of-the-secretary-of-state> (dostęp: 1.04.2025).

57 G. Slaterry, S. Holland, *Trump Expected to Tap Marco Rubio for Secretary of State*, Reuters 2024, <https://www.reuters.com/world/us/trump-taps-us-senator-marco-rubio-secretary-state-2024-11-12/> (dostęp: 8.12.2024).

a stosunek obu prezydentów do – zależnie od ujęcia – hasła, resentymetu czy doktryny *America first* odzwierciedla różnice w postrzeganiu roli Stanów Zjednoczonych na świecie.

Roosevelt, opisując trafnie (z perspektywy historycznej) trudności i wyzwania lat 30. XX w., stał w obliczu rosnącego izolacjonizmu, który wyrażał się m.in. w powołaniu AFC w 1940 r. AFC zainicjowało kampanię na rzecz unikania zaangażowania USA w europejskie konflikty, argumentując, że amerykańska demokracja i bezpieczeństwo najlepiej chronione są poprzez izolację i koncentrację na sprawach krajowych. Roosevelt osobiście stawiał czoła propagatorom tych przekonań, argumentując na rzecz globalnego zaangażowania USA jako warunku stabilności i bezpieczeństwa państwa. Dał temu wyraz w prowadzonej przez siebie polityce, w tym poprzez *Lend-Lease Act* zrywający już z polityką neutralności⁵⁸. Roosevelt wyraźnie widział konieczność budowania międzynarodowych relacji multilateralnych, opierając swoje decyzje na idei aktywnej roli Stanów Zjednoczonych w globalnym porządku i eliminowaniu możliwych ogólnoswiatowych zagrożeń. Efektem pośrednim polityki prezydenta było chociażby utworzenie już po wojnie Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Trump natomiast uczynił z hasła *America first* slogan nowej ery populizmu, upowszechniany przez niego podczas kampanii wyborczej w 2016 r. i twardo propagowany w walce o reelekcję roku 2024. Jego administracja wdrożyła strategię wyraźnie zorientowaną na unilateralizm i transakcyjność, konsekwentnie podważając zasady wielostronnych zobowiązań w polityce międzynarodowej⁵⁹. Podejście Trumpa do polityki zagranicznej jest nacechowane sceptycyzmem wobec międzynarodowych instytucji i wywiedzionym z dziedziny prawa prywatnego dążeniem do uzyskiwania przewagi w relacjach dwustronnych⁶⁰. Zinterpretował *America first* jako fundamentalnie populistyczną przemianę, w której amerykańskie interesy stoją na pierwszym miejscu, a obce rządy i organizacje są zagrożeniem (realnym bądź potencjalnym) dla suwerenności USA⁶¹.

10. Podsumowanie

Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych – główny element kształtujący zarówno wewnętrzną dynamikę polityczną kraju, jak również globalne relacje międzynarodowe – była w minionej dekadzie silnie naznaczona wpływem idei *America first*, podobnie jak w latach 30. i 40. ubiegłego wieku. Nie pozostało to bez znaczenia dla prawa międzynarodowego, jego postrzegania społecznego oraz wykonywania przez same Stany Zjednoczone, ale i idące za ich przykładem inne państwa.

Rosnącemu poparciu dla izolacjonizmu w latach 30. XX w. Roosevelt przeciwstawił koncepcję zaangażowania USA w sprawy światowe w celu nie tylko ochrony amerykańskich interesów narodowych, ale również dla stabilizacji sytuacji międzynarodowej. Zaowocowało to udziałem Stanów Zjednoczonych w kreowaniu ładu jałtańsko-poczdamskiego, trwającego przez kolejne dekady⁶². Trump przeciwnie, wszedł na drogę populizmu, unilateralizmu oraz priorytetowego traktowania interesów narodowych ponad międzynarodowymi zobowiązaniami. Ma to i nadal mieć będzie głębokie, daleko idące konsekwencje dla amerykańskiego ustawodawstwa i relacji z innymi państwami.

58 S. Ricard, *The Roosevelt Corollary*, „Presidential Studies Quarterly” 2006, nr 36, s. 17–36.

59 A. McPherson, *Herbert Hoover, Occupation Withdrawal, and the Good Neighbour Policy*, „Presidential Studies Quarterly” 2014, nr 44, s. 623–639.

60 M. Maulana, N. Yuliantoro, *Donald Trump's Foreign Policy: Withdrawal from International Regimes and Organizations*, „Journal of International Studies” 2024, nr 8, s. 527–552.

61 G. Löfflmann, *Enemies of the People: Donald Trump and the Security Imaginery of America First*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2021, nr 24, s. 543–560.

62 M. Chełminiak, *Ład Jałtańsko-Poczdamski*, <https://encyklopedia.revite.pl/articles/view/292> (dostęp: 2.03.2025).

W stosunku obu liderów do doktryny *America first* ewidentne są różnice. Choć obaj realizowali nadrzędny cel – ochranianie narodowych interesów, różnią ich stosowane metody oraz postawa wobec ram prawnych i instytucjonalnych. Roosevelt dążył do budowania międzynarodowej koalicji opartej na zaufaniu wobec USA, podczas gdy Trump preferuje strategię izolacjonistyczną i transakcyjną. Te odmienne podejścia do polityki zagranicznej ujawniają nie tylko ewolucję amerykańskich strategii politycznych, ale też zmianę w rozumieniu poczucia odpowiedzialności, jaka ciąży na osobie sprawującej urząd prezydenta USA.

Jak widać, jeden tylko element – postawa wobec pojedynczej, konkretnej doktryny – może odmienić procesy zachodzące globalnie na arenie międzynarodowej. Oczywiście kontekst historyczny – odmienne okoliczności ogólne kadencji Roosevelta i Trumpa – nie są tu bez znaczenia, jednak oś konfliktu interwencjonizm-izolacjonizm wydaje się ponadczasowa. Zaledwie zajęcie stanowiska w tym sporze definiuje postrzeganie danego państwa w relacjach zewnętrznych, jak również jest podstawą do działań istotnie ważnych w przedmiocie ogólnie rozumianego prawa międzynarodowego, pojmowanego w kategoriach *pacta sunt servanda*.

Bibliografia

- Bankowicz M., *Prezydentury*, Kraków 2013.
- Beevor A., *The Battle for Spain*, London 2006.
- Bentley M., David M., *Unpredictability as Doctrine: Reconceptualising Foreign Policy Strategy in the Trump Era*, „Cambridge Review of International Affairs” 2021, nr 34, s. 383–406. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1877616>
- Blake W.D., *The Law „Justice Under the Constitution, Not Over It”: Public Perceptions of FDR’s Court-Packing Plan*, „Presidential Studies Quarterly” 2019, nr 49, s. 3–5. <https://doi.org/10.1111/psq.12513>
- Blanc E., *We Need to Talk: Trump’s Electoral Rhetoric and the Role of Transatlantic Dialogues*, „Sage Journals” 2020, nr 41, s. 111–126. <https://doi.org/10.1177/0263395720936040>
- Chaberski S.G., Krasner M.A., *American Government: Structure and Process (Second edition)*, New York 1982.
- Cheng-Wen L., Zareef Khan A., *The Impact of Trump’s Tariff Policies on Global Trade Dynamics: A Case Study of Major U.S. Trade Partners*, „International Journal of Business and Economic Affairs” 2025, nr 10, s. 62–71. <https://doi.org/10.24088/IJBEA-2025-101006>
- Cole W., *Charles A. Lindbergh and the Battle against American Intervention in World War II*, New York 1974.
- Cooper J., *Woodrow Wilson: A Biography*, New York 2011.
- DeConde A., *A History of American Foreign Policy*, New York 1971.
- Dobrzycki W., *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*, Warszawa 2002.
- Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2022.
- Epstein L., Posner E., *The Decline of Supreme Court Deference to the President*, „University of Pennsylvania Law Review” 2018, nr 166, s. 842–844.
- Fazly H., *The Re-rise of „Nationalism” in International Relations: Trump’s „America First” Foreign Policy*, „Kardan Journal of Social Sciences and Humanities” 2020, nr 3, s. 81–82. <https://doi.org/10.31841/KJSSH.2021.35>
- Fermor B., Holland J., *The Discursive Hegemony of Trump’s Jacksonian Populism: Race, Class, and Gender in Construction of US National Identity, 2016–2018*, „Political Studies Association” 2020, nr 41, s. 69. <https://doi.org/10.1177/0263395720936867>
- Flint C., *Seapower, Geostrategic Relations, and Islandness: The World War II Destroyers for Bases Deal*, „Island Studies Journal” 2021, nr 16, s. 273–274. <https://doi.org/10.24043/isj.139>

- Friedman J., *Is US Grand Strategy Dead? The Political Foundations of Deep Engagement after Donald Trump*, „International Affairs” 2022, nr 98, s. 1289–1305. <https://doi.org/10.1093/ia/iia112>
- Gu D., *Trump Economy vs. Big Nation Economy: Reimagining American Prosperity in the 21st Century*, „Social Science Research Network” 2025. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5170630>
- Halili A., *Construction of the International System of Versailles, According to the Doctrine of Woodrow Wilson*, „ILIRIA International Review” 2011, nr 1, s. 2.
- Hall J., *In Search of Enemies: Donald Trump’s Populist Foreign Policy Rhetoric*, „Political Studies Association” 2020, nr 41, s. 48–63. <https://doi.org/10.1177/0263395720935377>
- Jeffries J.W., *A „Third New Deal”? Liberal Policy and the American State, 1937–1945*, „Journal of Policy History”, nr 8, s. 387–388.
- Kauffman B., *America First!: Its History, Culture, and Politics*, New York 2008.
- Löffmann G., *Enemies of the People: Donald Trump and the Security Imaginery of America First*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2021, nr 24, s. 543–560. <https://doi.org/10.1177/13691481211048499>
- Maulana M., Yuliantoro N., *Donald Trump’s Foreign Policy: Withdrawal from International Regimes and Organizations*, „Journal of International Studies” 2024, nr 8, s. 527–552. <http://doi.org/10.24198/intermestic.v8n2.6>
- McGregor S., *Seward’s Corollary to the Monroe Doctrine, 1863–1866*, „The International History Review” 2011, nr 43. <https://doi.org/10.1080/07075332.2020.1856167>
- McPherson A., *Herbert Hoover, Occupation Withdrawal, and the Good Neighbour Policy*, „Presidential Studies Quarterly” 2014, nr 44, s. 623–639.
- Powaski R.E., *Toward an Entangling Alliance: American Isolationism, Internationalism, and Europe, 1901–1950*, New York 1991.
- Ricard S., *The Roosevelt Corollary*, „Presidential Studies Quarterly” 2006, nr 36, s. 17–36.
- Riddervold M., Newsome A., *Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations*, „Journal of European Integration” 2018, nr 40, s. 505–521. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1488839>
- Schneider J.C., *Should America Go to War? The Debate over Foreign Policy in Chicago, 1939–1941*, Chapel Hill 1989.
- Stokes D., *Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order*, „International Affairs” 2018, nr 94, s. 133–150. <https://doi.org/10.1093/ia/iix238>
- Taim A., *Deciphering Consistency and Coherence in U.S. Foreign Policy: North Korea under Trump and Biden*, „Journal of International Relations” 2024, nr 3, s. 35–56. <https://doi.org/10.47604/jir.2819>
- Thronveit T., *The Fable of the Fourteen Points: Woodrow Wilson and National Self-Determination*, „Diplomatic History” 2011, nr 35, s. 446–447.
- Yordán C., *America’s Quest for Global Hegemony: Offensive Realism, the Bush Doctrine, and the 2003 Iraq War*, „Theoria” 2006, nr 110.
- Wildavsky A., *The Beleaguered Presidency*, New York 1991.

Akty prawne

III Konwencja haska z 18.10.1907 r.

An Act to Promote the Defense of the United States, Pub.L. 77–11, H.R. 1776, 55 Stat. 31, 1941.

Joint Comprehensive Plan of Action (Wspólny kompleksowy plan działania) z 14.07.2015 r., porozumienie zawarte pomiędzy ChRL, Francją, RFN, Rosją, Zjednoczonym Królestwem, USA, UE i Iranem.

Joint Resolution to preserve the neutrality and the peace of the United States and to secure the safety of its citizens and their interests (Neutrality Act), Pub.Res. 76-54, 54 stat. 4, 1939, sekcje 1, 2 i 7.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. 2017.36).

Traktat nankiński pomiędzy Wielką Brytanią a Chinami z 29.08.1842 r., artykuł III.

Źródła internetowe

Aikman I., Gregory J., *What We Know about US-Ukraine Minerals Deal*, BBC News, 5.03.2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cn527pz54neo> (dostęp: 9.03.2025).

Bain B., *The State of the American Dream*, The Catalyst Magazine 2021, <https://www.bushcenter.org/catalyst/state-of-the-american-dream/editors-note-issue-21> (dostęp: 5.02.2025).

Chełminiak M., *Ład Jałtańsko-Poczdamski*, <https://encyklopedia.revite.pl/articles/view/292> (dostęp: 2.03.2025).

Chisholm J., *Putin Agrees to Halt Strikes on Ukraine Energy Targets for 30 Days, Kremlin says after Call with Trump*, BBC News 2025, <https://www.bbc.com/news/live/c3e4xzd8qq8t> (dostęp: 20.03.2025).

Duties of the Secretary of State, strona internetowa Departamentu Stanu USA, <https://www.state.gov/duties-of-the-secretary-of-state/> (dostęp: 1.04.2025).

Kube C., Lubold G., *Trump Admin Considers Giving Up NATO Command That Has Been Exclusively American since Eisenhower*, NBC News 2025, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/trump-admin-considers-giving-nato-command-exclusively-american-eisenho-rcna196503> (dostęp: 20.03.2025).

Madhani A., Kinnard M., *Ukraine and Europe Worry about Being Sidelined as Trump Pushes Direct Talks with Russia on War's End*, AP News 2025, <https://apnews.com/article/trump-ukraine-russia-war-putin-zelenskyy-europe-7940f9c5828fc46431928bc073170bc2> (dostęp: 20.03.2025).

Slattery G., Holland S., *Trump Expected to Tap Marco Rubio for Secretary of State*, Reuters 2024, <https://www.reuters.com/world/us/trump-taps-us-senator-marco-rubio-secretary-state-2024-11-12/> (dostęp: 8.12.2024).

Strona internetowa kampanii Trump Vance 2024, <https://www.donaldjtrump.com/platform> (dostęp: 8.12.2024).

Karol Nowacki* 

Obowiązek finansowania lekcji religii w polskim porządku prawnym

Streszczenie

Tematem artykułu jest problematyka obowiązku finansowania lekcji religii ze środków budżetu państwa. Autor analizuje polski porządek prawny pod kątem prawidłowości i zasadności istnienia konstytucyjnego obowiązku finansowania lekcji religii ze środków publicznych. Artykuł traktuje o rzeczywistym kształcie i zakresie wyżej wymienionego obowiązku w oparciu o analizę przepisów (regulacji konstytucyjnych, umów międzynarodowych, ustaw i rozporządzeń) oraz orzecznictwa zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Słowa kluczowe: religia, prawo, lekcje religii, finanse publiczne

Obligation To Finance Religion Classes in The Polish Legal System

Abstract

The article addresses the obligation to finance religion classes through the state budget. The author examines the Polish legal system regarding the validity and justification of the constitutional obligation to fund religion classes with public funds. The article discusses the actual nature and scope of this obligation based on an analysis of legal provisions (constitutional regulations, international agreements, statutes, and ordinances) as well as case law of both the Constitutional Tribunal and the European Court of Human Rights.

Keywords: religion, law, religion lessons, public finances

* Student IV roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, e-mail: karol.nowacki@edu.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0009-0002-1744-8357>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 14.02.2025. Verified: 5.04.2025. Accepted: 10.10.2025.

1. Wprowadzenie

Finansowanie lekcji religii w obecnym stanie prawnym III Rzeczypospolitej odbywa się na tych samych zasadach co finansowanie innych przedmiotów szkolnych. Jednakże w przestrzeni publicznej trwa debata dotycząca kwestii zasadności finansowania tychże zajęć w szkołach powszechnych. Osoby postulujące zniesienie finansowania lekcji religii z budżetu państwa podkreślają możliwość odciążenia budżetu oraz możliwość przeznaczenia środków wydatkowanych na lekcje religii na inne, istotniejsze cele¹. Natomiast zwolennicy finansowania lekcji religii z budżetu państwa zaznaczają, że zniesienie finansowania może stanowić naruszenie przepisów Konstytucji, w tym naruszenie prawa rodziców do nauczania swoich dzieci zgodnie ze swoimi poglądami, wynikającego m.in. z art. 48 Konstytucji², Konkordatu oraz ustaw.

Celem niniejszego opracowania pozostaje analiza kwestii dotyczących obowiązku finansowania lekcji religii z budżetu państwa oraz pozycji lekcji religii w polskim systemie oświaty. Przedmiotem badań są normy prawa polskiego oraz międzynarodowego dotyczące zagadnienia zarówno pozycji lekcji religii, jak i obowiązku jej finansowania ze środków publicznych. Ustalenie pozycji lekcji religii w polskim systemie oświaty jest istotne, ponieważ uznanie ich za równorzędne innym przedmiotom prowadziłoby do wniosku, że ich finansowanie również powinno być takie samo jak finansowanie innych przedmiotów szkolnych. Tezą artykułu jest rozważenie wątpliwości, czy w obecnym stanie prawnym obowiązek finansowania lekcji religii wynika z Konkordatu oraz ustaw, a nie z Konstytucji, tak jak utrzymują niektórzy przedstawiciele doktryny³. Główną metodą użytą w tym artykule jest metoda prawno-dogmatyczna.

2. Konstytucyjna regulacja prawna

Rozważania dotyczące lekcji religii należy rozpocząć od przytoczenia regulacji konstytucyjnej przewidującej możliwość nauczania religii w szkołach powszechnych. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. jest to art. 53 ust 4. Stanowi on, że: „Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób”⁴. Treść tego artykułu nie określa sposobu finansowania lekcji religii w szkołach ani ich roli w systemie oświaty. Literalna wykładnia wskazuje wyłącznie na możliwość uczestnictwa organizacji lekcji religii (religia [...] może być przedmiotem nauczania) oraz zakaz naruszania wolności sumienia i religii innych osób⁵. Zakaz ów oznacza m.in. wspomnianą wcześniej fakultatywność lekcji religii (zakaz przymuszania do aktywnego oraz biernego uczestnictwa w zajęciach) oraz zakaz organizowania tychże zajęć w środku zajęć szkolnych (pomiędzy obowiązkowymi zajęciami szkolnymi, a nie na początku lub końcu dnia)⁶.

1 A. Rojek-Kietbasa, *Kto powinien płacić za lekcje religii? Zapytaliśmy rodziców*, <https://kobieta.onet.pl/dziecko/starsze-dziecko/uczen/rodzice-o-finansowaniu-religii-sa-wazniejsze-wydatki-wolalabym-tance/f9sh16p> (dostęp: 17.04.2024).

2 Polsat News, *Jest odpowiedź Episkopatu Polski na projekt „Świeckiej Szkoły”*, 11.01.2019 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-01-11/jest-odpowiedz-episkopatu-polski-na-projekt-swieckiej-szkoly/> (dostęp: 27.03.2023); Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

3 M. Olszówka, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 r., s. 1271.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., art. 53, ust. 4.

5 P. Borecki, M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 20.

6 M. Olszówka, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1273.

Doktryna prawna uznaje, że prawo do nauczania religii w szkołach jest konsekwencją prawa do wychowywania dzieci w zgodzie z poglądami religijnymi rodziców⁷. Kwestie wychowania religijnego przez rodziców określa art. 53 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on, że: „Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Art. 48 ust. 1 brzmi następująco: „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”.

Rodzice podczas procesu wychowawczego mają obowiązek wychować dziecko, co oznacza, że są zobowiązani do zaszczepienia pewnego systemu wartości, zasad etycznych lub moralnych. Przy realizacji tego zadania ustrojodawca nałożył powinność uwzględnienia dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia oraz przekonań⁸. To powoduje pewne konsekwencje związane z powinnością kierowania się dobrem dziecka i powinnością wysłuchania go i w miarę możliwości uwzględniania jego zdania. Logiczne wydaje się założenie, że wraz z dorastaniem dziecka rodzice powinni coraz bardziej kierować się jego przekonaniem religijnym przy podejmowaniu decyzji z zakresu wychowania⁹.

Należy pamiętać o tym, iż prawo do nauczania lekcji religii przysługuje każdemu związkowi wyznaniowemu o uregulowanej sytuacji prawnej. Uregulowanie sytuacji prawnej związku wyznaniowego może nastąpić na dwa sposoby – albo poprzez wpisanie związku wyznaniowego do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁰ albo uregulowanie tego statusu na podstawie osobnych przepisów¹¹. Przesłanka posiadania uregulowanej sytuacji prawnej stanowi przeszkodę dla nauczania poglądów ateistycznych (ale także deistycznych czy też panteistycznych)¹². Ze względu na brak możliwości zarejestrowania związku wyznaniowego osób o poglądach ateistycznych lub agnostycznych osoby te są pozbawione możliwości nauczania swojego światopoglądu. Oznacza to, że ustrojodawca w tej kwestii wyraźnie uprzywilejowuje poglądy teistyczne¹³.

Ponadto należy zauważyć, że ze względu na regulację konstytucyjną lekcje religii w szkołach mają charakter wyłącznie konfesyjny¹⁴. Oznacza to, że zajęcia szkolne są realizacją katechezy, nauczania religijnego, a nie religioznawstwem. Duchowość człowieka na tego typu zajęciach poruszana jest z perspektywy jednego, konkretnego wyznania religijnego. Przedmiotem nauczania konfesyjnych zajęć lekcji religii jest doktryna religijna konkretnego wyznania zakładająca, że jest ona jedyną słuszną. Dla przykładu dla zajęć z religii rzymskokatolickiej wymaganą wiedzą są np. „zadania wynikające z przykazania Bożych oraz negatywne skutki wykroczeń przeciw nim” lub też „znaczenie zbawczej misji Jezusa Chrystusa dla całej ludzkości i poszczególnych ludzi”¹⁵.

Wartym analizy jest także art. 25 ust. 1 Konstytucji. Wprowadza on równouprawnienie wszystkich kościołów i związków wyznaniowych¹⁶. Sprowadza się to do równego traktowania podmiotów o tej

7 Tamże, s. 1268.

8 M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 182–183.

9 Tamże, s. 183.

10 Art. 30–38 Ustawy z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265).

11 Istnieje 15 związków wyznaniowych, których status reguluje osobna ustawa. Jest nim m.in. Kościół katolicki.

12 P. Borecki, *Konstytucyjność wliczania stopnia z religii do średniej ocen szkolnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 9, s. 38–39.

13 Tamże, s. 39.

14 Konfesyjny – związany z religią. W tym konkretnym zastosowaniu konfesyjny jako monowyznaniowy i katechetyczny.

15 Konferencja Episkopatu Polski, *Podstawa programowa katechezy Kościoła katolickiego w Polsce*, 2018, https://katecheza.episkopat.pl/file_get.php?fid=1447 (dostęp: 4.12.2024).

16 P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. M. Zubik, L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 605–610.

samej sytuacji prawnej i faktycznej. Nie jest odstępstwem od tej zasady zróżnicowane traktowanie związków wyznaniowych o innych pozycjach faktycznych. Istotą jest to, ażeby zróżnicowanie to było oparte na uzasadnionych przesłankach¹⁷.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje, że: „władze publiczne nie powinny podejmować działań zmierzających do usuwania faktycznych nierówności pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi, ponieważ działania takie naruszałaby zasadę bezstronności państwa w zakresie przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych”¹⁸. Należy więc uznać, że pomimo faktu, że religia katolicka w Polsce ma charakter dominujący, przy nauczaniu lekcji religii to nie ma ona charakteru wyłącznego, a Państwu nie wolno faworyzować żadnego związku wyznaniowego w ramach nauczania lekcji religii i obowiązek finansowania lekcji religii jest równy wobec wszystkich wyznań. Ma to znaczenie dla faktu, iż w wypadku wycofania finansowania lekcji religii Kościoła katolickiego, powinno być także wycofane finansowanie lekcji religii innych związków wyznaniowych.

3. Regulacja prawna wynikająca z umów międzynarodowych

Najważniejszym aktem prawnym w zakresie zasad nauczania lekcji religii katolickiej w polskich szkołach jest Konkordat¹⁹. Jest to umowa międzynarodowa zawarta między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, określająca relacje między państwem a religią katolicką. Należy nadmienić, że w przeciwieństwie do innych kościołów oraz związków wyznaniowych Kościół katolicki posiada uprawnienie wynikające z art. 25 ust. 4 Konstytucji do regulowania stosunków z Państwem w drodze umowy międzynarodowej (czyli Konkordatu) oraz poprzez ustawy, zaś pozostałe związki wyznaniowe regulują swoje stosunki z państwem wyłącznie w drodze ustawy zawartej na podstawie umowy z właściwymi przedstawicielami tychże związków²⁰. Uprawnienie to wynika z faktu, iż Stolica Apostolska jako najwyższy organ władz Kościoła katolickiego jest jednocześnie podmiotem prawa międzynarodowego²¹.

Istotny dla analizy pozycji lekcji religii katolickiej w polskim systemie szkolnictwa jest art. 12 Konkordatu. Nakłada on na państwo obowiązek realizacji lekcji religii katolickiej w szkołach publicznych i obowiązek uwzględniania lekcji religii w szkolnych planach zajęć. Artykuł ten w ustępie 2 wprowadza także obowiązek notyfikacji treści podręczników i podstaw nauczania kompetentnej władzy państwowej oraz obowiązek posiadania upoważnienia od biskupa diecezjalnego w zakresie prawa do nauczania religii²². Władze kościelne *de facto* narzucają treść zajęć bez możliwości reakcji państwa, co może powodować próby indoktrynacji dzieci²³. Jest to jeden z powodów, dla których należy uznać, że lekcje religii nie są tożsame z innymi przedmiotami szkolnymi.

Istotnym jest zaznaczenie, że art. 53 Konstytucji wprowadza jedynie możliwość nauczania religii danego związku wyznaniowego – np. możliwość udostępnienia sali lekcyjnej²⁴. Natomiast z regulacji konstytucyjnej nie wynika obowiązek, który w domyśle spoczywałby na organach państwa do

17 L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. M. Zubik, L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 609.

18 Wyrok TK z 14.12.2009 r., OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

19 Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie 28.07.1993 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318).

20 Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.

21 J. Szymanek, *Trybunał Konstytucyjny wobec kwestii światopoglądowych (uwagi na marginesie sprawy U 10/07)*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 1, s. 26–27.

22 Art. 12 ust. 2 Konkordatu.

23 M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 262.

24 P. Borecki, M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa...*, s. 20.

organizacji tych zajęć w ramach systemu oświaty, co by się wiązało z ich finansowaniem²⁵. Obowiązek ten wprowadza dopiero Konkordat w art. 12 ust. 1²⁶. Co więcej, niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na kolizję między art. 12 Konkordatu i art. 53 Konstytucji ze względu na nałożony obowiązek, a nie fakultatywność, którą wskazuje Konstytucja²⁷. Interpretując przepisy Konkordatu, należy mieć na względzie fakt, iż jest on wiążący wyłącznie w ramach organizacji lekcji religii Kościoła katolickiego.

Poza Konkordatem inną regulacją międzynarodową poruszającą w swoim zakresie kwestię lekcji religii jest także art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którą Rzeczpospolita Polska ratyfikowała: „Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi”²⁸. Bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zostanie poddane analizie w dalszej części artykułu.

4. Regulacje wynikające z aktów prawnych niższego rzędu

Sytuację lekcji religii w polskim porządku prawnym reguluje Ustawa o systemie oświaty z 7.09.1991 r.²⁹ Zgodnie z art. 12 tejże ustawy lekcje religii mogą być prowadzone na życzenie rodziców lub pełnoletnich uczniów³⁰. Jednocześnie przepis ten pozostawia kwestię szczegółowych regulacji w zakresie sposobu realizacji lekcji religii przez szkoły ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania poprzez rozporządzenie³¹. Reguluje ono m.in. minimalną liczbę uczniów, dla których szkoła ma obowiązek organizacji lekcji religii, status nauczyciela katechety w ramach rady pedagogicznej oraz wymiar godzinowy lekcji religii. Dla analizy pozycji lekcji religii w polskim systemie oświaty ważny jest § 9 ust. 2 tego rozporządzenia, który wskazuje, że ocena z lekcji religii bądź etyki nie ma wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy. Jednocześnie doktryna negatywnie uznaje fakt, iż tak ważna kwestia jak realizacja sposobu prowadzenia lekcji religii pozostaje uregulowana w ramach rozporządzenia³².

Istotnym aktem prawnym, zawierającym regulacje dotyczące lekcji religii jest także ustawa z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³³. Artykuł 18 tejże ustawy stanowi bowiem, iż „Nauczanie religii, jako wewnętrzna sprawa Kościoła, jest organizowane przez parafie i domy zakonne pod zwierzchnictwem biskupa diecezjalnego”. Wartym wspomnienia jest fakt, że w poszczególnych ustawach regulujących stosunki państwa z innymi związkami wyznaniowymi także są wskazania, że nauczanie religii (prowadzenie katechezy) jest prawem danego związku wyznaniowego.

25 Tamże.

26 M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 261.

27 Tezę o niezgodności Konkordatu z Konstytucją z 1997 r. rozwija Paweł Borecki w *Prawo wyznaniowe w świetle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013.

28 Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.03.1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu 16.09.1963 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.).

29 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 750 z późn. zm., dalej USO.

30 Art. 12 ust. 1 USO: Publiczne przedszkola i szkoły podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadpodstawowe na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie.

31 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14.04.1992 w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 983 z późn. zm.).

32 M. Pilich, *Prawne aspekty nauczania religii i krzewienia religijności w miejscach publicznych*, [w:] *Obecność religii w publicznym systemie oświaty*, red. T. Zieliński, Warszawa 2012, s. 38–45.

33 T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1966 z późn. zm.

Także ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17.05.1989 r. w art. 20 ust. 2 oraz ust. 3 porusza kwestię związaną z nauczaniem religii: „ust. 2. Nauczanie religii dzieci i młodzieży jest wewnętrzną sprawą kościołów i innych związków wyznaniowych. Jest ono organizowane, zgodnie z programem ustalonym przez władze kościoła lub innego związku wyznaniowego, w punktach katechetycznych znajdujących się w kościołach, domach modlitw i innych pomieszczeniach udostępnionych na ten cel przez osobę uprawnioną do dysponowania nimi. Ust. 3. Nauczanie religii uczniów szkół publicznych i wychowanków przedszkoli publicznych może odbywać się również w szkołach i przedszkolach na zasadach określonych w odrębnej ustawie”³⁴. Treść wyżej przytoczonych regulacji wskazywałaby na fakt, że nauczanie religii w szkołach jest wyłącznie wewnętrzną sprawą kościoła, a nie systemu oświaty, jak wskazuje art. 12 USO. Kolizja tych norm była przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Interpretując przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej należy mieć na względzie fakt, iż są one wiążące wyłącznie w ramach organizacji lekcji religii Kościoła katolickiego.

5. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Istotnym z perspektywy analizy finansowania lekcji religii pozostaje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.04.1993 r.³⁵ Trybunał, rozpatrując skargę Rzecznika Praw Obywatelskich, dokonał wykładni słowa „organizuje” w ramach ustawy o systemie oświaty i wskazał na korelację tego terminu z art. 18 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego³⁶. W tym wyroku odrzucono interpretację RPO, która wskazywałaby, iż w art. 12 USO termin „organizują” za bardziej intensywne określenie na termin „umożliwiają”, wskazując na treść art. 13 USO, gdzie także pojawia się ten termin, ale w ramach podtrzymywania tożsamości, np. religijnej uczniów, i gdzie tutaj szkoła ma za zadanie wyłącznie umożliwić podtrzymywanie poczucia tożsamości religijnej³⁷. Według Trybunału Konstytucyjnego art. 12 USO nakłada na szkołę obowiązek organizacji lekcji religii od strony formalno-organizacyjnej.

Warto nadmienić, iż rozstrzygnięciu TK towarzyszyły zdania odrębne. Sędzia TK Czesław Bakałarski złożył zdanie odrębne w tym wyroku i słusznie podkreślił, że interpretacja art. 12 USO, przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny, wydaje się odwrotna względem art. 20 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, który wskazuje, że nauczanie religii jest wewnętrzną sprawą Kościołów. Co prawda, ust. 3 te same ustawy umożliwia, żeby to nauczanie odbywało się w szkołach i przedszkolach w przypadkach i warunkach zawartych w odrębnej ustawie, ale interpretacja art. 12 USO wskazująca na obowiązek szkół i przedszkoli w zakresie organizacji lekcji religii wydaje się być sprzeczna ze wspomnianą wcześniej ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Taki sam wniosek zawarł sędzia TK Remigiusz Orzechowski w swoim zdaniu odrębnym.

Interpretacja terminu „organizuje” z art. 12 USO jest kluczowa z perspektywy określenia obowiązku finansowania. Logicznym jest przyjęcie założenia, że podmiot organizujący dane zajęcia ponosi także koszt ich zorganizowania. Jeśli przyjąć interpretację większości składu sędziowskiego TK, to należałoby uznać, że to szkoły i przedszkola, a w szerszym zakresie system oświaty powinien opłacać lekcje

34 Ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265).

35 Orzeczenie TK z 20.04.1993 r., U 12/92, OTK 1993, nr 1, poz. 9.

36 Rzecznik Praw Obywatelskich złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uznanie niezgodności Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14.04.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania lekcji religii w szkołach publicznych. Jednym z zarzutów podniesionych w skardze była niezgodność rozporządzenia z ustawą o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w zakresie wprowadzania spraw wewnętrznych Kościołów (jakim jest nauczanie religii) do spraw wewnętrznych szkół.

37 Art. 13 ust. 1 USO: Szkoła i placówka publiczna umożliwiają uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury.

religii. Natomiast gdyby przyjąć interpretację zawartą w zdaniach odrębnych, to należałoby uznać, że to związki wyznaniowe są odpowiedzialne za ponoszenie kosztów lekcji religii.

Innym orzeczeniem, w którym Trybunał Konstytucyjny zajął się sprawą lekcji religii, to orzeczenie z 2.12.2009 r.³⁸ Część przedstawicieli doktryny krytykuje fakt, że w tym wyroku Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, iż z faktu nadania prawa związkom wyznaniowym do nauczania religii w ramach systemu edukacji to należą im się dodatkowe prawa z tego tytułu³⁹. Także i w tym orzeczeniu doszło do niejednomyślności sędziów w tej kwestii. Nie można wykazywać z samego faktu prawa do nauczania religii w szkołach automatycznej konstytucyjności i konieczności umieszczania oceny z zajęć na świadectwie szkolnym oraz liczenia oceny do średniej ocen, co wskazała sędzia TK Ewa Łętowska w zdaniu odrębnym.

W oparciu o wskazane wcześniej zdanie odrębne można skonstruować wniosek, że sam fakt konstytucyjności lekcji religii nie jest przesłanką finansowania jej ze środków publicznych i nie można wyciągać z art. 53 ust. 4 Konstytucji obowiązku finansowania lekcji religii. Należy jednak pamiętać o tym, że ta teza opiera się na zdaniu odrębnym względem wyroku TK.

6. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie statusu lekcji religii

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podejmował kwestię statusu lekcji religii. Najważniejszym z perspektywy rozważań tego artykułu jest wyrok w sprawie *Folgero i inni v. Norwegia*⁴⁰. Sprawa dotyczyła przymusowego uczestnictwa w zajęciach szkolnych „Chrześcijaństwo, religia i filozofia”⁴¹. Wspomniany przedmiot szkolny miał na celu nauczanie równoczesne o religii chrześcijańskiej, której poświęcono większą część, ale także innych wierzeń, filozofii, idei. ETPC uznał w tym wyroku, iż ustalenie programu zajęć poprzez faworyzowanie religii chrześcijańskiej względem innych mieści się w granicy swobody państwa. Wyrok ten przez przedstawicieli polskiej doktryny prawa wyznaniowego przywoływany jest często jako argument stanowiący o równości między lekcjami religii a innymi zajęciami⁴². Jest to na pierwszy rzut oka uzasadnione, gdyż wyrok stanowi, iż: „Artykuł 2 Protokołu nr 1 nie pozwala na rozróżnianie pomiędzy nauczaniem religii a nauczaniem innych przedmiotów”⁴³.

Jednakże inny fragment ww. wyroku wskazuje, że: „Drugie zdanie art. 2 Protokołu nr 1 oznacza z drugiej strony, iż Państwo, realizując funkcje przez nie przyjęte w odniesieniu do wychowania i nauczania, musi baczyć, by informacje lub wiedza włączona w programy nauczania były przekazywane w obiektywny, krytyczny i pluralistyczny sposób. Państwo nie może realizować celu w postaci indoktrynacji, który może zostać uznany za brak poszanowania przekonań religijnych i filozoficznych rodziców. To jest granica, której nie można przekraczać”⁴⁴. Z tego fragmentu wynika, że ochroną EKPC nie powinny być objęte przedmioty szkolne mające charakter *stricte* misyjny, kaznodziejstwa (konfesyjny). Szkoła powinna służyć przekazywaniu rzetelnej wiedzy niezależnie od poglądów, a materia przedmiotów szkolnych powinna być zgodna z zasadą pluralizmu i obiektywizmu⁴⁵. Powodowałoby to, że lekcje

38 Wyrok TK z 2.12.2009 r., U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163.

39 J. Szymanek, *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kwestie wybrane)*, [w:] *Obecność religii w publicznym systemie oświaty*, red. T. Zieliński, Warszawa 2012, s. 56–58.

40 Wyrok ETPC z 29.06.2007 r. 15472/02, *Folgero i inni v. Norwegia*, pkt 84, lit. C i H.

41 J. Falski, *Prawo do nauki a prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich przekonaniami w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2014, t. 17, s. 161.

42 M. Olszówka, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1269–1270.

43 *Folgero i inni v. Norwegia*, pkt 84c.

44 Tamże, pkt 47d.

45 M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Warszawa 2008, s. 292.

religii w Polsce, które mają charakter nieobiektywnej katechezy nie mogą być chronione protokołem nr 1. Dlatego też posługiwanie się Protokołem do EKPC w celu wskazania równości między zajęciami religii a pozostałymi przedmiotami szkolnymi jest niesłuszne.

Z ww. wyroku wynikają także inne konsekwencje. Obligatoryjny nakaz uczestniczenia w świeckiej lekcji etyki lub religioznawstwa mieści się w swobodzie działania państwa, gdyż państwo, realizując prawo do nauki, nie może być obojętne wobec istnienia różnych nurtów religijnych czy filozoficznych⁴⁶. Nie można oczekiwać, że państwo będzie chroniło obywateli przed przekonaniem czy opinią sprzecznymi z ich własnymi poglądami. Dopóki nie jest to indoktrynacja religijna, dopóty obligatoryjność tych zajęć jest zgodna z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Podstawą, jednakże, jest założenie, iż państwo co do zasady jest neutralne w przedstawianiu spraw religijnych⁴⁷.

W innym wyroku ETPC z 3.11.2009 r., w sprawie *Lautsi przeciwko Włochom*⁴⁸, Trybunał stwierdza, że w przypadku szczególnym, jakim jest nauczanie dzieci, państwo powinno powstrzymać się od narzucania wiary. Według ETPC dzieci w zależności od rozwoju nie posiadają zmysłu krytycznego umożliwiającego podejście krytyczne wobec państwowego referencyjnego przekazu. To orzeczenie także wskazuje, że celem obligatoryjnych zajęć, dotyczących religii, powinno być wspieranie krytycznego myślenia wśród młodych ludzi.

Analizując orzecznictwo ETPC, można próbować wskazać próg uznania przez Europejską Konwencję Praw Człowieka danego przedmiotu za indoktrynację religijną. Polscy przedstawiciele doktryny wskazują tenże próg następująco. Leszek Garlicki uważa, iż granicą staje się „niestosowny prozelityzm”⁴⁹, który narusza równowagę religijną oraz uczucia religijne innych osób⁵⁰. Pogląd ten pokrywa się z treścią art. 53 ust. 4 Konstytucji, gdyż stwierdza on, że prowadzenie nauczania religii w szkołach nie może naruszać wolności i sumienia innych osób. Podobnie uważa Paweł Borecki, który wskazuje, iż szkoła nie może być miejscem indoktrynacji, lecz miejscem koegzystencji różnych światopoglądów⁵¹.

7. Pozycja lekcji religii w polskim systemie oświaty

Wśród przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego panuje spór co do traktowania polskich lekcji religii za przedmioty równe innym przedmiotom szkolnym. Tadeusz Zieliński wskazuje na trzy aspekty odmienności lekcji religii od pozostałych przedmiotów⁵²:

- opracowywanie i zatwierdzanie programów lekcji religii przez władze kościoła i wyłączna ich notyfikacja ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania (§ 4 Rozporządzenia MEIN);
- wyznaczanie nauczycieli religii wyłącznie poprzez właściwe władze zwierzchnie kościołów, a w przypadku Kościoła katolickiego przez właściwego biskupa diecezjalnego (§ 5 Rozporządzenia MEIN);

⁴⁶ J. Falski, *Prawo do nauki...*

⁴⁷ M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2011*, Warszawa 2012, s. 480.

⁴⁸ Wyrok ETPC z 3.11.2009 r. *Lautsi v. Włochy*, skarga nr 30814/06, pkt 48. Wyrok został przekazany do Wielkiej Izby ETPC, która podtrzymała konieczność zachowania neutralności – Wyrok ETPC z 18.03.2011 r. *Lautsi v. Włochy*, skarga nr 30814/06, pkt 60.

⁴⁹ Prozelityzm – dążenie do pozyskania nowych wyznawców jakiejś religii lub idei (*Słownik języka polskiego PWN*).

⁵⁰ L. Garlicki, *Religia a szkoła publiczna (na tle aktualnego orzecznictwa strasburskiego)*, [w:] *Pro bono Reipublicae: księga jubileuszowa profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, Warszawa 2009, s. 249.

⁵¹ P. Borecki, D. Pudziańska, *Obecność symboli religijnych w szkole publicznej. Glosa do wyroku ETPC z 3 listopada 2009 r., skarga nr 30814/06*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 4, s. 126.

⁵² T. Zieliński, *Konstytucyjne granice obecności religii w polskiej szkole publicznej*, [w:] *Pro bono Reipublicae: księga jubileuszowa profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, Warszawa 2009, s. 507.

- prowadzenie nadzoru pedagogicznego przez wizytatorów wyznaczonych przez władze kościelne. Sprowadzenie państwowego systemu nadzoru oświaty wyłącznie do prowadzenia nadzoru w zakresie metodyki nauczania i zgodności z programem (§ 11 Rozporządzenia MEIN⁵³).

Innym powodem, dlaczego lekcje religii można uznać za odmienne, jest fakt, że program nauczania religii jest wewnętrzną sprawą kościołów oraz związków wyznaniowych⁵⁴. W praktyce oznacza to, że na kryteria oceny nie ma wpływu system oświaty (a szerzej państwo), lecz związki wyznaniowe, poza używaniem szkolnej skali ocen⁵⁵. Jest to cecha na tyle odróżniająca lekcje religii od innych zajęć, że nie jest możliwym stawianie ich na równym poziomie⁵⁶. Należy także podkreślić fakt, że od roku szkolnego 2024/2025 ocena z religii i etyki nie jest liczona do średniej ocen ucznia⁵⁷.

Jednakże można przedstawić przeciwny pogląd przedstawicieli doktryny i wskazać na fakt, że lekcje religii, tak jak każdy inny przedmiot, są nośnikiem wiedzy lub umiejętności dla ucznia – w tym przypadku jest to wiedza o konkretnej wierze⁵⁸. Taki wniosek powoduje, że naturalną konsekwencją konstytucyjnego uznania nauczania religijnego powinno być wliczanie oceny z religii do średniej ocen, uznanie religii za przedmiot maturalny oraz obowiązek jej finansowania. Pogląd ten jest analogiczny względem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2009 r., które, jak zostało wcześniej wspomniane, jest poddawane krytyce przez doktrynę.

8. System finansowania zajęć szkolnych oraz zajęć lekcji religii w szkołach

W obecnym systemie finansowania oświaty lekcje religii są dotowane na zasadach równych innym przedmiotom szkolnym. Brak jest specjalnego prawnego wyróżnienia finansowania tychże zajęć. Organom prowadzącym placówkę oświatową przysługuje pokrycie wydatków ponoszonych na oświatę w ramach finansowania potrzeb finansowych jednostki samorządu terytorialnego⁵⁹. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli finansowanie ze środków centralnych pokrywa jedynie 65,2% wydatków ponoszonych na edukację⁶⁰. Pozostałe brakujące środki w znacznej większości jednostki samorządu terytorialnego pokrywają ze środków własnych⁶¹. Jednocześnie wydatki podejmowane na edukację stanowią ok. 34% wydatków ogółem podejmowanych przez samorządy, które w znacznej większości wydatkują w 100% przyznane im środki z części oświatowej subwencji ogólnej⁶².

53 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14.04.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 983 z późn. zm.).

54 Art. 20 ust. 2 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

55 A. Maziarz, *Zasady nauki religii w szkołach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku TK z 20 kwietnia 1993 r., U 12/92*, „Glosa” 2011, nr 1, s. 131–132.

56 Należy wskazać, że cecha ta występuje zarówno na poziomie regulacji międzynarodowej (Konkordat), jak i ustawowym (ustawa o gwarancji wolności i sumienia) oraz rozporządzenia MEIN.

57 Rozporządzenie Ministra Edukacji z 22.03.2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U., poz. 438) § 1, ust. 2 oraz 3.

58 M. Olszówka, [w:] *Konstytucja RP...*, art. 53, s. 1269–1270.

59 Art. 23 Ustawy z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U., poz. 1572 z późn. zm.) „Potrzeby finansowe jednostki samorządu terytorialnego, podlegające sfinansowaniu na podstawie niniejszej ustawy, to suma potrzeb: pkt 2 oświatowych” oraz art. 35 ust. 1 Ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1400 z późn. zm.); „Dotacje [...] są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej”.

60 Najwyższa Izba Kontroli, *Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, nr ewid. 21/2022/P/21/006/KAP.

61 Tamże.

62 Tamże.

W perspektywie rozważań dotyczących finansowania lekcji religii w polskim systemie oświaty warto przyrzeć się danym ilustrującym skalę wydatków ponoszonych przez państwo finansujące te zajęcia. Według danych zebranych przez działaczy „Młodej Lewicy” roczny koszt organizacji lekcji religii może wynosić do 1,5 mld złotych⁶³. Według danych akcji „Cena Religii”, w zależności od jednostki samorządu terytorialnego, roczny koszt organizowania lekcji religii na jednego ucznia (uczęszczającego do szkoły/przedszkola) wynosi od 100 zł do nawet ponad 1000 zł⁶⁴. Samorządy dokładają z własnych środków (nie-subwencyjnych) na organizację lekcji religii, tak samo jak na inne zajęcia szkolne.

9. Podsumowanie

Finansowanie lekcji religii ze środków publicznych jest skutkiem regulacji międzynarodowej, którą Polska jest związana, w postaci Konkordatu (w przypadku lekcji religii Kościoła katolickiego) oraz kształtu uregulowań ustawowych. Należy wskazać, że Konstytucja jedynie dopuszcza możliwość nauczania religii w szkołach bez jednoznacznego wskazania na konieczność finansowania tychże zajęć.

Należy podkreślić różnice między lekcjami religii a innymi przedmiotami szkolnymi, m.in. ich konfesyjny charakter oraz zależność programową od władz kościelnych, które stanowią źródło wątpliwości dotyczących równości traktowania religii i innych przedmiotów w systemie oświaty wśród przedstawicieli doktryny. Należałoby uznać, że lekcje religii, w ich obecnym kształcie, nie spełniają kryteriów neutralności i pluralizmu, co prowadzi do kontrowersji związanych z ich miejscem w systemie edukacyjnym oraz zasadnością ich finansowania ze środków publicznych.

Bibliografia

- Borecki P., *Konstytucyjność wliczania stopnia z religii do średniej ocen szkolnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 9, s. 35–42.
- Borecki P., *Prawo wyznaniowe w świetle konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2013.
- Borecki P., Pietrzak M., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 18–31.
- Borecki P., Pudzianowska D., *Obecność symboli religijnych w szkole publicznej. Glosa do wyroku ETPC z 3 listopada 2009 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 4, s. 124–129.
- Falski J., *Prawo do nauki a prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich przekonaniami w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2014, t. 17, s. 151–172. <https://doi.org/10.31743/spw.5117>
- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 182–183, 194–198.
- Garlicki L., [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. M. Zubik, L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 594–630.
- Garlicki L., *Religia a szkoła publiczna (na tle aktualnego orzecznictwa strasburskiego)*, [w:] *Pro bono Reipublicae: księga jubileuszowa profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, Warszawa 2009, s. 244–254.

⁶³ N. Gorzelnik, *Młodzież policzyła, ile kosztuje religia w ich szkołach. „Drogie lekcje dyskryminacji”*, innpoland, 1.03.2023 r., <https://innpoland.pl/166427,ile-kosztuja-lekcje-religii-mlodziezowka-lewicy-chce-swieckich-szkol> (dostęp: 27.03.2023).

⁶⁴ *Koszt lekcji religii w jednostkach samorządu terytorialnego w roku szkolnym 2019/2020*, <https://cenareligii.pl> (dostęp: 27.03.2023).

- Gorzelnik N., *Młodzież policzyła, ile kosztuje religia w ich szkołach. „Drogie lekcje dyskryminacji”*, innpoland, 1.03.2023 r., <https://innpoland.pl/166427,ile-kosztuja-lekcje-religii-mlodziezowka-lewicy-chce-swieckich-szkol> (dostęp: 27.03.2023).
- Konferencja Episkopatu Polski, *Podstawa programowa katechezy Kościoła katolickiego w Polsce*, 2018, https://katecheza.episkopat.pl/file_get.php?fid=1447 (dostęp: 4.12.2024).
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28.07.1993 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.
- Koszt lekcji religii w jednostkach samorządu terytorialnego w roku szkolnym 2019/2020*, <https://cenareligii.pl> (dostęp: 27.03.2023).
- Maziarz A., *Zasady nauki religii w szkołach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku TK z 20 kwietnia 1993 r., U 12/92*, „Glosa” 2011, nr 1, s. 128–132.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, nr ewid. 21/2022/P/21/006/KAP.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Warszawa 2008.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2011*, Warszawa 2012.
- Olszówka M., [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1247–1277.
- Orzeczenie TK z 20.04.1993 r., U 12/92, OTK 1993, nr 1, poz. 9. <https://doi.org/10.1007/BF02261254>
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.
- Pilich M., *Prawne aspekty nauczania religii i krzewienia religijności w miejscach publicznych*, [w:] *Obecność religii w publicznym systemie oświaty*, red. T. Zieliński, Warszawa 2012, s. 17–62.
- Polsat News, *Jest odpowiedź Episkopatu Polski na projekt „Świeckiej Szkoły”*, 11.01.2019 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-01-11/jest-odpowiedz-episkopatu-polski-na-projekt-swieckiej-szkoly/> (dostęp: 27.03.2023).
- Rojek-Kiełbasa A., *Kto powinien płacić za lekcje religii? Zapytaliśmy rodziców*, <https://kobieta.onet.pl/dziecko/starsze-dziecko/uczen/rodzice-o-finansowaniu-religii-sa-wazniejsze-wydatki-wolalabym-tance/f9sh16p> (dostęp: 17.04.2024).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14.04.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 983).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji z 22.03.2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U., poz. 438).
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. M. Zubik, L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 254–259, 277–287.
- Szymanek J., *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kwestie wybrane)*, [w:] *Obecność religii w publicznym systemie oświaty*, red. T. Zieliński, Warszawa 2012, s. 63–104.
- Szymanek J., *Trybunał Konstytucyjny wobec kwestii światopoglądowych (uwagi na marginesie sprawy U 10/07)*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 1, s. 5–32. <https://doi.org/10.37232/sp.2012.1.1>
- Ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265).
- Ustawa z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230).
- Ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1400 z późn. zm.).
- Ustawa z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U., poz. 1572 z późn. zm.).
- Wyrok ETPC z 29.06.2007 r. 15472/02, *Folgero i inni v. Norwegia*.
- Wyrok ETPC z 3.11.2009 r. *Lautsi v. Włochy*, skarga nr 30814/06.

Wyrok TK z 2.12.2009 r., U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163. [https://doi.org/10.1016/S0958-2118\(09\)70213-7](https://doi.org/10.1016/S0958-2118(09)70213-7)

Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167. <https://doi.org/10.1055/s-0036-1575218>

Zieliński T., *Konstytucyjne granice obecności religii w polskiej szkole publicznej*, [w:] *Pro bono Reipublicae: księga jubileuszowa profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, Warszawa 2009, s. 502–528.

Paweł Robert Sitarz* 
Justyna Anna Sitarz** 
Marta Małgorzata Steuden*** 

Tajemnica medyczna w świetle standardów prawnych w Niderlandach

Streszczenie

Tajemnica lekarska jest fundamentalnym filarem zarówno etyki zawodowej w opiece zdrowotnej, jak i prawa pacjenta do prywatności. Niniejszy artykuł przedstawia kompleksową analizę sposobu, w jaki zasada ta jest regulowana w holenderskim systemie prawnym. Opierając się na aktach ustawowych, zwłaszcza Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO), a także orzeczeniach sądowych i komentarzach ekspertów, artykuł przedstawia ramy prawne, zakres i praktyczne zastosowanie tajemnicy zawodowej w Holandii. Analizuje kluczowe obowiązki nałożone na pracowników ochrony zdrowia, takie jak obowiązek milczenia (zwijgplicht) i prawo do odmowy zeznań (verschoningsrecht), a także bada prawnie usankcjonowane wyjątki. Obejmują one obowiązki ustawowe, zgodę pacjenta i sytuacje obejmujące konflikty obowiązków. Analizując holenderski model, powszechnie uznawany za wydajny i o wysokim standardzie, artykuł podkreśla, w jaki sposób równowaga między prawami pacjenta a interesem publicznym jest utrzymywana w jednym z najbardziej rozwiniętych systemów opieki zdrowotnej w Europie.

Słowa kluczowe: tajemnica lekarska, holenderskie prawo zdrowotne, obowiązek milczenia, prawo do odmowy składania zeznań, meldcode

* Student III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, student II roku European Law School na Maastricht University, e-mail: mprsitarz@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0002-5871-7330>

** Studentka II roku kierunku lekarskiego Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego, e-mail: mjustynasitarz26@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0005-3192-3515>

*** Studentka II roku kierunku lekarskiego Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, e-mail: mmarta.steuden23@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-0478-7336>



Medical Confidentiality in Light of Legal Standards in the Netherlands

Abstract

Medical confidentiality is a fundamental pillar of both professional ethics in healthcare and the patient's right to privacy. This article presents a comprehensive analysis of how this principle is regulated within the Dutch legal system. Drawing on statutory acts, especially the *Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst* (WGBO), as well as judicial decisions and expert commentaries, the article outlines the legal framework, scope, and practical application of professional secrecy in the Netherlands. It explores key obligations imposed on healthcare professionals, such as the duty of silence (*zwijgplicht*) and the right to refuse testimony (*verschoningsrecht*), while also examining legally sanctioned exceptions. These include statutory obligations, patient consent, and situations involving conflicts of duties. By examining the Dutch model, widely recognized for its efficiency and high standards, the article highlights how the balance between patient rights and public interest is maintained in one of the most developed healthcare systems in Europe.

Keywords: medical confidentiality, Dutch health law, duty of silence, right to refuse testimony, meld-code

1. Wstęp

Tajemnica lekarska jest jednym z fundamentów etyki zawodowej pracowników ochrony zdrowia oraz podstawowym elementem prawa pacjenta do prywatności. Jej ochrona nie tylko wzmacnia zaufanie w relacji pacjent – lekarz, ale także zapewnia bezpieczne środowisko do diagnozy i leczenia. W dobie globalizacji i wymiany doświadczeń pomiędzy państwami coraz większego znaczenia nabiera analiza rozwiązań przyjętych w różnych systemach opieki zdrowotnej – zwłaszcza tych uznawanych za modelowe.

System ochrony zdrowia w Holandii od lat zajmuje czołowe miejsca w rankingach europejskich i światowych zarówno pod względem jakości usług, jak i efektywności organizacyjnej. Raporty międzynarodowe, takie jak Euro Health Consumer Index (EHCI), wielokrotnie wskazywały Holandię jako kraj posiadający jeden z najlepiej funkcjonujących i najbardziej przejrzystych systemów zdrowotnych w Europie. To sprawia, że jego dogłębna analiza może stanowić cenne źródło inspiracji dla reform i rozwoju instytucji w innych państwach.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i omówienie zasad funkcjonowania tajemnicy lekarskiej w holenderskim porządku prawnym. Szczegółowa analiza aktów normatywnych (w szczególności ustawy *Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst* – WGBO), literatury przedmiotu, oficjalnych dokumentów oraz orzecznictwa sądowego pozwoli najpełniej zobrazować ten temat. Uwzględnione zostaną także komentarze i interpretacje ekspertów, co umożliwi uchwycenie zarówno formalnoprawnych ram tajemnicy lekarskiej, jak i praktycznych wyzwań, związanych z jej stosowaniem. Taka wielowymiarowa perspektywa przyczyni się do lepszego zrozumienia tego, jak w jednym z najbardziej rozwiniętych systemów zdrowia równoważone są prawa pacjenta i obowiązki lekarza, a także, w jakich sytuacjach ustawodawca dopuszcza wyjątki od zasady poufności.

2. Charakterystyka systemu prawnego regulującego tajemnicę medyczną

W systemie prawnym Niderlandów instytucja tajemnicy lekarskiej (*geheimhoudingsplicht*) zajmuje centralne miejsce w regulacji stosunku lekarz – pacjent. Istota tej tajemnicy wynika z faktu, że kwestie zdrowotne – zarówno ich omawianie, jak i badanie czy leczenie – nieuchronnie wkraczają w najbardziej intymne sfery życia człowieka, zarówno na poziomie fizycznym, jak i informacyjnym. Z tego względu relacja między pacjentem a świadczeniodawcą zdrowotnym musi mieć charakter zaufania (*vertrouwensrelatie*), co obejmuje zarówno pewność do kompetencji medycznych lekarza, jak i do tego, że przekazane informacje nie zostaną ujawnione osobom trzecim. Zaufanie to ma więc podwójny wymiar – funkcjonalny i moralny.

Dochowanie tajemnicy zawodowej (*beroepsgeheim*) w ochronie zdrowia pełni rolę fundamentu zaufania pacjenta do systemu opieki medycznej, łącząc ochronę indywidualnej prywatności z potrzebą swobodnego dostępu do leczenia. Zgodnie z art. 7:457 kodeksu cywilnego¹ każdy zawodowy przedstawiciel ochrony zdrowia jest zobowiązany do zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał w związku z wykonywaniem zawodu. Naruszenie tej normy może rodzić zarówno konsekwencje cywilne, karne² oraz dyscyplinarne³. W ujęciu systemowym tajemnica zawodowa nie ogranicza się wyłącznie do relacji lekarz – pacjent. Obejmuje także informacje gromadzone w ramach badań profilaktycznych, orzecznictwa lekarskiego czy działalności naukowej, gdzie równie istotne są prawa osób, których dane są gromadzone. Prawo zdrowotne od dawna reguluje ochronę takich danych, wskazując obowiązki podmiotów uczestniczących w nadzorze, doradztwie czy postępowaniach sądowych⁴.

Tradycyjnie uznaje się, że lekarz, a także inni przedstawiciele zawodów medycznych, objęci są obowiązkiem dochowania tajemnicy zawodowej (*beroepsgeheim*). Co istotne, obowiązek ten był respektowany jeszcze zanim znalazł wyraz w przepisach prawa stanowionego – był bowiem ugruntowany w samej naturze wykonywania zawodu lekarza. Jak orzekł już w 1913 r. Hoge Raad (najwyższy sąd Holandii), podstawą tajemnicy zawodowej lekarza nie jest złożona przysięga lekarska, lecz swoista specyfika jego profesji⁵. Każdy, kto oddaje siebie lub bliskich pod opiekę lekarza, ma prawo oczekiwać, że informacje uzyskane w toku leczenia pozostaną poufne. Tylko spełnienie tego wymogu gwarantuje, że pacjenci nie będą z obawy przed ujawnieniem unikać kontaktu z lekarzem, co stanowiłoby zagrożenie dla całego systemu ochrony zdrowia.

Tajemnica zawodowa lekarza w Niderlandach nie jest jedynie konwencją etyczną – jej status prawny jest wielowymiarowy i umocowany zarówno w Kodeksie cywilnym⁶, ustawie o zawodach medycznych

1 Tłumaczenie własne: Księga 7. Umowy szczególne, Tytuł 7. Zlecenie, Dział 5. Umowa o leczenie, Artykuł 457:

1. Z zastrzeżeniem postanowień art. 448 ust. 3, drugie zdanie, świadczeniodawca dba o to, by osoby inne niż pacjent nie otrzymały informacji o pacjencie ani wglądu do dokumentów, o których mowa w art. 454, ani ich odpisu, chyba że pacjent wyrazi na to zgodę. Jeśli udostępnienie ma miejsce, następuje ono jedynie w takim zakresie, w jakim nie narusza prywatności innej osoby. Udostępnienie może nastąpić z pominięciem ograniczeń określonych w poprzednich zdaniach, jeżeli jest do tego zobowiązanie wynikające z ustawy lub przepisów wykonawczych.
2. Przez „inne osoby niż pacjent” nie rozumie się tych, którzy są bezpośrednio zaangażowani w wykonanie umowy o leczenie ani osoby zastępującej świadczeniodawcę, o ile udostępnienie informacji jest konieczne do wykonania ich zadań w tym zakresie.
3. Nie obejmuje to również osób, których zgoda jest wymagana na podstawie art. 450 i 465 w związku z wykonaniem umowy o leczenie. Jeżeli świadczeniodawca, poprzez udzielenie informacji o pacjencie albo udostępnienie wglądu do dokumentacji lub jej kopii, nie mógłby uznać, że działa zgodnie z należytą starannością dobrego świadczeniodawcy, powinien tego zaniechać.

2 Art. 272 holenderskiego kodeksu karnego.

3 Art. 88 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

4 KNMG, *Omgang met medische gegevens* [Postępowanie z danymi medycznymi], Utrecht 2022.

5 HR z 21.04.1913 r., NJ 1913/958.

6 Art. 7:457 BW.

(Wet BIG, art. 88⁷), jak również w rozporządzeniu o ochronie danych osobowych⁸. Dodatkowo lekarze podlegają także art. 272 holenderskiego kodeksu karnego (Sr)⁹, który penalizuje nieuprawnione ujawnienie tajemnicy zawodowej. Tajemnica ta obowiązuje wobec wszystkich osób trzecich, z wyjątkiem samego pacjenta, który ma prawo do pełnej i zrozumiałej informacji dotyczącej swojego stanu zdrowia, a także jego prawnych przedstawicieli.

Pojęcie tajemnicy zawodowej obejmuje wszystkie informacje, które pacjent powierza lekarzowi, jak również wiedzę uzyskaną przez lekarza w wyniku obserwacji, badań fizykalnych, analiz laboratoryjnych czy badań obrazowych. Zakres ten obejmuje również dane przypadkowe, nieoczekiwane i niezwiązane bezpośrednio ze zgłoszonymi dolegliwościami, pod warunkiem że zostały pozyskane w ramach działalności medycznej. Przykładowo, gdy lekarz rodzinny odwiedza pacjenta w jego domu, tajemnica zawodowa obejmuje również informacje, takie jak tożsamość osoby współdzielącej z pacjentem pokój – bowiem obecność lekarza jest związana z jego funkcją zawodową.

Główną racją ustanowienia tajemnicy zawodowej jest zapewnienie pacjentowi poczucia, że może bez obaw zwracać się o pomoc medyczną, dzieląc się nawet najbardziej intymnymi informacjami, nie obawiając się ich ujawnienia osobom trzecim. Bez tej gwarancji wiele osób w sytuacji zagrożenia zdrowotnego zrezygnowałoby z leczenia lub zgłaszało się zbyt późno, co niesie ze sobą ryzyko poważnych następstw zdrowotnych. Dlatego też prawo przewiduje, że interes publiczny związany z wykrywaniem przestępstw ustępuje przed ochroną tajemnicy zawodowej, przyznając lekarzowi prawo do odmowy składania zeznań w sądzie w tej kwestii (*verschoningsrecht*)¹⁰.

Tajemnica zawodowa ma dwa wymiary: ogólny i indywidualny. W wymiarze ogólnym chroni dobro publiczne, umożliwiając swobodny dostęp do opieki zdrowotnej; w wymiarze indywidualnym służy ochronie prawa pacjenta do prywatności i poufności jego danych medycznych. Prawo to jest niezbywalne i przysługuje pacjentowi zarówno za życia, jak i po jego śmierci, choć ustawodawca przewidział pewne wyjątki, umożliwiające udostępnienie informacji np. organom ścigania¹¹ czy inspekcji sanitarnej¹².

W praktyce rozróżnia się obowiązek zachowania tajemnicy (*zwijgplicht*) oraz prawo do odmowy ujawnienia informacji (*verschoningsrecht*). Obowiązek zachowania tajemnicy ciąży na wszystkich zobowiązanych obejmuje wszelką wiedzę nabytą w związku z wykonywaniem zawodu – od treści wywiadu lekarskiego, wyników badań laboratoryjnych, przez dokumentację medyczną, aż po uwagi dotyczące stanu psychicznego pacjenta¹³. Z kolei prawo do odmowy złożenia zeznań przysługuje w postępowaniach sądowych jedynie tym grupom zawodowym, które ustawodawca i orzecznictwo uznały za szczególnie chronione, w tym lekarzom, pielęgniarkom oraz innym osobom bezpośrednio uczestniczącym w leczeniu.

7 Tłumaczenie własne: Rozdział IX. Postanowienia końcowe, Artykuł 88: „Każdy jest zobowiązany do zachowania tajemnicy w odniesieniu do wszystkiego, co zostało mu powierzone jako poufne podczas wykonywania zawodu w dziedzinie indywidualnej opieki zdrowotnej, co w tym kontekście zostało mu ujawnione jako tajemnica albo co stało się mu wiadome i czego poufny charakter powinien być zrozumieć”.

8 AVG – Algemene verordening gegevensbescherming, art. 9 i 22.

9 Tłumaczenie własne: Księga Druga. Przestępstwa, Tytuł XVII. Naruszenie tajemnicy, Artykuł 272:

1. Kto umyślnie narusza jakąkolwiek tajemnicę, o której wie lub powinien rozsądnie przypuszczać, że jest zobowiązany do jej zachowania z racji pełnionego urzędu, wykonywanego zawodu, przepisu prawa lub wcześniejszego urzędu bądź zawodu, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku albo grzywnie czwartej kategorii.
2. Jeżeli przestępstwo to zostało popełnione przeciwko określonej osobie, jego ściganie następuje wyłącznie na jej wniosek.

10 HR z 15.10.1999 r.

11 Tłumaczenie własne: Księga Druga. Postępowanie karne w pierwszej instancji, Tytuł III. Czynności prowadzone przez sędziego śledczego, Dział IV. Przesłuchanie świadka, Artykuł 218: „Od składania zeznań lub udzielania odpowiedzi na określone pytania mogą uchylić się również osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy z racji swojego stanu, zawodu lub urzędu, lecz tylko w odniesieniu do informacji, które zostały im powierzone w tej właśnie roli”.

12 Art. 88 ustawy BIG.

13 D. Hazewinkel-Suringa, *De doolhof van het beroepsgeheim* [Labirynt tajemnicy zawodowej], Haarlem 1959.

Pomimo rozległości tajemnica zawodowa nie ma charakteru absolutnego. Przewidziane są konkretne okoliczności, w których lekarz może, a nawet musi ją naruszyć. Ustawodawstwo holenderskie przewiduje trzy główne kategorie wyjątków: (1) obowiązek ustawowy, (2) zgoda pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego, (3) konflikt obowiązków (*conflict van plichten*).

Wyjątki od tajemnicy zawodowej nie mają charakteru absolutnego – choć każdorazowe naruszenie wymaga wyjątkowej ostrożności, to zarówno interesy osób trzecich, jak i dobro społeczeństwa mogą skłaniać do ujawnienia informacji. W literaturze i orzecznictwie wyróżnia się sytuacje, w których lekarz sam dokonuje oceny konieczności odstąpienia od tajemnicy, a także te, gdy ujawnienie jest nałożone przepisem prawa lub orzeczeniem sądu, ewentualnie wynika z obowiązku udostępnienia dokumentacji po śmierci pacjenta.

3. Sytuacje prawnie obligujące do ujawnienia tajemnicy medycznej

Pierwsza sytuacja – uregulowana przepisami prawa – dotyczy takich ustaw jak *Wet publieke gezondheid* (Ustawa o zdrowiu publicznym), która obliguje lekarzy do zgłaszania przypadków niektórych chorób zakaźnych do lokalnych instytucji zdrowia publicznego (GGD).

Podobnie *Wet op de lijkbezorging* nakłada na lekarza obowiązek określenia przyczyny śmierci – czy była ona naturalna, czy też nie – a brak takiego stwierdzenia skutkuje zawiadomieniem koronerów (*gemeentelijke lijkschouwers*). Innym przykładem jest *Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding*, która nakłada na lekarzy dokonujących eutanazji obowiązek składania pełnej dokumentacji przed odpowiednią komisją kontrolną (*Regionale Toetsingscommissies*).

4. Udzielenie zgody na ujawnienie informacji

Drugim przypadkiem jest sytuacja, w której pacjent udziela lekarzowi wyraźnej zgody na ujawnienie informacji objętych tajemnicą. Zgoda taka musi być świadoma, dobrowolna i jednoznaczna. Choć w zasadzie udzielenie zgody zwalnia lekarza z obowiązku zachowania milczenia, nadal może on odmówić ujawnienia informacji, jeżeli uzna, że mogłoby to zagrozić szerszemu interesowi społecznemu, jakim jest dostępność opieki medycznej i zaufanie do jej instytucji. Takie przypadki są jednak rzadkie. Dodatkową trudnością jest fakt, że pacjent – zgodnie z art. 7:456 BW¹⁴ – ma prawo do wglądu i do kopii swojej dokumentacji medycznej i może samodzielnie decydować, co z nią robi, nawet jeśli lekarz nie zgadza się na ujawnienie tych informacji.

Jedną z podstawowych możliwości jest zgoda pacjenta wyrażona świadomie i w pełni poinformowanie o zakresie jej skutków¹⁵. Lekarz, odpowiadając na prośbę pacjenta o przekazanie danych ubezpieczycielowi czy instytucji socjalnej, powinien upewnić się, że chory rozumie, jakie informacje trafiają do osób trzecich, i w razie wątpliwości podjąć dodatkową rozmowę wyjaśniającą¹⁶. W przypadku osób niezdolnych do samodzielnej decyzji dopuszcza się stosowanie instytucji zgody domniemanej, gdy

14 Tłumaczenie własne: Księga 7. Umowy szczególne, Tytuł 7. Zlecenie, Dział 5. Umowa o leczenie, Artykuł 456:

Na żądanie pacjenta świadczeniodawca udziela mu możliwie najszybciej wglądu do dokumentów oraz ich odpisu, o których mowa w artykule 454. Udostępnienie nie następuje w zakresie, w jakim jest to konieczne dla ochrony prywatności osób trzecich. Świadczeniodawca może pobrać rozsądną opłatę za sporządzenie odpisu.

15 Art. 7:457 ust. 1 BW.

16 CMT z 17.09.1992 r., *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 1993/8.

komunikacja jest niemożliwa, zwłaszcza jeśli chodzi o najbliższych lub przedstawiciela ustawowego określonego w art. 7:465 BW¹⁷.

Przekazywanie informacji w ramach zespołu terapeutycznego jest dozwolone bez odrębnej zgody pod warunkiem, że wymiana informacji jest konieczna do prawidłowego udzielenia świadczeń zdrowotnych. Art. 7:457 § 2 B.W. zezwala na przekazywanie danych innym profesjonalistom za zgodą pacjenta albo z domniemaniem tej zgody w przypadku standardowych procedur medycznych, takich jak konsultacje czy przekazanie do specjalisty¹⁸. Jednak zakres tego udostępnienia nie jest nieograniczony – każdorazowo wymaga wykazania niezbędności dla realizacji określonych celów terapeutycznych.

Osoby zatrudnione w placówkach medycznych, w tym asystenci, studenci medycyny, laboranci czy sekretarki, również podlegają tajemnicy zawodowej. W ich przypadku obserwuje się tzw. pochodną tajemnicę, wynikającą z przynależności do zespołu opieki zdrowotnej. Choć formalnie nie dysponują one niezależnym prawem do odmowy składania zeznań, w praktyce mogą powoływać się na ochronę tajemnicy poprzez odwołanie do lekarza, który odgrywa rolę tzw. osoby podstawowej w strukturze *verschoningsrecht*¹⁹.

5. Konflikt interesów

Szczególną uwagę należy poświęcić sytuacji konfliktu obowiązków, gdy ochrona tajemnicy zawodowej może kolidować z innymi ważnymi normami prawnymi lub moralnymi. Przykładem jest podejrzenie przemocy wobec dzieci czy osób niezdolnych do samodzielnej obrony. Choć art. 160 Kodeksu postępowania karnego zwalnia powiernika tajemnicy z obowiązku zawiadomienia o niektórych przestępstwach²⁰. W takich wypadkach może zaistnieć moralny i prawny obowiązek działania na rzecz dobra pacjenta i osób trzecich, co wymaga ostrożnej oceny każdej sytuacji²¹.

W tej sytuacji obowiązek zachowania tajemnicy pozostaje w sprzeczności z innym, równorzędnym lub nadrzędnym obowiązkiem lekarza. Przykładowo, jeśli pacjent cierpi na chorobę przenoszoną drogą płciową i – mimo nalegań lekarza – odmawia poinformowania partnera seksualnego, lekarz może uznać, że kontynuowanie milczenia wyrządziłoby poważną szkodę osobie trzeciej. Innym przykładem jest sytuacja, w której pacjent wyraża zamiar popełnienia przestępstwa, np. zabójstwa. W takich przypadkach lekarz musi spełnić szereg surowych warunków, aby zgodnie z prawem naruszyć tajemnicę zawodową. Warunki te, opracowane m.in. w literaturze²², zakładają, że: lekarz podjął wszelkie moż-

17 KNMG, *Omgaan met medische gegevens* [Postępowanie z danymi medycznymi], 2019.

18 P.J.W. de Brauw, E.V. van Hall, *Medisch beroepsgeheim* [Tajemnica zawodowa w medycynie], Baarn 1988.

19 A.C. Hendriks, *Het medisch beroepsgeheim. Enige actuele dilemma's* [Tajemnica zawodowa w medycynie – kilka aktualnych dylematów], NJCM-Bulletin 2001, s. 525–538.

20 Tłumaczenie własne: Księga Druga. Postępowanie karne w pierwszej instancji, Tytuł I. Postępowanie przygotowawcze (śledztwo), Dział IV. Zawiadomienia i skargi, Artykuł 160:

1. Każdy, kto posiada wiedzę o jednym z przestępstw opisanych w artykułach 92–110 Kodeksu karnego, w Tytule VII Księgi Drugiej tego Kodeksu – o ile spowodowały one zagrożenie dla życia – lub w artykułach 287 do 294 oraz 296 tego Kodeksu, jak również o porwaniu człowieka lub zgwałceniu, jest zobowiązany niezwłocznie złożyć zawiadomienie o tym do funkcjonariusza śledczego.
2. Przepis ustępu pierwszego nie ma zastosowania do osoby, która w wyniku takiego zawiadomienia naraziłaby się na postępowanie karne lub naraziłaby na nie inną osobę, wobec której mogłaby odmówić zeznań.
3. Tak samo każdy, kto wie, że jakaś osoba jest przetrzymywana w miejscu do tego nieprzeznaczonym zgodnie z prawem, jest zobowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym funkcjonariusza śledczego.

21 M.P. Sombroek-van Doorn, *Medisch beroepsgeheim en de zorgplicht van de arts bij kindermishandeling in de rechtsverhouding tussen arts, kind en ouders* [Tajemnica zawodowa a obowiązek opieki lekarza przy podejrzeniu znęcania się nad dzieckiem], Den Haag 2019.

22 Henricus Jacobus Josephus Leenen, 1929–2002; J.K.M. Gevers i in., *Handboek Gezondheidsrecht* [Podręcznik prawa medycznego], 8. druk, wydanie, Den Haag 2020, s. 169–170.

liwe próby uzyskania zgody na ujawnienie tajemnicy, milczenie prowadzi do poważnej szkody, lekarz odczuwa konflikt sumienia, nie istnieje żadna inna droga rozwiązania sytuacji, ujawnienie informacji skutecznie zapobiegne szkodzie, a sama ingerencja w tajemnicę jest ograniczona do minimum.

W sytuacjach konfliktu obowiązków lekarz może samodzielnie ocenić, czy dotrzymanie tajemnicy prowadzi do zagrożenia ważnego dobra innej osoby. Przykładem może być uzyskanie informacji o planowanym przestępstwie o charakterze zbrodniczym. W takich okolicznościach lekarz może uznać, że priorytetem jest ochrona życia lub zdrowia osób trzecich. W literaturze wskazuje się cztery kryteria: wyczerpanie procedur uzyskania zgody, istnienie realnego ryzyka poważnej szkody, brak innej drogi zaradzenia i minimalizacja ujawnianych danych.

Dobrze obrazuje to przykład konfliktu policjantka – lekarz, słysząc od zatrzymanej kobiety informacje o potencjalnym zagrożeniu dla jej pozostałych dzieci, najpierw uzyskała poradę u kolegi oraz konsultowała się z KNMG, by w pełni rozpoznać swój obowiązek zawodowy. Mimo braku zgody pacjentki na złożenie zeznań, lekarz uznała, że ratowanie życia i zdrowia dzieci stanowi nadrzędny obowiązek w porównaniu do dotrzymania milczenia i złożyła stosowne oświadczenie policji. Zarówno Regionalny Trybunał dla Zawodów Medycznych (RTG), jak i Centralny Trybunał dla Zawodów Medycznych (CTG) potwierdziły, że informacje pozyskane przez policjantkę – lekarza podlegały tajemnicy zawodowej, jednak konflikt obowiązków – polegający na uzasadnionym zagrożeniu życia i zdrowia dzieci – uzasadniał jej ujawnienie²³. W przytoczonym przykładzie policjantki – lekarza można dostrzec klasyczną sytuację konfliktu obowiązków, który ostatecznie uzasadnił złamanie tajemnicy zawodowej.

„Obowiązek opieki” lekarza²⁴ upoważnia do ujawnienia informacji, gdy pacjent – wskutek wieku, choroby psychicznej czy innej niezdolności – nie jest w stanie sam zadbać o swoje dobro. Dotyczy to zwłaszcza przypadków przemocy wobec dzieci czy osób starszych oraz sytuacji, gdy choroba psychiczna uniemożliwia świadomość potrzeby leczenia. W orzecznictwie dyscyplinarnym (tzw. bemoeizorg) potwierdzono, że dobro pacjenta może przemawiać za ujawnieniem wybranych danych bez jego zgody, a ustawodawca uzupełnił to prawem kodeksem postępowania w sprawach maltretowania²⁵ oraz przepisami umożliwiającymi przekazanie informacji organom opieki nad dziećmi i młodzieżą²⁶.

Ważną instytucją prawną, związaną z tajemnicą lekarską, w systemie holenderskim jest tzw. *verschoningsrecht*, czyli prawo do odmowy składania zeznań. Lekarze (a także np. aptekarze, personel położniczy, a w orzecznictwie także personel pielęgniarstwa) mają prawo odmówić zeznań przed sądem, jeżeli ich ujawnienie naruszyłoby tajemnicę zawodową. Co istotne, decyzja o skorzystaniu z tego prawa należy do samego lekarza – sąd nie może samodzielnie zdecydować o zwolnieniu z tajemnicy. Lekarz musi jednak stawić się w sądzie osobiście i dopiero tam powołać się na to prawo. Dodatkowo, jak pokazuje orzecznictwo dyscyplinarne²⁷, traktowanie prawa do odmowy zeznań jako opcji do wyboru jest nieprawidłowe – jest to obowiązek wynikający z profesjonalizmu lekarza.

Omawiana zasada rozciąga się również na osoby wspierające lekarzy w ich działalności – jak np. asystenci, sekretarki, technicy – którzy mogą korzystać z tzw. *afgeleid verschoningsrecht*, czyli pochodnego

23 RTG 's-Hertogenbosch z 21.11.2023 r., ECLI:NL:TGZRSHE:2023:14; CTG Haga z 20.11.2023 r., ECLI:NL:TGZCTG:2023:158.

24 Art. 7:453 B.W. Tłumaczenie własne: Księga 7. Umowy szczególne, Tytuł 7. Zlecenie, Dział 5. Umowa o leczenie, Artykuł 453: Świadczeniodawca jest zobowiązany do zachowania należytej staranności, jakiej można oczekiwać od dobrego specjalisty, i działa zgodnie z odpowiedzialnością wynikającą z obowiązujących wobec niego standardów zawodowych, w tym także z ogólnodostępnych standardów zawodowych wpisanych do publicznego rejestru zgodnie z artykułem 66b ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych (Zorgverzekeringswet).

25 Art. 5.2.6 Wmo 2015.

26 Art. 1:240 B.W. Tłumaczenie własne: Księga 1. Prawo osób i rodzinne, Tytuł 13. Małoletniość, Dział 3. Rada ds. Ochrony Dzieci, Artykuł 240: „Osoba zobowiązana do zachowania tajemnicy na podstawie przepisu prawa, pełnionej funkcji lub wykonywanego zawodu może, bez zgody osoby, której informacje dotyczą, przekazać dane Radzie ds. Ochrony Dzieci, jeżeli uzna się to za niezbędne do realizacji zadań Rady”; M.P. Sombroek-van Doorn, *Medisch beroepsgeheim...*

27 M.in. CTG z 30.08.2012 r., LJN: YG2310.

prawa do odmowy zeznań. Jednakże, jeśli sąd uzna, że główny świadczeniodawca (np. lekarz) niesłusznie powołał się na prawo do milczenia, osoby wspierające również nie będą mogły się na nie powołać.

W kontekście przemocy domowej i znęcania się nad dziećmi nastąpił wyraźny zwrot od zasady „milczenia, chyba że...” ku obowiązкови „mówienia, kiedy...” – zmiana ta wpisuje się w społeczną potrzebę skutecznego zwalczania przemocy w rodzinie. Szacuje się, że w Holandii każdego roku ofiarami znęcania nad dziećmi jest około 120 000 osób, co skłoniło ustawodawcę i środowiska medyczne do modyfikacji standardów postępowania. Obecnie organizacje i profesjonaliści zobligowani są do posiadania i stosowania tzw. ‘meldcode’ – kodeksu postępowania przy podejrzeniu przemocy domowej lub znęcania się nad dziećmi²⁸. ‘Meldcode’ zawiera szczegółowy algorytm działań, poczynając od rozeznania sytuacji, aż po zgłoszenie sprawy do instytucji „Veilig Thuis” – co ma na celu zapewnienie lekarzom większej pewności prawnej i minimalizację ryzyka przedwczesnego czy nieuzasadnionego zgłoszenia.

Jednak obowiązek stosowania ‘meldcode’ nie jest bezwzględny – nadal wymaga się zachowania należytej staranności i rzetelnego rozeznania. W sprawie rozpatrywanej przez RTG’s-Hertogenbosch 21 listopada 2023 r. pominięcie przez lekarza kolejnych kroków przewidzianych w ‘meldcode’ (niezwyfikowanie sygnałów, brak konsultacji z pacjentem i innych osób zaangażowanych) zostało uznane za rażące naruszenie norm zawodowych, nawet jeśli intencją było dobro dziecka. Trybunał stwierdził, że pomimo dobrych intencji brak wyczerpującej analizy i konsultacji przed zgłoszeniem stanowi poważne uchybienie, za które nałożono na lekarza karę dyscyplinarną w postaci upomnienia²⁹.

Obok konfliktu obowiązków i ‘meldcode’, prawo holenderskie przewiduje również inne wyjątki od tajemnicy zawodowej. Od 1 stycznia 2020 r. w Kodeksie cywilnym³⁰ funkcjonuje instytucja „zwaarwiegend belang” – „ważnego interesu”, który uprawnia do ujawnienia danych medycznych zmarłego pacjenta. Wniosek o takie udostępnienie może złożyć „każda osoba” wykazująca, że jej ważny interes (np. finansowy związany z testamentem czy polisą ubezpieczeniową) ucierpi wskutek zachowania poufności oraz że dostęp do akt jest niezbędny do realizacji tego interesu. Oceny, czy wnioskodawca przedstawił wystarczające dowody na istnienie takiego interesu, dokonuje lekarz, a w razie sporu – sąd³¹.

Czwartym, niezwykle rzadkim wyjątkiem są tzw. „bardzo wyjątkowe okoliczności” (*zeer uitzonderlijke omstandigheden*), które mogą uzasadnić przezwyjęcie *verschoningsrecht* i nakazanie lekarzowi ujawnienia objętych tajemnicą informacji na potrzeby śledztwa czy procesu karnego. *Hoge Raad* w orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że ocena, czy okoliczności są „bardzo wyjątkowe”, opiera się na rozważeniu m.in. stopnia ciężkości zarzucanego przestępstwa oraz możliwości pozyskania informacji w inny sposób, przy jednoczesnym warunku, że ingerencja w tajemnicę będzie ograniczona do niezbędnego minimum³².

28 Art. 8 Wkkgz; KNMG, *Meldcode Kindermishandeling en huiselijk geweld*, 2023.

29 RTG’s-Hertogenbosch z 21.11.2023 r., ECLI:NL:TGZRSHE:2023:14; CTG Haga z 20.11.2023 r., ECLI:NL:TGZCTG:2023:158.

30 Art. 7:458a B.W. Tłumaczenie własne: Księga 7. Umowy szczególne, Tytuł 7. Zlecenie, Dział 5. Umowa o leczenie, Artykuł 458:

1. W odstępstwie od postanowień artykułu 457 ust. 1, informacje o pacjencie lub wgląd do dokumentów, o których mowa w artykule 454, mogą być – na potrzeby statystyki lub badań naukowych w dziedzinie zdrowia publicznego – udostępnione osobom trzecim bez zgody pacjenta, jeżeli:
 - a) uzyskanie zgody nie jest racjonalnie możliwe, a realizacja badania objęta jest takimi gwarancjami, że prywatność pacjenta nie zostanie nadmiernie naruszona, lub
 - b) z uwagi na charakter i cel badania nie można racjonalnie wymagać uzyskania zgody, a świadczeniodawca zapewnił, że dane są przekazywane w takiej formie, która w rozsądny sposób uniemożliwia identyfikację konkretnych osób fizycznych.
2. Udostępnienie danych zgodnie z ust. 1 jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:
 - a) badanie służy interesowi publicznemu,
 - b) badanie nie może zostać przeprowadzone bez tych danych, oraz
 - c) pacjent, którego dane dotyczą, nie wyraził wyraźnego sprzeciwu wobec ich udostępnienia.
3. Każdorazowe udostępnienie danych zgodnie z ust. 1 musi zostać odnotowane w dokumentacji pacjenta.

31 Art. 7:458a BW; RTG Amsterdam z 17.03.2023 r., ECLI:NL:TGZRAMS:2023:71.

32 Hoge Raad, lit. a–c; Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr 3, s. 254–262.

Tajemnica lekarska nie wygasa z chwilą śmierci pacjenta. Postanowienia art. 7:458a BW przewidują, że po śmierci pacjenta dostęp do jego akt może być udzielony wyłącznie w określonych przypadkach: gdy pacjent wyraził na to uprzednio pisemną zgodę, gdy uprawniony zgłaszający należy do kręgu osób określonych przez ustawę (np. rodzice zmarłego dziecka poniżej 16 roku życia) lub na podstawie wspomnianego „ważnego interesu”. Nie można domniemywać zgody zmarłego – musi ona być wyraźnie wyrażona i utrwalona w formie pisemnej lub elektronicznej³³.

W zakresie wsparcia procesu przekazywania informacji po śmierci pacjenta powstała „KNMG-handreiking: Inzage in medische dossiers door nabestaanden” (2020) zalecająca przeprowadzanie z rodziną rozmowy pouczeniowej (*nazorggesprek*), podczas której można ocenić, czy na gruncie więzi zmarłego z bliskimi i celu, w jakim żądają dostępu do danych, można przyjąć domniemanie zgody – zawsze jednak kierując się zasadą minimalizacji ujawnień i szacunku dla godności zmarłego³⁴.

Ramy ustawowe przewidują szereg przypadków, gdy tajemnica ustępuje wymogowi wynikającemu z odrębnych przepisów. Do najważniejszych należą: obowiązek zgłaszania chorób zakaźnych (Wpg), sporządzania aktu zgonu (Wib), informowania kuratora sądowego o istotnych okolicznościach³⁵, udostępniania dokumentacji organom nadzoru (IGJ, NZa) czy przekazywania danych w związku z obowiązkowymi zgłoszeniami incydentów medycznych³⁶. Ponadto na wniosek sądu, w przypadku tzw. „weigerende observandi”, dopuszcza się wgląd we wcześniejszą dokumentację medyczną podejrzanego³⁷.

Niekiedy w grę wchodzi „ważne interesy” osób trzecich – na przykład członków rodziny, których dobrobyt lub spadek zależą od ustalenia przyczyn choroby spadkodawcy. W orzecznictwie przyjmowano, że w razie dużych interesów finansowych i przesłanki niezdolności do samodzielnego rozporządzania (np. w okresie tworzenia testamentu) udostępnienie fragmentów dokumentacji może być uzasadnione³⁸. Prawo rodzinne i cywilne nie wyklucza zatem roszczeń o dostęp do informacji o stanie zdrowia pacjenta, gdy jest to niezbędne do ochrony praw osób trzecich.

W postępowaniu karnym obowiązuje generalna zasada ochrony tajemnicy, lecz w „bardzo wyjątkowych okolicznościach” sąd może zezwolić na zajęcie dokumentacji medycznej także wobec podejrzanych-legatariuszy czy obrońców tajemnicy³⁹. Orzecznictwo Sądu Najwyższego kształtuje zakres tego wyjątku, badając m.in. wagę i rozmiar żądanych danych oraz możliwość ich uzyskania w inny sposób⁴⁰.

Wreszcie, specyficzne okoliczności mogą prowadzić do naruszenia tajemnicy w interesie porządku prawnego, na przykład gdy pacjent dopuścił się przestępstwa przeciwko lekarzowi lub placówce. W takich przypadkach dopuszcza się zgłoszenie przestępstwa, pamiętając jednak, że samo przekazanie danych wymaga ponownej analizy zasady proporcjonalności i możliwych konsekwencji dla procesu leczenia⁴¹.

33 HR z 20.04.2001 r., ECLI:NL:HR:2001:AB1201; HR z 26.05.2009 r., ECLI:NL:HR:2009:BG5979.

34 KNMG-handreiking 2020, par. 6.2.1.

35 Jeugdwet art. 7.3.11 ust. 4, tłumaczenie własne: Rozdział 7. Przetwarzanie danych, prywatność i zgoda § 7.3. Zgoda, dokumentacja i prywatność, Artykuł 7.3.11 ust. 4:

Osoby, które zawodowo dysponują informacjami dotyczącymi faktów i okoliczności odnoszących się do osoby małoletniego objętego nadzorem sądowym, jego opieki i wychowania, bądź do osoby rodzica lub opiekuna, a które mogą być uznane za niezbędne do realizacji tego nadzoru, przekazują te informacje – na żądanie lub z własnej inicjatywy – instytucji certyfikowanej wykonującej nadzór, bez zgody osób, których dane dotyczą, i w razie potrzeby z naruszeniem obowiązku zachowania tajemnicy wynikającego z przepisów prawa, pełnionego urzędu lub wykonywanego zawodu.

36 Art. 8.6 Wvkgz.

37 P.A.M. Mevis, A.W.T. Klappe, M.J.F. van der Wolf, *Wet forensische zorg: doelen, middelen en verwachtekelpunten* [Prawo opieki forensycznej: cele, środki i spodziewane trudności], *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2019/43(5), s. 368–372.

38 HR z 15.04.1994 r., NJ 1994/608; Hof Arnhem-Leeuwarden 2018.

39 Art. 218 holenderskiego kodeksu postępowania karnego.

40 HR z 20.04.2001 r.; HR z 27.05.2008 r.

41 W. Kastelein, E.-B. van Veen, E. Jong, *Het beroepsgeheim in rechte. Zwijgen: recht of plicht?* [Tajemnica zawodowa w sądzie – prawo czy obowiązek?], *Tijdschrift Voor Gezondheidsrecht* 2004.

6. Konkluzja

Tajemnica lekarska w Holandii stanowi wzorzec harmonijnego połączenia ochrony prywatności pacjenta z potrzebami społecznymi i publicznymi. Umocowana w szeregu aktów prawnych – od kodeksu cywilnego⁴², przez ustawę o zawodach medycznych⁴³, aż po karne sankcje za naruszenie tajemnicy⁴⁴ – oraz wspierana bogatym orzecznictwem, gwarantuje pacjentom poczucie bezpieczeństwa i zachęca do otwartego przekazywania informacji niezbędnych do skutecznego leczenia. Jednocześnie precyzyjnie określone wyjątki – zgoda pacjenta, obowiązki ustawowe, konflikty obowiązków czy „ważny interes” po śmierci – pokazują, że poufność nie jest absolutna, lecz elastycznie wyważana względem innych wartości, takich jak ochrona zdrowia publicznego czy bezpieczeństwo osób trzecich.

Analiza holenderskiego modelu – obejmująca literaturę, ekspertyzy, akty prawne (w tym WGBO, Wet publieke gezondheid, AVG) oraz orzeczenia Hoge Raad i izb dyscyplinarnych – pozwala dostrzec zarówno jego zalety, jak i obszary wymagające stałej uwagi. Do tych pierwszych należą m.in. przejrzystość kryteriów wyjątków, pochodne prawo do odmowy zeznań dla niektórych grup zawodowych czy funkcjonowanie procedury „meldcode” w kontekście przemocy domowej. Do wyzwań potrzeba zapewnienia właściwej komunikacji z pacjentem przy uzyskiwaniu zgody oraz trudności w ocenie sytuacji, w których dochodzi do konfliktu obowiązków lub sumienia.

Holenderskie rozwiązania pokazują, że skuteczna ochrona tajemnicy medycznej nie ogranicza się do samych norm prawnych, ale wymaga również sprawnego systemu ich interpretacji i stosowania obejmującego kodeksy dobrych praktyk, wytyczne zawodowe oraz instytucjonalne mechanizmy nadzoru i odwołań. Tak rozumiana tajemnica lekarska zachowuje swoją fundamentalną rolę w relacji pacjent – lekarz, pozostając zarazem wrażliwa na wyzwania współczesnej medycyny i oczekiwania społeczne.

Bibliografia

- Art. 37a ust. 5–9 Sr; Rozporządzenie ws. komisji doradczej ds. udostępniania danych dla odmawiających obserwacji (Stb. 2019, 435).
- Art. 9 ust. 6 Wkkgz – zob. Ust. 6.2.3.
- Buijsen M., O.A.M. kommeren, Hulst E., van Noord T., *Medisch beroepsgeheim in dubio. De verhouding van het medisch beroepsgeheim tot zwaarwegende maatschappelijke belangen* [Tajemnica zawodowa w medycynie w razie wątpliwości], Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg (iBMG), Rotterdam 2012.
- Citteur J.M.E., Rijken J.J., *Verstreking van patiëntgegevens door zorgaanbieders aan zorgverzekeraars* [Przekazywanie danych pacjentów ubezpieczycielom], „Tijdschrift voor Gezondheidsrecht” 2013/37(8), s. 750–763. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742013037008005>
- CMT z 17.09.1992 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 1993/8.
- CTG z 15.05.2024 r., ECLI:NL:TGZCTG:2024:93, uzasadnienie, pkt 4.7.
- de Brauw P.J.W., van Hall E.V., *Medisch beroepsgeheim* [Tajemnica zawodowa w medycynie], Baarn 1988.
- Die A.C. de, *Beroepsgeheim en toezicht: leidt het afgeleid beroepsgeheim tot een zwiigende toezichthouder?* [Tajemnica zawodowa a nadzór], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2013/37(8), s. 774–783. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742013037008007>

42 Art. 7:457 BW.

43 Wet BIG.

44 Art. 272 Sr.

- de Jong E., *Mogen nabestaanden het dossier van een overledene inzien?* [Czy osoby bliskie mogą wglądać w dokumentację medyczną zmarłego?], MC 1998, s. 1017–1020.
- de Jong E.J.C., *Het Beroepsgeheim en derdenbelangen* [Tajemnica zawodowa a interesy osób trzecich], w: *Het beroepsgeheim, continuïteit en verandering* (Preadvies voor de Vereniging voor Gezondheidsrecht), Den Haag 2004, s. 75–141.
- de Jong E.J.C., *Over tbs, de weigerende observandus en het verschoningsrecht* [O TBS, odmawiającym obserwandusowi i prawie do odmowy zeznań], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2012/36(5), s. 406–413.
- Duijst-Heesters W.L.J.M., *Boeven in het ziekenhuis. Een juridische beschouwing over de verhouding tussen het medisch beroepsgeheim en de opsporing van strafbare feiten* [Złodzieje w szpitalu] Den Haag 2005.
- Dute J.C.J., Ploem M.C., *Medisch beroepsgeheim en familieleden* [Tajemnica zawodowa a członkowie rodziny], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2013/37(8), s. 729–739. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742013037008003>; komentarz w Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2016, s. 267–272. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742013037008003>
- Engberts D.P., *Het Liefdehuis-arrest na honderd jaar herinnerd: Kanttekeningen bij de opmaat tot een fameus arrest van de Hoge Raad* [Artykuł o orzeczeniu ‘Liefdehuis’ po stu latach], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2013/37(8), s. 720–728. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742013037008002>
- Gevers J., *Derden waarschuwen voor gevaar: een kwestie van mogen of moeten?* [Ostrzeżenie osób trzecich o niebezpieczeństwie: kwestia uprawnienia czy obowiązku?], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2003/27(8). <https://doi.org/10.5553/TvGR/2003027008001>
- Gevers J.K.M., Legemaate J., Ploem M.C., Mersch M.F. van der Melita F., Plomp E., Dörenberg V.E.T., Jonge E.J.C. de, *Handboek Gezondheidsrecht* [Podręcznik prawa medycznego], 8 druk., Den Haag: 2020, s. 169–170.
- Hazewinkel-Suringa D., *De doolhof van het beroepsgeheim* [Labirynt tajemnicy zawodowej], Haarlem 1959.
- Hendriks A.C., *Het medisch beroepsgeheim. Enige actuele dilemma's* [Tajemnica zawodowa w medycynie – kilka aktualnych dylematów], NJCM-Bulletin 2001, s. 525–538.
- Hendriks A.C., *Het medisch beroepsgeheim anno 2016: gewenste en ongewenste veranderingen* [Tajemnica zawodowa w medycynie anno 2016: pożądane i niepożądane zmiany], Tijdschrift Voor Gezondheidsschade, Milieuschade En Aansprakelijkheidsrecht 2015/4, s. 164–168, <https://hdl.handle.net/1887/37281> (dostęp: 12.03.2025).
- Hendriks A.C., *Wat moet ik doen als mijn patiënt een jihadist is?* [Co robić, gdy mój pacjent jest dżihadystą?], NTVG 2016, 160:B1151.
- Hendriks A.C., Hooghiemstra T.F.M., *Wie mogen er deelnemen aan een patiëntbespreking?* [Kto może uczestniczyć w omówieniu przypadku pacjenta?], NTVG 2024, D7801.
- Kastelein W., van Veen E.-B., Jong E., *Het beroepsgeheim in rechte. Zwijgen: recht of plicht?* [Tajemnica zawodowa w sądzie – prawo czy obowiązek?], Tijdschrift Voor Gezondheidsrecht 2004.
- Kastelein W.R., *Strafrechtelijke inbeslagname bij de medisch verschoningsgerechtigde* [Zabezpieczenie dowodów w postępowaniu karnym wobec osób korzystających z prawa do odmowy zeznań], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2013, s. 764–773.
- KNMG, 2024.
- KNMG, *Inzage in medische dossiers door nabestaanden* [Wgląd w dokumentację medyczną przez osoby bliskie], 2020, ust. 6.2.1.
- KNMG, *Meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld* [Kodeks zgłaszania przypadków znęcania się nad dziećmi i przemocy domowej], Utrecht 2023.
- KNMG, *Omgaan met medische gegevens* [Postępowanie z danymi medycznymi], 2019.
- KNMG, *Omgaan met medische gegevens* [Postępowanie z danymi medycznymi], Utrecht 2022.
- KNMG, *Omgaan met medische gegevens* [Postępowanie z danymi medycznymi], 2024.

- Legemaate J., *Het OM en het medisch beroepsgeheim* [Prokuratura a tajemnica zawodowa lekarza], NJB 2024, s. 817–818; ordeel Rb. Noord-Holland z 16 oktober 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:10918.
- Legemaate J., *Beroepsgeheim en verschoningsrecht in de gezondheidszorg* [Tajemnica zawodowa i prawo do odmowy zeznań w ochronie zdrowia: uwagi na podstawie orzecznictwa SN], NJB 2009, s. 2619–2626.
- Legemaate J., *De druk op het beroepsgeheim neemt toe* [Presja na tajemnicę zawodową rośnie], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2013.
- Legemaate J., *Wikken en wegen, Gezondheidsrecht in beweging, oratie UvA* [Wahając się i ważąc], Amsterdam University Press 2011.
- LJN YG2310; wyrok RTG Zwolle z 29.09.2023 r., ECLI:NL:TGZRZWO:2023:163.
- Materiały parlamentarne II 2017/18, nr 34 994, cz. 3, s. 9–10.
- Materiały parlamentarne II 2022/23, nr 36 327, poz. 3, s. 254–262 i 636–640.
- Mevis P.A.M., Klappe A.W.T., van der Wolf M.J.F., *Wet forensische zorg: doelen, middelen en verwachtnelpunten* [Prawo opieki forensycznej: cele, środki i spodziewane trudności], Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2019/43(5), s. 368–372. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742019043005004>
- Opinia Rzecznika Gen. Hartliefia z 2023 r., ECLI:NL:PHR:2023:574, pkt 4.5–4.10.
- Orzeczenia HR: 29.06.2004 r., NJ 2005/273; 27.05.2008 r., GJ 2008/116; 21.10.2008 r., GJ 2009/10; 26.05.2009 r., NJ 2009/263; 5.07.2011 r., NJ 2011/416; 14.05.2013 r., GJ 2013/84; 30.06.2017 r., GJ 2017/129; 4.10.2022 r., ECLI:NL:HR:2022:1324.
- Ploem M., *Inzage in het medisch dossier na overlijden van de patiënt* [Wgląd w dokumentację medyczną po śmierci pacjenta], NTVG 1999, s. 1826–1829.
- Ploem M.C., Bak M.A.R., Linthorst G.E., *Casuïstiek van overleden patiënten: Kan die zomaar worden gepubliceerd?* [Kazuistyka przypadków zmarłych pacjentów. Czy można je publikować?], NTVG 2021, D5685.
- Postanowienie CTG z 30.08.2012 r., Med Contact 2012, nr 67, s. 2598–2601.
- Przysięga lekarska z 2003 r.: *Zachowam w tajemnicy to, co mi powierzono*; zob. HR z 21.04.1913 r., NJ 1913/958.
- Rb. Noord-Nederland z 20.07.2023 r., ECLI:NL:RBNNE:2023:2965.
- Sombroek-van Doorn M.P., *Medisch beroepsgeheim en de zorgplicht van de arts bij kindermishandeling in de rechtsverhouding tussen arts, kind en ouders* [Tajemnica zawodowa a obowiązek opieki lekarza przy podejrzeniu znęcania się nad dzieckiem], Den Haag 2019.
- Stb. z 2019 r. Nr 224.
- Stb. z 2019 r. Nr 284.
- van Veen E.B., *Het beroepsgeheim in de individuele gezondheidszorg* [Tajemnica zawodowa w indywidualnej opiece zdrowotnej], Den Haag 2004.
- Wyrok Hof Amsterdam z 21.12.1989 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 1991/29; por. CMT z 17.09.1992 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 1993/8. https://doi.org/10.1007/978-3-642-84590-1_2
- Wyrok Hof Den Bosch z 19.03.2024 r., ECLI:NL:GHSHE:2024:917.
- Wyrok HR z 21.04.1913 r., NJ 1913/958.
- Wyrok HR z 23.11.1990 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 1991/19.
- Wyrok HR z 18.06.1993 r., NJ 1994/347.
- Wyrok HR z 15.04.1994 r., NJ 1994/608 (Valkenhorst).
- Wyrok HR z 15.10.1999 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2000/8.
- Wyrok HR z 20.04.2001 r., ECLI:NL:HR:2001:AB1201, NJ 2001/600, koment. W.M.K. i F.C.B. Wijmen.
- Wyrok HR z 20.04.2001 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2001/42. <https://doi.org/10.1111/an.2001.42.2.20>
- Wyrok HR z 20.04.2001 r., Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2001/42; wyrok Hof Den Bosch z 6.10.2015 r., GJ 2015/140; wyrok Hof Arnhem-Leeuwarden z 15.05.2018 r., ECLI:NL:GHARL:2018:4396.
- Wyrok HR z 26.05.2009 r., ECLI:NL:HR:2009:BG5979, NJ 2009/263.

Wyrok HR z 4.10.2022 r., ECLI:NL:HR-2022:1324.

Wyrok Rb. Zeeland-West-Brabant z 21.09.2022 r., ECLI:NL:RBZWB:2022:5457.

Wyrok RTG Amsterdam z 27.12.2022 r., ECLI:NL:TGZRAMS:2022:192.

Wyrok RTG Amsterdam z 17.03.2023 r., ECLI:NL:TGZRAMS:2023:71.

Wyrok RTG Amsterdam z 29.12.2023 r., ECLI:NL:TGZRAMS:2022:192; por. art. 7:457 ust. 2 BW.

Wyrok RTG Amsterdam z 29.12.2023 r., ECLI:NL:TGZRAMS:2023:282.

Wyrok RTG Den Bosch z 8.02.2024 r., ECLI:NL:TGZRSHE:2024:7.

Wyrok RTG Haga z 27.10.2020 r., ECLI:NL:TGZRSGR:2020:116.

Wyrok RTG 's-Hertogenbosch z 21.11.2023 r., ECLI:NL:TGZRSHE:2023:14; por. CTG Haga z 20 listopada 2023 r., ECLI:NL:TGZCTG:2023:158.

Wytyczna Podział odpowiedzialności we współpracy w opiece zdrowotnej, 2022, pkt 5.

Kamil Sulkowski* 

Ochrona *sekretu* spowiedzi w prawie kanonicznym i polskim prawie procesowym

Streszczenie

Autor podejmuje w artykule analizę ochrony tajemnicy spowiedzi w prawie kanonicznym oraz polskim prawie procesowym, wskazując na różnice między *sigillum sacramentale* a *secretum*. Charakteryzuje normy prawa kanonicznego dotyczące obowiązku zachowania tajemnicy oraz sekretu, podmioty zobowiązane do ich zachowania oraz sankcje za ich naruszenie. Następnie autor przedstawia regulacje polskiego prawa procesowego w tym zakresie, szczególną uwagę poświęcając kolizji norm prawa kanonicznego i państwowego oraz możliwości powołania się na sprzeciw sumienia w kontekście zeznań osób objętych *secretum*. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że chociaż polski system prawny skutecznie chroni *sigillum*, to brak regulacji dotyczących *secretum* może prowadzić do naruszenia wolności sumienia i wyznania. W związku z tym autor wskazuje na konieczność dokonania zmian legislacyjnych w celu zapewnienia pełnej ochrony sekretu spowiedzi.

Słowa kluczowe: prawo kanoniczne, tajemnica spowiedzi, sekret spowiedzi, sprzeciw sumienia, prawo wyznaniowe

Protection of the *Secret* of Confession in Canon Law and Polish Procedural Law

Abstract

The article analyses the protection of the seal of confession in both canon law and Polish procedural law, highlighting the differences between *sigillum sacramentale* and *secretum*. The author presents the norms of canon law regarding the duty to maintain the seal and the secret, the entities obliged to maintain them, and the sanctions for their violation. The author then examines the regulations of Polish procedural law in this area, giving particular attention to the conflict between canon law and state law, as well as the possibility of invoking conscientious objection in the context of testimony by individuals bound by the *secretum*. The analysis leads to the conclusion that while the Polish legal system effectively protects the *sigillum*, the lack of regulations concerning the *secretum* may lead to violations of

* Student III roku, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, e-mail: ksulkowski.2004@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0005-0158-3185>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 18.03.2025. Verified: 26.03.2025. Accepted: 10.10.2025.

freedom of conscience and religion. Therefore, the author points to the necessity of legislative changes to ensure full protection of the secrecy of confession.

Keywords: canon law, seal of confession, secret of confession, conscientious objection, ecclesiastical law

1. Wstęp

Sakrament pokuty, którego celem i skutkiem jest pojednanie z Bogiem i Kościołem¹, jest jednym z największych skarbów Kościoła. W nim urzeczywistnia się w sposób sakramentalny wezwanie Jezusa do nawrócenia². Chrześcijanin, który po grzechu pod wpływem Ducha Świętego przystępuje do sakramentu pokuty, powinien przede wszystkim całym sercem nawrócić się do Boga. To wewnętrzne nawrócenie, zawierające żal za grzechy i postanowienie nowego życia, wyraża się wyznaniem grzechów wobec Kościoła przez należyte zadośćuczynienie i poprawę postępowania³.

Sakrament ten dzieli się więc na następujące części, nazywane inaczej aktami penitenta: żal za grzechy, który wśród tych aktów zajmuje pierwsze miejsce⁴, wyznanie grzechów, czyli spowiedź, zadośćuczynienie oraz dopełniające sakrament rozgrzeszenie udzielone przez Boga za pośrednictwem kapłana. Indywidualna i integralna spowiedź jest jedynym zwyczajnym sposobem pojednania dla wiernego świadomego grzechu ciężkiego. Jedynie niemożliwość fizyczna lub moralna zwalnia od takiej spowiedzi⁵. Wyznanie kapłanowi wszystkich nieodpuszczonych grzechów popełnionych po chrzcie, aby było pełne i szczere, wymaga od tego kapłana zachowania w tajemnicy wszystkiego, czego się podczas spowiedzi dowiedział. Jednak prawodawca kościelny nie stawia wymogów dochowania tajemnicy jedynie szafarzowi sakramentu⁶, ale też innym osobom, które w jakiś sposób zdobyły informację ze spowiedzi, niezależnie od tego, czy stało się to przez przypadek, czy w sposób zamierzony⁷.

Ten szczególny obowiązek, który powstaje na gruncie prawa kanonicznego i pociąga określone sankcje w przypadku jego niedochowania, może łatwo stawać w opozycji do prawa polskiego, które wymaga od obywateli składania zeznań, gdy są do tego wezwani przez sąd. Tylko w nielicznych przypadkach i z ważnych przyczyn człowiek może odmówić złożenia zeznań lub uchylić się od odpowiedzi na pytanie. Jednym z takich przypadków są zeznania duchownego w sprawie informacji objętych tajemnicą spowiedzi. Jest to naturalna konsekwencja prawa do wolności sumienia i wyznania, chroniąca kapłana, nie zmuszając go do złamania tajemnicy spowiedzi, oraz wiernych, dla których wiązałoby się to z dyskryminacją i obawą przed korzystaniem z sakramentu pokuty.

Należy jednak odróżnić obowiązek spoczywający na kapłanie od obowiązku dotyczącego innych podmiotów zobligowanych do dochowania sekretu. Warto więc przyjrzeć się, czy ewentualnie w ogóle, a jeżeli tak, to jakie, istnieją w polskim systemie prawnym rozwiązania pozwalające uchylić się od złożenia zeznań przez te osoby, którym prawo kanoniczne wyraźnie tego zakazuje pod groźbą surowej kary, a które nie są spowiednikami. Należałoby też rozważyć, czy ewentualne zmuszenie tych osób do zeznawania lub karanie za odmowę nie stanowiłoby naruszenia prawa do postępowania w zgodzie z własnym sumieniem, będącego jednym z najbardziej podstawowych praw człowieka.

1 *Catechismus Catholicae Ecclesiae*, tekst polski: *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2012, s. 1468–1469 (dalej: KKK).

2 KKK 1423.

3 *Ordo Paenitentiae editio typica*, tekst polski: *Obrzędy pokuty*, Katowice 2014, n. 6.

4 Tamże, n. 6a.

5 Kan. 960, *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, s. 1–301, tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego, zaktualizowany przekład na język polski*, Poznań 2022 (dalej: KPK).

6 Kan. 983 §1 KPK.

7 Kan. 983 §2 KPK.

2. Różnice w pojęciach *sigillum* i *secretum* w normach prawa kanonicznego

Rozważając sposób, w jaki prawo polskie chroni tajemnicę spowiedzi, należy przede wszystkim rozróżnić od siebie dwa łacińskie pojęcia: *sigillum* i *secretum*, oba przetłumaczone jako „tajemnica” w polskim przekładzie Kodeksu Prawa Kanonicznego⁸. Pojęcia te różnią się od siebie przede wszystkim podmiotem, który jest zobowiązany do ich dochowania oraz sankcjom, które prawo kanoniczne przewiduje dla tego podmiotu, w przypadku gdyby je naruszył.

Sigillum sacramentale, a więc sakramentalna tajemnica spowiedzi, zgodnie z rozumieniem kan. 983 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego, obowiązuje jedynie spowiednika i ma charakter bezwzględny, czyli jest absolutna, permanentna i nienaruszalna⁹. Kapłan jako szafarz sakramentu pokuty nie może w żaden sposób i z jakiegokolwiek przyczyny zdradzić penitenta, którego spowiedzi wysłuchał. Tajemnica ta ma charakter powszechny, a więc spowiednikowi nie wolno jej zdradzić nikomu, nawet samemu penitentowi¹⁰. Penitent może zwolnić spowiednika z zachowania *sigillum* względem siebie, jeżeli takie ma życzenie, jednak nie względem kogokolwiek innego, ponieważ jest to obowiązek pochodzący nie od penitenta, a od samego Boga¹¹. Prawodawca w kan. 1386 § 1 przewidział za bezpośrednie naruszenie *sigillum* najcięższą z cenzur, czyli ekskomunikę. Ponadto jest to jedna z nielicznych występujących w kodeksie kar *latae sententiae*, dodatkowo zarezerwowana Stolicy Apostolskiej, co znaczy, że osąd w tych sprawach jest zastrzeżony dla Dykasterii Nauki Wiary, a na forum wewnętrznym – Penitencjarii Apostolskiej. W przypadku naruszenia pośredniego, przez które rozumie się takie zachowanie – słowa lub znaki – spowiednika, które pozwala przypuszczać, kto i jakiego dopuścił się grzechu¹², prawo nakazuje ukarać sprawcę stosownie do ciężkości przestępstwa, co także nie wyklucza najpoważniejszych kar kościelnych. *Sigillum* nie obejmuje jedynie grzechów wyznanych kapłanowi. Do przedmiotu zdrady tajemnicy sakramentalnej, zgodnie z kan. 983 § 1, należy zaliczyć również wszystko inne, a więc np. zachowanie penitenta, rodzaj zadośćuczynienia, fakt udzielenia bądź nieudzielenia rozgrzeszenia, gdyż ochrona obejmuje wszystko to, co dokonało się w czasie sakramentalnej spowiedzi, tzn. wszelkie słowa, zachowania oraz okoliczności z życia penitenta, bez względu na to, czy były one istotne, czy zbędne¹³. Źródłem dla tajemnicy spowiedzi nie jest jednak tylko prawo kanoniczne, ale także prawo naturalne oraz pozytywne prawo Boże. Penitent odkrywa swoje sumienie, najbardziej intymne myśli i czyny, które spowiednik poznaje nie jako człowiek, lecz jak Bóg. *Sigillum* jest więc ochroną osobistej relacji między Bogiem a człowiekiem, ponieważ nikt oprócz Boga nie może wejść do sumienia człowieka, chyba że on sam na to pozwoli¹⁴. Potwierdzeniem tej tezy jest istnienie instytucji dyspensy w systemie prawnym Kościoła. Zgodnie z kan. 85 KPK polega ona na rozluźnieniu prawa czysto kościelnego. Gdyby tajemnica spowiedzi swoje źródło miała tylko w tym prawie, to istniałaby możliwość uzyskania dyspensy. W stosunku do *sigillum sacramentale* takiej możliwości nie ma¹⁵. Kapłan więc powinien bronić tajemnicy spowiedzi, przede wszystkim z powodu szacunku dla świętości sakramentu pokuty¹⁶.

8 W oryginale przepis brzmi: „Can. 983 – § 1. Sacramentale sigillum inviolabile est;... § 2. Obligatione secretum servandi tenentur quoque...”, natomiast w tłumaczeniu na język polski: „Kan. 983 – § 1. Tajemnica sakramentalna jest nienaruszalna;... § 2. Obowiązek zachowania tajemnicy ma także...”.

9 B.W. Zubert, *Sacramentale sigillum inviolabile est*, [w:] B. W. Zubert, *Pro iure et vita. Wybór pism*, red. E. Szczot, Lublin 2005, s. 644.

10 Tamże, s. 645.

11 Penitencjaria Apostolska, *Nota de pondere Fori interni et inviolabilitatis sigilli sacramentalis*, AAS 111 (2019), s. 1213–1221.

12 B.W. Zubert, *Sacramentale sigillum...*, s. 650.

13 K. Kamiński, *Zdrada tajemnicy sakramentalnej i sekretu spowiedzi w prawodawstwie kościelnym*, „Kościół i Prawo” 2019, t. 8(21), nr 1, s. 108.

14 B.W. Zubert, *Sacramentale sigillum...*, s. 648.

15 P. Kutynia, *Tajemnica i sekret spowiedzi. Perspektywa ekumeniczno-kanoniczna*, „Studia Oecumenica” 2015, nr 15, s. 373.

16 T. Rincón-Pérez, [w:] *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023, s. 596.

Secretum można rozumieć jako sekret spowiedzi, który również powinien być zawsze dochowany. Prawodawca w kan. 983 § 2 wymienia podmioty zobowiązane do dochowania *secretum*, czyli tłumacza oraz wszystkich innych, którzy w jakikolwiek sposób uzyskali ze spowiedzi informację o grzechach, a więc ci, którzy podstępnie lub przypadkowo usłyszeli wyznanie grzechów (lub z pytań, odpowiedzi albo pouczeń spowiednika mogą się grzechów domyślać), ci, którzy poznali grzechy wskutek naruszenia tajemnicy sakramentalnej, oraz ci, którzy znaleźli kartkę z zapisanymi grzechami (jeśli możliwe jest zweryfikowanie penitenta)¹⁷. Wydawać by się mogło, że skoro *in fine* prawodawca precyzuje, że chodzi o „informację o grzechach”, to *secretum* obejmuje w takim razie tylko grzechy, jednak w rzeczywistości materia tajemnicy i sekretu spowiedzi jest identyczna, a stanowi ją treść wypowiedzi penitenta podczas sakramentu pokuty¹⁸. Sankcja, którą prawo kanoniczne przewiduje w sytuacji naruszenia *secretum*, może być łagodniejsza od naruszenia *sigillum*. Prawodawca nie różnicuje, w odróżnieniu od *sigillum*, zdrady bezpośredniej i pośredniej, co prowadzi do wniosku, że jest to sankcja taka sama w obu przypadkach. Dyspozycja kan. 1386 § 2 nakazuje sprawcę ukarać sprawiedliwą karą, nie wyłączając ekskomuniki. W tym wypadku jest to nieokreślona kara *ferendae sententiae*, a więc sędzia powinien wymierzyć karę proporcjonalną do wywołanego zgorzienia oraz spowodowanej szkody¹⁹, która w tym wypadku, ze względu na intymność wyznania penitenta, jest znaczna. Dlatego sankcja sięgnąć może nawet ekskomuniki. Źródłem zakazu wyjawienia sekretu spowiedzi jest prawo naturalne²⁰, tak jak w przypadku *sigillum*. Nie można więc w żadnym wypadku od takiego zakazu dyspensować.

3. Regulacje prawa polskiego dotyczące *sigillum* i *secretum*

Powszechnie obowiązujące w Polsce prawo co do zasady bezwzględnie chroni *sigillum*, zakazując w ogóle przesłuchiwanie duchownego odnośnie do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Ustawodawca w Kodeksie postępowania karnego²¹, w art. 178 stanowi „Nie wolno przesłuchiwać jako świadków: [...] 2) Duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi”. Podobną regulację znaleźć można w art. 82 Kodeksu postępowania administracyjnego²², w art. 195 ordynacji podatkowej²³, a nawet w art. 29a ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022²⁴, w której ustawodawca w art. 32 zezwala na przesłuchiwanie w pewnych okolicznościach osób objętych tajemnicą między innymi adwokacką, lekarską czy dziennikarską, co do faktów objętych właśnie tą tajemnicą, *de facto* chroniąc w sposób absolutny jedynie tajemnicę spowiedzi.

Jedynym aktem normatywnym, w którym ustawodawca nie wprowadził bezwzględnego zakazu przesłuchiwanie duchownego jako świadka odnośnie do faktów objętych *sigillum* jest Kodeks postępowania cywilnego²⁵. W art. 261 § 2 *in fine* znajduje się następująca regulacja: „Duchowny może odmówić zeznać co do faktów powierzonych mu na spowiedzi”. Sformułowanie „może odmówić” oznacza, że – w przeciwieństwie do procedury karnej i administracyjnej oraz Ordynacji podatkowej – organ

17 B.W. Zubert, *Sacramentale sigillum...*, s. 646.

18 P. Kutynia, *Tajemnica i sekret spowiedzi...*, s. 380.

19 J.I. Arrieta, [w:] *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023, s. 824.

20 K. Kamiński, *Zdrada tajemnicy...*, s. 115.

21 T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46.

22 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572.

23 Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111).

24 Ustawa z 14.04.2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 548).

25 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.

państwa nie jest zobowiązany do nieuwzględnienia informacji, których udzieliłby kapłan łamiący tajemnicę spowiedzi, gdyż decyzja o ewentualnej odmowie została przesunięta na spowiednika i ma charakter wyłącznie fakultatywny²⁶.

Obowiązująca duchownego sakramentalna tajemnica spowiedzi jest więc w prawie polskim chroniona. Sąd nigdy nie ma prawa w żaden sposób zmusić duchownego do złożenia zeznań co do faktów objętych *sigillum*, a jedynie ma możliwość ich uwzględnienia, jeżeli zostały w postępowaniu cywilnym złożone z jego własnej woli. Regulacje chronią duchownego przed trudnym wyborem, który polegałby na konieczności rozstrzygnięcia moralnego i prawnokanonicznego dylematu polegającego na złożeniu zeznań i tym samym zaciągnięciu na siebie ekskomuniki bądź milczeniu i podleganiu sankcjom przewidzianym przez prawodawstwo świeckie²⁷. Jednocześnie duchowny jest traktowany jak każdy obywatel, gdy chodzi o fakty nieobjęte *sigillum*, a więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby duchowny w procesie zeznawał w charakterze świadka poza okolicznościami związanymi z tajemnicą spowiedzi²⁸.

Inaczej jest jednak w przypadku osób, o których w kan. 983 § 2, czyli zobowiązanych do dochowania *secretum*. Nie istnieje w polskim prawie procesowym żaden mechanizm pozwalający uchylić się od składania zeznań przez te podmioty. Istnieją za to sankcje za nieuzasadnione niezłożenie zeznań, którymi może być grzywna albo nawet areszt²⁹. Nietrudno więc wyobrazić sobie sytuację, w której osoba wierząca (a więc przejęta zasadami prawa kanonicznego) – stojąc w kolejce do konfesjonału – całkowicie przypadkowo usłyszy jakąś informację o penitencie, a po jakimś czasie zostanie wezwana do złożenia zeznań. Pojawia się więc pytanie, czy jest możliwe takie rozwiązanie, które nie narazi tej osoby na kary związane z niezłożeniem zeznań, jednocześnie pozwalając na dochowanie *secretum* i uniknięcie sankcji kościelnych?

4. Prawo do sprzeciwu sumienia jako ochrona *secretum*

Mimo braku bezpośrednich przepisów w tym zakresie istnieją w polskim systemie prawnym środki pozwalające na zachowanie się zgodnie z własnym sumieniem, nawet wbrew ustawie. Prawo do sprzeciwu sumienia, mające swoje źródło w art. 53 ust. 1 Konstytucji RP³⁰ oraz w obowiązujących Polskę aktach prawa międzynarodowego³¹, zazwyczaj kojarzone jest z zawodami lekarskimi, jednak nie jest ono do nich ograniczone. Każdemu człowiekowi gwarantuje się prawo do zachowania zgodnego z własnym sumieniem, a w konsekwencji wolność od przymusu postępowania wbrew swemu sumieniu³². Prawo to musi być w konkretnym przypadku uzasadnione, co stanowi wentyl bezpieczeństwa, aby nie dochodziło do sytuacji, w których będzie można odmówić niemalże wszystkiego, powołując się na sprzeciw sumienia³³.

26 M. Szymański, *Tajemnica spowiedzi w prawie polskim – stan aktualny i propozycje zmian*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 80.

27 Tamże, s. 80–81.

28 M. Pieróg, *Tajemnica spowiedzi świętej w prawie kanonicznym, polskim procesie cywilnym i karnym*, „Studia Paradyskie” 2015, t. 25, s. 174.

29 Art. 276 Kodeksu postępowania cywilnego; art. 88 Kodeksu postępowania administracyjnego.

30 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

31 Zob. Art. 9 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.); Art. 10 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE. C. z 2007 r., nr 303, s. 1 ze zm.).

32 A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 117.

33 M. Skwarzyński, *Sprzeciw sumienia w europejskim i krajowym systemie ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6(119), s. 24.

Ochrona *secretum*, jako bezwzględny nakaz wynikający wprost z prawa religii katolickiej, wydaje się odpowiednim uzasadnieniem. Oczywiście dalej mogą pojawiać się wątpliwości, czy takie spojrzenie nie stworzy możliwości do niesłusznego odmawiania składania zeznań, naruszając sprawność wymiaru sprawiedliwości. Biorąc jednak pod uwagę szczególną sytuację, takie obawy są bezzasadne. Powołując się na sprzeciw sumienia, można by uchylić się jedynie od zeznawania o informacjach pochodzących ze spowiedzi, a więc byłaby to sytuacja podobna do tej, w której postawiony jest duchowny. Takie rozumienie nie tylko nie stwarza zagrożeń, ale jeszcze bardziej chroni prawa osób wierzących, dla których spowiedź jest „otwarcie swojego serca przed sługą Bożym”³⁴, a więc czymś najbardziej intymnym i wymagającym szczególnej ochrony nie tylko ze strony Kościoła, ale i państwa.

Pozostaje jednak pytanie, czy do obowiązku składania zeznań prawo do sprzeciwu sumienia w ogóle może być zastosowane, skoro w kodeksach brakuje tzw. „klauzuli sumienia” występującej na przykład w art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty³⁵. Należy jednak pamiętać, że wolność sumienia i prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem nie wymaga wyrażonej podstawy ustawowej. Takiej podstawy wymaga ograniczenie prawa do postępowania zgodnie z własnym sumieniem³⁶. W takim rozumieniu tzw. „klauzula sumienia” jest właśnie ograniczeniem, a nie źródłem prawa do sprzeciwu sumienia, które gwarantuje Konstytucja. Ustawa zasadnicza przewiduje oczywiście możliwość ograniczenia tego prawa, jednak jedynie w drodze ustawy³⁷. Wydawać by się mogło, że takim ograniczeniem „ogólnym” jest art. 3 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁸, w którym ustawodawca stanowi: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy”. Można dojść do wniosku, że norma wynikająca z tego przepisu dotyczy także sprzeciwu sumienia, lecz z uwagi na hierarchiczny porządek prawny konstytucyjne podstawy klauzuli sumienia oraz prawo człowieka do wolności sumienia i religii taka konkluzja byłaby błędna. Norma ta dotyczy tylko pozostałych przypadków i nie obejmuje klauzuli sumienia³⁹.

Brak wyraźnego ograniczenia prawa do sprzeciwu sumienia w normach polskiego prawa procesowego oznacza więc jednocześnie możliwość jego wykorzystania pod warunkiem istnienia odpowiedniego uzasadnienia. Pragnienie chronienia *secretum*, a więc działanie w zgodzie z własnym sumieniem, nakazującym wypełnienie norm prawa kanonicznego, może być podstawą do odmowy złożenia zeznań co do faktów pochodzących ze spowiedzi przez osoby wymienione w kan. 983 § 2 Kodeksu Prawa Kanonicznego. Sąd powinien w takim przypadku prawo to uszanować i nie stosować żadnych sankcji przewidzianych za nieuzasadnione uchylanie się od zeznawania, w przeciwnym razie stanowiłoby to naruszenie jednego z najbardziej podstawowych praw człowieka, na straży których państwo powinno stać zawsze.

5. Podsumowanie

Obecny stan prawny chroni w należyтым stopniu *sigillum sacramentale*, przewidując bezwzględny zakaz przesłuchiwanie jako świadka spowiednika⁴⁰ w sprawach dotyczących informacji objętych tajemnicą spowiedzi lub przynajmniej pozwalając na odmowę złożenia takich zeznań. Polski prawodawca nie

34 Obrzędy..., n. 6b.

35 Ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1287 z późn. zm.).

36 K. Orzeszyna, *Klauzula sumienia jako gwarancja realizacji prawa do wolności sumienia*, „Medyczna Wokanda” 2017, nr 9, s. 17.

37 Art. 53 ust. 5 Konstytucji RP.

38 Ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265).

39 M. Skwarzyński, *Sprzeciw sumienia...*, s. 13.

40 Trzeba pamiętać, że rozumienie terminu „duchowny” jest różne w prawie polskim i kanonicznym. W Kościele katolickim duchownym jest diakon, prezbiter i biskup, a diakon nie może w żadnym wypadku ważnie sprawować sakramentu pokuty.

uwzględnia jednak w ogóle instytucji *secretum*, doprowadzając tym samym do poważnej kolizji norm prawa kanonicznego i państwowego oraz rodząc konflikt na poziomie konstytucyjnie chronionej wolności sumienia i religii.

Chociaż żadne normy prawa procesowego nie pozwalają na odmowę składania zeznań ze względu na sprzeciw sumienia, należy mieć na uwadze, że źródłem tego prawa nie jest konkretna ustawa, ale Konstytucja oraz wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego, a przede wszystkim, wrodzona i niezbywalna godność osobowa człowieka. Jest to prawo o charakterze fundamentalnym⁴¹. Ustawa może być jedynie źródłem do jego ograniczenia, tak jak widać to w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentystry. W kodeksach dotyczących postępowań przed sądami nie znajduje się takie ograniczenie, a co za tym idzie, nie można wykluczyć możliwości powołania się właśnie na sprzeciw sumienia w celu ochrony *secretum*.

Istnienie takiej możliwości w pewien sposób chroni wiernych przed naruszaniem norm prawa kanonicznego, jednak w żaden sposób nie zbliża się do ustawowej ochrony *sigillum*. Należy pamiętać, że jeśli są inne możliwości ochrony prawa do postępowania w zgodzie z własnym sumieniem, to należy z nich bezwzględnie korzystać, a realizacja sprzeciwu sumienia powinna być ostatecznością⁴². Racjonalny prawodawca powinien za wszelką cenę unikać sytuacji, w której prawo nakazywałoby obywatelowi zachowanie się wbrew jego sumieniu⁴³. Dlatego, w przekonaniu autora, z przepisów dotyczących zakazu przesłuchiwania lub możliwości nieodpowiadania na pytania o informacje pochodzące ze spowiedzi powinno zniknąć ograniczenie do „duchownego”, czyli spowiednika w przypadku Kościoła katolickiego. W ten sposób ustawodawca uniknąłby tworzenia konfliktu między sumieniem a prawem. Jednocześnie tak ścisła ochrona informacji przekazanych na spowiedzi jeszcze lepiej chroniłaby prawa osób wierzących, które w pełni komfortowo mogłyby korzystać z sakramentu, bez obawy, że ich najbardziej intymne wyznania wyjdą na jaw w postępowaniu sądowym.

Bibliografia

Literatura

- Catechismus Catholicae Ecclesiae*, tekst polski: *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2012.
- Kamiński K., *Zdrada tajemnicy sakramentalnej i sekretu spowiedzi w prawodawstwie kościelnym*, „Kościół i Prawo” 2019, t. 8(21), nr 1, s. 101–123. <https://doi.org/10.18290/kip.2019.8.1-7>
- Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023.
- Kutynia P., *Tajemnica i sekret spowiedzi. Perspektywa ekumeniczno-kanoniczna*, „Studia Oecumenica” 2015, nr 15, s. 369–396. <https://doi.org/10.25167/so.3319>
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Ordo Paenitentiae editio typica*, tekst polski: *Obrzędy Pokuty*, Katowice 2014.
- Orzeszyna K., *Klauzula sumienia jako gwarancja realizacji prawa do wolności sumienia*, „Medyczna Wokanda” 2017, nr 9, s. 17–29.
- Pieróg M., *Tajemnica spowiedzi świętej w prawie kanonicznym, polskim procesie cywilnym i karnym*, „Studia Paradyskie” 2015, t. 25, s. 169–180.

W tej sytuacji terminowi „duchowny” w rozumieniu prawa polskiego bardziej odpowiada termin „spowiednik”, oznaczający kapłana posiadającego władzę rozgrzeszania.

41 A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo...*, s. 118.

42 M. Skwarzyński, *Sprzeciw sumienia...*, s. 24.

43 K. Orzeszyna, *Klauzula sumienia...*, s. 19.

- Skwarzyński M., *Sprzeciw sumienia w europejskim i krajowym systemie ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6(119), s. 9–26.
- Szymański M., *Tajemnica spowiedzi w prawie polskim – stan aktualny i propozycje zmian*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 73–85.
- Zubert B.W., *Sacramentale sigillum inviolabile est*, [w:] Bronisław Wenanty Zubert OFM. *Pro iure et vita. Wybór pism*, red. E. Szczot, Lublin 2005, s. 639–656.

Źródła prawa

- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, pp. 1–301, tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego, zaktualizowany przekład na język polski*, Poznań 2022.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE. C. z 2007 r., nr 303, s. 1 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 1, poz. 284 ze zm.).
- Penitencjaria Apostolska, *Nota de pondere Fori interni et inviolabilitatis sigilli sacramentalis*, AAS 111 (2019), s. 1213–1221.
- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).
- Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.).
- Ustawa z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 265).
- Ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1287 z późn. zm.).
- Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46).
- Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111).
- Ustawa z 14.04.2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 548).

Hubert Woelke* 

O populizmie penalnym nie tylko współcześnie

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu analizę zjawiska populizmu penalnego. Metodyka pracy polega na zarysowaniu w pierwszej kolejności podłoża definicyjnego pojęcia populizmu penalnego. W tym celu wykorzystuje się zastosowania osiągnięć innych nauk, takich jak psychologia i socjologia. Następnie pojęcie to zderza się ze współczesnymi przejawami stanowienia prawa, które określane bywały jako populistyczne. Chcąc jednak zaakcentować ponadczasowy i ponadsystemowy charakter populizmu, przywołuje się także przykład działania populizmu w czasie drugiej wojny światowej.

Słowa kluczowe: populizm penalny, ustawa o „bestiach”, rejestr pedofilów, rozkaz 227

Penal Populism Beyond the Present Day

Abstract

This article aims to analyze the phenomenon of penal populism. The methodology of the paper is to first outline the definitional background of the concept of penal populism, based on the findings of other sciences, such as psychology and sociology. In the next step, the concept is assessed against contemporary lawmaking instances that are mostly described as populist. However, in an effort to emphasize the timeless and cross-systemic nature of populism, World War II populism examples are also cited.

Keywords: penal populism, „beast” law, pedophile registry, order 227

1. Wprowadzenie

„Populizm penalny” to sformułowanie często pojawiające się nie tylko w prawniczym dyskursie doktrynalnym, lecz także powszechnie występujące w przestrzeni publicznej. Szafują nim zarówno politycy, publicyści, jak i przeciętni obywatele w codziennych dyskusjach. Co jednak kryje się za owym terminem? Czy działania podejmowane w jego duchu są w istocie tak skuteczne, jak twierdzą ci, którzy je podejmują? Do tej pory analiza populizmu penalnego obejmowała głównie najnowsze rozwiązania legislacyjne w kraju. Zdecydowanie tego rodzaju obserwacja jest w kontekście omawianego zjawiska

* Magister, absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: hubwoe@st.amu.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0008-4233-0856>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 4.03.2025. Verified: 28.05.2025. Accepted: 10.10.2025.

konieczna, zasadna i cenna. Populizm penalny jest jednak zjawiskiem ponadczasowym i uniwersalnym. Dlatego wydaje się, że należy sprawdzić także, jak populizm penalny wytrzymuje starcie z rzeczywistością w jej najbardziej radykalnym wydaniu i w innych realiach historycznych. Owym radykalnym wydaniem była z pewnością rzeczywistość wojenna, w której władca absolutny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich Józef Stalin wydał słynny rozkaz 227, znany popularnie jako rozkaz „ani kroku w tył”. Ten szczególny przejaw populizmu był wyjątkowym poligonem doświadczalnym dla skuteczności rozwiązań prawnych przesiąkniętych duchem populizmu penalnego. Tym samym w związku z problematyką zakreśloną w tytule wybrałem dwa jaskrawe przejawy populizmu penalnego współcześnie i jeden nieoczywisty, historyczny, aby sprawdzić skuteczność rozwiązań legislacyjnych w ogólnym duchu populizmu. Zdaje się być on nurtem niezmiennym nawet w tak różnych czasach i okolicznościach.

2. Pojęcie populizmu penalnego

Sam populizm przywołuje już intuicyjnie skojarzenia negatywne. Partie polityczne wielu krajów przerzucają się wzajemnymi oskarżeniami o populizm, zaś poszczególni politycy zwą się wzajem populistami. Krótko rzecz ujmując, populizm to mówienie tego, co inni chcą usłyszeć i robienie tego, czego oczekują w swej szerokiej masie. Z kolei populizm penalny, to pewna jego „postać kwalifikowana”. Jako „jeden z siedmiu grzechów głównych polityki karnej” populizm penalny wymienia Robert Zawłocki. Definiuje populizm penalny jako: „przyjmowanie przez polityków za podstawę swoich decyzji nieracjonalnych przekonań członków społeczeństwa na temat działania prawa karnego jako instrumentu walki z przestępczością”¹. Trafnie wskazuje J. Widacki, że w populizmie penalnym chodzi o to, „by zmiana prawa lub polityki kryminalnej spodobała się publice, na której władzy w danej chwili zależy”². Populizm penalny jest zatem głównie narzędziem kształtowania opinii społeczeństwa o prawie karnym i działaniach ustawodawcy. Ostatecznie jednak populizm ten skutkuje przyjmowaniem takich, a nie innych rozwiązań legislacyjnych. Są to już niestety skutki realne i namacalne w postaci konkretnych zmian w prawie, a nie jedynie pustosłowie polityków.

Jednak w moim odczuciu populizm penalny jest charakterystyczny nie tylko dla płaszczyzny prawa karnego materialnego, lecz także procesowego. Odbiór społeczny mocno spaja obie te dziedziny, bowiem oczekiwania społeczne co do nich często zasadzają się na tożsamyh podstawach. Podstawą taką może być na przykład powszechne w Polsce przekonanie, że oskarżeni winni być traktowani przez aparat państwa surowiej. Objawia się to przy tym zarówno w oczekiwaniu zaostrzania kar, jak i odzierania oskarżonego z gwarancji procesowych, choćby poprzez opiółowywanie jego prawa do obrony. Nie ulega także wątpliwości, że zarówno społeczne oczekiwania, jak i poziom zainteresowania szerokich mas społeczeństwa są szczególnie wysokie w odniesieniu do prawa karnego materialnego, jak i procesowego. Większe zainteresowanie niewątpliwie budzi u obywateli zmiana kodeksu postępowania karnego czy też kodeksu karnego niż zmiana kodeksu spółek handlowych. Te ogniskujące się emocje czy zainteresowania sprawiają, że populizm penalny jest z jednej strony narzędziem niebezpiecznym, a z drugiej często wykorzystywanym przez polityków jako pretekst do wprowadzania regulacji wadliwych, lecz popularnych (a przy tym korzystnym dla realizacji ich partykularnych celów politycznych).

Francis Fukuyama akcentuje, że prawo było zasadniczym czynnikiem twórczym ładu politycznego w Europie³. Pozwala to uświadomić sobie, jak wspaniałym, ale i podatnym na bycie wykorzystywanym do nadużyć instrumentem jest prawo. Kształtuje ono opinie i działania niezwykle szerokich mas

1 R. Zawłocki, *Traktat o złej sprawiedliwości*, Warszawa 2024, s. 128.

2 J. Widacki, *Zamiast wstępu. Czym jest i do czego służy populizm penalny*, [w:] *Populizm penalny*, red. J. Widacki, Kraków 2017, s. 9.

3 F. Fukuyama, *Historia ładu politycznego*, Poznań 2012, s. 279.

społeczeństwa, zaś z drugiej strony odpowiednio silna presja społeczna może znacznie wpływać na wprowadzane zmiany w prawie. Przy tym warto pamiętać, że „tłum jest łatwowierny i podatny na sugestie”⁴.

3. „Kończy się raj dla pedofilów”

Korzenie populizmu penalnego w Polsce sięgają głęboko. Najsłynniejszym jego przejawem była przed zmianami ustrojowymi roku 1989 tak zwana afera mięsna. Tenże jaskrawy przejaw wykorzystywania instrumentalnie prawa dla poklasku społecznego, kosztujący ludzkie życie, niewiele nauczył współczesnych polskich polityków. To bowiem populizm penalny przede wszystkim przyświecał władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa karnego (zarówno materialnego, jak i procesowego) w latach 2005–2007 i 2015–2023⁵. Jednak bywał on wykorzystywany przez polityków różnych opcji i w różnych czasach nowo powstałej demokracji liberalnej.

Koronnym przykładem populizmu penalnego można nazwać tzw. kampanię przeciwko pedofilii prowadzoną w 2016 r. przez ówczesnego ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego Zbigniewa Ziobrę niedługo po objęciu urzędu. Jeden z jego najbliższych współpracowników – Patryk Jaki – kwitował ją hasłem: „Kończy się raj dla pedofilów”⁶. Samo przywołane hasło jest doskonałą egzemplifikacją populizmu penalnego. Z jednej strony tworzy obraz jakoby do czasu owej kampanii przeciwko pedofilii Polska była rajem dla przestępców seksualnych. Jest to niezwykle krzywdzące dla wszystkich tych, którzy walczyli z pedofilią do tamtej pory, a więc niezliczonych sędziów, policjantów, prokuratorów i innych, którzy zmagali się z wieloma tego rodzaju sprawami. Ów obraz jest także ewidentnym uderzeniem w przeciwników politycznych, którzy mieliby tolerować w Polsce istnienie „raju dla pedofilów”.

Z drugiej zaś strony prawodawstwo staje się orężem, bowiem ówczesna władza jasno poprzez to hasło twierdziła, że dzięki ich działaniom legislacyjnym ów „raj” się wreszcie skończy. Co do zasady populizm penalny obiera sobie za cel te dziedziny i te przestępstwa, które spotykają się ze szczególnie emocjonalną reakcją społeczeństwa. Trudno wyobrazić sobie czyny bardziej napiętnowane społecznie niż czyny pedofilskie. Ludzie łatwo są w stanie postawić się w sytuacji rodziców skrzywdzonych dzieci, zwłaszcza jeśli sami je mają. Powszechne jest przekonanie, jak wiele by zrobili „gdyby to było ich dziecko”. Co za tym idzie, populizm penalny trafił tu na szczególnie podatny grunt. Skoro bowiem ktoś krytykowałby wprowadzane rozwiązania, to przecież narażałby się na uznanie przez społeczeństwo, że takie czyny wspiera. Co zatem legislacyjnie zrobiono, aby skończył się „raj dla pedofilów”?

Przede wszystkim wprowadzono tzw. „rejestr pedofilów”⁷. Konkretnie chodziło o dwa rejestry, tj. jeden z dostępem dla każdego, drugi zaś dla wybranych podmiotów. Początkowo rejestr publiczny miał dotyczyć jedynie osób, które dopuściły się zgwałcenia ze szczególnym okrucieństwem małoletniego poniżej 15. roku życia⁸. Jak jednak wynika z informacji na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości: „W części ogólnodostępnej znalazły się imiona i nazwiska oraz fotografie 768 osób. To głównie pedofile, którzy dopuścili się gwałtów na dzieciach poniżej 15. roku życia i sprawcy gwałtów popełnionych ze szczególnym okrucieństwem. Spośród sprawców czynów popełnionych od 1 października 2017 r.

4 G. Le Bon, *Psychologia tłumu*, Kęty 2005, s. 22.

5 O zmianie tendencji w podejściu do prawa, np. M. Szafrąńska, *Kończy się raj dla pedofilów. Populizm penalny na przykładzie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*, [w:] *Populizm penalny*, red. J. Widacki, Kraków 2017, s. 62.

6 Tamże, s. 53.

7 Ustawa z 13.05.2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1802 z późn. zm.).

8 M. Szafrąńska, *Kończy się raj dla pedofilów...*, s. 63.

do rejestru publicznego trafiają dodatkowo także recydywiści – jeśli którekolwiek przestępstwo na tle seksualnym popełnili na szkodę małoletniego (do 18. roku życia) i zostali uprzednio skazani na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania”⁹. Zatem ostatecznie zrównano choćby sytuację osób, które dopuścili się zgwałcenia w stosunku do osób poniżej 15. roku życia z sytuacją osób uprzednio skazanych za jakiekolwiek przestępstwo seksualne na szkodę osoby poniżej 18. roku życia.

Należy sobie zadać pytanie, kto i na jakiej zasadzie ma dzielić przestępstwa na mniej i bardziej drastyczne, a także przestępców na tych, których powinniśmy piętnować bardziej i mniej. Absurdem jest już samo piętnowanie poszczególnych skazanych przez państwo, jest to jawnie nierówne traktowanie obywateli i odmawianie godności poszczególnym obywatelom i ich rodzinom. Zaznaczyć należy, że omawiany rejestr zawiera informację o tym, w jakiej miejscowości dana osoba obecnie przebywa. Jakiej reakcji społecznej spodziewali się twórcy tych regulacji, zwłaszcza w sytuacji mniejszych miejscowości, gdzie większość ludzi zna siebie nawzajem? Sprawa Tomasza Komendy pokazała, jak bardzo piętnowanie i nagonka mogą okazać się szkodliwe i niesprawiedliwe. Przecież sam Tomasz Komenda, gdyby nie został oczyszczony z zarzutów, kwalifikowałby się do umieszczenia w takowym rejestrze (widniał w nim zresztą przez jakiś czas). Można postawić tezę, że państwo, tworząc takowy rejestr, wręcz zachęcało obywateli do nagonki i linczu na sobie nawzajem. Co więcej, zastosowało odpowiedzialność zbiorową wobec rodzin osób umieszczonych w rejestrze. Jak mogły być traktowane dzieci takich osób w swym codziennym funkcjonowaniu wśród rówieśników po umieszczeniu danych ich rodziców w takowym rejestrze?

Taka gra na emocjach i podburzanie jednych przeciw drugim stanowi dramatyczny przejaw populizmu penalnego. Jednak, jak należy ocenić skuteczność regulacji wprowadzonych w duchu populizmu w tym przypadku? Otóż z analiz wynika, że system wprowadzania takich rejestrów jest narzędziem po prostu nieskutecznym, marginalnym dla walki z tym zjawiskiem, a co więcej „rejestr publiczny nie tylko nie ma działania prewencyjnego, ale także powoduje szereg niepożądanych efektów przyczyniających się do stygmatyzacji”¹⁰. Tymczasem uczyniono z niego instrument główny i najważniejszy. Nadto, jak wynika z policyjnych statystyk¹¹, do czasu wprowadzenia omawianych regulacji liczba przestępstw z art. 200 kk (seksualne wykorzystanie małoletniego) systematycznie spadała, zaś od 2016 r. zaczęła systematycznie rosnąć. Trudno zatem uznać jakoby regulacje wprowadzone w duchu populizmu penalnego odniosły w tym przypadku deklarowany przez ich twórców skutek. Na koniec warto także pochylić się nad drugim z rejestrów, dostępnym dla enumeratywnie wskazanych podmiotów. Znaleźli się w nim sprawcy czynów mniejszej wagi, jednak nadal związanych z seksualnością.

Ówczesny rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar przywoływał dający do myślenia przykład działania tego rejestru. Do rzecznika zgłosiła się matka 16-letniej dziewczyny, która znalazła się w tym rejestrze za czyn w postaci wymiany seksualnych smsów z niewiele młodszym kolegą (który nie ukończył lat 15)¹². Takie są właśnie smutne efekty tych przepełnionych populizmem penalnym działań. Nie spodziewałbym się jednak niestety likwidacji tego rejestru z obawy przed mocną, negatywną reakcją społeczną. Niezwykle trudno odwracać złe regulacje, które wpisują się w oczekiwania społeczne. Oto populizm penalny w pełnej krasie.

9 Udostępnienie rejestru pedofilów, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/dane-najgrozniejszych-pedofilow-i-gwalcicieli-juz-dostepne-w-internecie> (dostęp: 1.08.2024).

10 K. Kasperek, J.K. Gierowski, *Nowe regulacje dotyczące postępowania ze sprawcami tzw. przestępstw seksualnych na tle aktualnego stanu wiedzy w zakresie redukcji recydywy seksualnej*, „Psychiatria i Psychologia Sądowa” 2011, nr 4, s. 16. Autorzy dokonują szczegółowej i wyczerpującej analizy, przywołując choćby badania dotyczące funkcjonowania podobnego rejestru w Karolinie Południowej, w Stanach Zjednoczonych.

11 Statystyka dot. przestępstwa wykorzystania seksualnego małoletniego, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-6/63501,Seksualne-wykorzystanie-maloletniego-art-200.html> (dostęp: 1.08.2024).

12 Stanowisko RPO w kwestii rejestru pedofilów, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-rpo-dotyczaca-rejestru-pedofilow> (dostęp: 1.08.2024).

4. „Bestie”

Nie sposób w temacie populizmu penalnego nie wspomnieć o tzw. „ustawie o bestiach”¹³. Jej „twarzą” mimowolnie został doskonale znany opinii publicznej Mariusz Trynkiewicz. Sama potoczna nazwa tej ustawy mówi nam wiele o poziomie emocji społecznych w tej sprawie. W 2014 r. przy okazji zbliżania się końca kary wspomnianego Trynkiewicza rozgorzała ogólnospołeczna dyskusja. On i sprawcy podobnych czynów skorzystali na chaosie prawnym okresu transformacji ustrojowej roku 1989. Pierwotnie skazani na kary śmierci (sam Trynkiewicz na poczwórną karę śmierci, po jednej za każdego z zamordowanych chłopców¹⁴), uniknęli jednak kary głównej, która została w tym czasie zawieszona. Jednocześnie brak było w systemie kary dożywotniego pozbawienia wolności, stąd otrzymali kary 25 lat pozbawienia wolności (wówczas maksymalne). Podsypane konferencjami prasowymi będącego wówczas w opozycji Zbigniewa Ziobry społeczeństwo żądało od państwa zdecydowanych działań i bało się o swoje dzieci.

Trafnie stwierdza R. Zawłocki, że: „Opresja karnopravna to ukochana córeczka swoich patologicznych rodziców: mamy – *prima ratio* i taty – populizmu penalnego”, zaś „Wiara w onnipotencję represji infekuje polskie prawo przepisami prawnymi i surowymi karami”¹⁵. Co zatem było efektem ogólnego wzburzenia społecznego w tej sprawie? Niewątpliwie opresja wyrosła na gruncie populizmu penalnego. Ową opresję była wspomniana „ustawa o bestiach”. Państwo stanęło wszak przed problemem, co zrobić z ludźmi, którzy niedługo skończą odsiadki kary, ale których uwolnienie budzi niepokój społeczny. Zatem państwo (niekwestionujące przecież swej ciągłości co do orzeczeń sądowych z czasów słusznie minionych) nie było w stanie tych osób skazać na kary wykluczające ich całkowicie ze społeczeństwa za popełnione czyny i teraz, po dziesięcioleciach, usiłuje to „niedopatrzanie” naprawić. Czy jednak rzeczywiście państwo stało tutaj przed problemem? Na pewno nie na gruncie podstawowych gwarancji procesowych, takich jak *ne bis in idem* czy równość wobec prawa. Karanie kogoś ponownie za ten sam czyn wydawało się niemożliwe w demokratycznym państwie prawnym, a przynajmniej w państwie, które takim się mieni.

Jak zatem ustawodawca poradził sobie z obejściem wyżej wymienionych elementarnych gwarancji? W tzw. „ustawie o bestiach” przyjęto następujące rozwiązanie: „ustawodawca wyodrębnił kategorię osób stwarzających zagrożenie”, wobec których już po odbyciu kary można było zastosować nadzór prewencyjny lub bezterminową izolację”¹⁶. Owa izolacja miała odbywać się w specjalnym ośrodku, nowym tworze. Zatem *de facto* ustawodawca wprowadził rozwiązanie pozwalające państwu na arbitralne i nieograniczone przedłużanie okresu pozbawienia wolności wybranych osób. Wybranych przy tym z uwagi na jedno kryterium – oburzenie społeczne, a także z uwagi na strach społeczeństwa. Nie sposób takiego rozwiązania uznać za zgodne z Konstytucją, przede wszystkim narusza ono równość wobec prawa. Oto bowiem tylko wybranym przez państwo przysługuje dobrodziejstwo *ne bis in idem*. Krótko mówiąc, państwo, starając się łączyć burty okrętu zaufania społecznego, „zło złem zwycięża”.

Trudno zapewne byłoby w społeczeństwie (poza środowiskiem prawników, psychologów itd.) znaleźć kogoś, kto stwierdziłby, że zatrzymanie w izolacji takich osób jak Mariusz Trynkiewicz i jemu podobni jest złym działaniem państwa. Nikt jednak nie zadaje sobie przy tym niewygodnych pytań o to, jak dalece pozwalamy w tej sytuacji przesuwac państwu granice, których do tej pory co do zasady nie przekraczało. Monika Płatek trafia w sedno problemu, stwierdzając, że: „Przyzwolenie na iluzję

13 Ustawa z 22.11.2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1689).

14 *Pedofil i seryjny morderca, Mariusz Trynkiewicz niedługo wyjdzie na wolność*, 26.03.2012, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114873,11420470,pedofil-i-seryjny-morderca-mariusz-trynkiewicz-niedlugo-wyjdzie.html> (dostęp: 1.08.2024).

15 R. Zawłocki, *Traktat...*, s. 130.

16 M. Szafrńska, *Kończy się raj dla pedofilów...*, s. 61.

terapii i «leczenia» w KOZZD¹⁷ nie pozostaje bez wpływu na praworządność¹⁸. Tworzy się bowiem niebezpieczny precedens. Pozwalamy państwu wybierać sobie grupy osób, a nawet konkretne osoby, wyłączone spod działania podstawowych gwarancji systemowych, a następnie karać te osoby ponownie za to samo i bez ograniczeń decydować o ich dalszym losie. Co zatem, jeśli państwo uzna nagle, że kolejnym grupom skazanych należy przedłużać zmierzające ku końcowi kary? Trzeba mieć przy tym świadomość, że wybór kolejnych grup będzie się przecież opierał, tak jak w tym przypadku, na przesłankach populizmu penalnego.

Finalnie więc znów nie będzie chodzić w regulacjach o „skuteczność, lecz o sukces wyborczy”¹⁹. W przypadku omawianej ustawy na tym chcę oprzeć jej ocenę, a więc na efekcie przesunięcia granic możliwej ingerencji państwa w przysługujące każdemu gwarancje procesowe. Na gruncie prawa, a zwłaszcza prawa karnego, trzeba (być może dla wielu niestety) każdą osobę traktować równo, jeśli wymiar sprawiedliwości ma mieć w ogóle sens i jeśli mamy się mienić demokratycznym państwem prawnym. Naturalnie co do skuteczności regulacji, w najprostszym znaczeniu, populistą zapewne stwierdziłby, że jest skuteczna, bo przecież Trynkiewicz i inni zatrzymani w izolacji na mocy tej ustawy skazani już nikogo nie skrzywdzili. Słusznie jednak Natalia Daśko wskazuje, trafnie diagnozując cel rzeczywisty ustawy, że: „W opisywanym przypadku państwo uznało, że jeżeli idzie o realizację dobra publicznego, daleko idąca ingerencja w prawa i wolności niebezpiecznych sprawców jest dozwolona. Rzecz jasna, państwo ma prawo do takiego stanowiska, musi być ono jednak efektem głębokiej i merytorycznej dyskusji, w żadnym zaś wypadku działania doraźnego, obliczonego wyłącznie na bieżące korzyści polityczne”²⁰.

5. „Jedynym usprawiedliwieniem jest śmierć”²¹

W natłoku pozycji opisujących drugą wojnę światową i udział w niej Armii Czerwonej warto zwrócić uwagę na *Wojnę Iwana*. Autorka, Catherine Merridale podejmuje się przede wszystkim analizy psychologicznej sytuacji poszczególnych żołnierzy, jak i całej ich zbiorowości. Jednym z wydarzeń, które szczególnie zapisały się w historii, związanych z walkami na frontach drugiej wojny światowej jest rozkaz 227 znany głównie jako rozkaz „ani kroku w tył”. Józef Stalin wydał go 28 lipca 1942 r. Ówczesna sytuacja wojenna ZSRR była dramatyczna, o czym świadczy choćby fakt, że co najmniej 70 milionów jego mieszkańców znajdowało się pod władzą niemiecką²². Jednocześnie morale zarówno żołnierzy, jak i ludności cywilnej było na granicy upadku. Wielu wstępowało do Rosyjskiej Wyzwoleńczej Armii Ludowej (armia Bronisława Kamińskiego znanego ze zbrodniczego tłumienia Powstania Warszawskiego), wybierając kolaborację z III Rzeszą.

W tym stanie rzeczy Stalin, będąc długo biernym, zastanawiał się usilnie, co może zrobić, żeby ten trend odwrócić. Ostatecznie z jednej strony uznał, że potrzebuje symbolu, ale i hasła przewodniego, czegoś, czego ludzie będą mogli się trzymać nawet w chwilach najgorszych, a z drugiej strony czegoś, co będzie wywoływało ich strach i utrzyma respekt dla jego chwiejącej się władzy. Krótko mówiąc: potrzebował czegoś, co, powtarzając za J. Widackim, „spodoba się publice”. Ostatecznie więc zdecydował

17 A zatem we wspomnianym wyżej „tworze”.

18 M. Płatek, *Negatywne skutki iluzji terapii. Uwagi o stosowaniu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 11, s. 93–107.

19 A. Zoll, W. Wróbel, *Polskie prawo karne*, Kraków 2014, s. 62.

20 N. Daśko, *Ustawa o bestiach jako przykład populizmu penalnego*, [w:] *Wpływ interesów politycznych na stanowienie prawa*, red. N. Daśko, Toruń 2014, s. 98.

21 W. Czujkow, *The Beginning of the Road*, London 1963, s. 175.

22 C. Merridale, *Wojna Iwana*, Poznań 2007, s. 174.

się na wydanie²³ wyżej wskazanego rozkazu. Opiewał on na nakazie walki do absolutnego końca, zakaz odwrotu, porzucania posterunku itd.²⁴ Jednocześnie ów rozkaz sankcjonował konsekwencje niedochowania posłuszeństwa jego postanowieniom, a była to śmierć – albo natychmiastowa, a zatem na miejscu i bez sądu²⁵, albo odroczone, a więc wcielenie do batalionu karnego²⁶. Efekty, które Stalin zamierzał osiągnąć, były przy tym dwojakie. Z jednej strony chciał osiągnąć wskazane wyżej partykularne cele polityczne i populistyczne zarazem – odzyskać poparcie i wiarę narodu radzieckiego. Jednak z drugiej strony Stalin rzeczywiście liczył na wymierne efekty militarne przedmiotowej regulacji. Efekty te miały objawić się przede wszystkim w mniejszej liczbie dezercji i decyzji o odwrocie podejmowanych przez poszczególnych dowódców. Nie ulega wątpliwości, że zarysowane okoliczności były szczególne, zaś poziom surowości regulacji prawnokarnej niezwykle wysoki. Jednocześnie instrumenty państwa w zakresie kontroli i przymusu realizacji owych regulacji były niemal nieograniczone.

Jakie zatem efekty, poza populistycznym wzmocnieniem władzy Stalina, przyniosły owe regulacje? Jak wskazuje C. Merridale: „na południu nadal trwał odwrót, który sprowokował wydanie lipcowego rozkazu. Niemieckie wojsko przebyło kolejne 800 kilometrów radzieckiego terytorium w drodze na Kaukaz”. „Tej jesieni obrona kaspijskiej ropy kosztowała Armię Czerwoną następne 200 tysięcy istnień”²⁷. Autorka przywołuje także relacje naocznych świadków, nadzorujących sytuację na froncie: „dyscyplina jest słaba, a rozkazu numer 227 nie przestrzegają ani żołnierze, ani oficerowie”²⁸. Podsumowując wpływ rozkazu 227, stwierdza: „to nie przymus zmienił tej jesieni losy Armii Czerwonej”²⁹. Zatem nawet w tak drastycznej sytuacji, gdy przymus i nacisk były ogromne, regulacje populistyczne nie odniosły zamierzonego efektu.

Koresponduje to z wynikami badań współczesnych: „surowość prawa, jak wynika z badań kryminologicznych, nie prowadzi do ograniczenia przestępczości, a powoduje znaczne koszty społeczne, w szczególności koszty ekonomiczne. Stan wiedzy i doświadczenie przemawiają przeciwko zaostrzeniu represji karnej jako środka ograniczenia przestępczości”³⁰. Przy tym, jak wskazują zarówno omówione przypadki, jak i ogólny obraz populizmu penalnego, jego regulacje charakteryzują się zwykle surowością i nadmierną opresją. Wynika to wprost z oczekiwań społecznych, nienastawionych na efektywność, lecz efektywność reakcji prawnokarnej. Warto w tym miejscu przytoczyć niezwykle ciekawe badanie przeprowadzone w 2020 r. przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Wedle jego wyników aż 21 proc. badanych opowiedziało się za wprowadzeniem w Polsce kary chłosty³¹. Trudno uznać karę chłosty za możliwą do wprowadzenia z uwagi choćby na elementarne gwarancje dotyczące godności człowieka, a jednak prawie 1/4 z badanych uznała to za dobre rozwiązanie w zakresie polityki prawnokarnej państwa. Żłudne i zgubne wydaje się zatem wpisywanie w te nastroje.

23 Przy czym „wydanie” może wydawać się terminem mglistym, jednak w istocie było to po prostu „wydanie”, nie wydrukowano go bowiem ani nie ogłoszono. Stalin jedynie zakomunikował go współpracownikom, którzy rozprowadzili go dalej, a następnie z ust do ust znał go już każdy żołnierz Armii Czerwonej.

24 C. Merridale, *Wojna Iwana...*, s. 174.

25 Nie była to wcale perspektywa odległa i nierealna, pomimo chaosu działań wojennych. Stalin rozpowszechnił w czasie obrony Moskwy, a następnie zachował, zwyczaj umieszczania za liniami Armii Czerwonej oddziałów NKWD natychmiast rozstrzelujących złapanych dezertów bądź wysyłających ich do batalionów karnych (w zależności od arbitralnego ich uznania).

26 C. Merridale, *Wojna Iwana...*, s. 174.

27 A. Werth, *Russia at War*, London 1964, s. 408.

28 C. Merridale, *Wojna Iwana...*, s. 177.

29 Tamże.

30 W. Jarocho, *Represyjność czy łagodność w polskim prawie karnym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2023, nr 2, s. 34.

31 Stanowisko społeczeństwa polskiego w kwestii kar śmierci i chłosty, <https://www.rp.pl/prawo-karne/art135781-polacy-chca-kary-smierci-i-chlosty-badanie-instytutu-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 1.08.2024).

6. Podsumowanie

Populizm penalny to tendencja w stanowieniu prawa, którą zdecydowanie należy ocenić negatywnie. Owa negatywna ocena wynika przy tym nie tylko z nagannych pobudek przyświecających twórcom przepisów stanowiących w duchu populizmu – a zatem partykularnego interesu politycznego, chęci przypodobania się elektoratowi itd. Wynika ona przede wszystkim z nikłej skuteczności legislacji skażonej populizmem penalnym. Powyższa analiza konkretnych przypadków pokazuje przy tym, że poddawanie się populizmowi penalnemu skutkuje ustanawianiem nieskutecznych regulacji zarówno w standardowych warunkach demokracji liberalnej, jak i niestandardowych warunkach wojennych państwa totalitarnego. Jednocześnie regulacje populistyczne, pomimo wypełniania oczekiwań społecznych, prowadzą do zmniejszania gwarancji jednostek i obniżania poziomu praworządności. Reasumując, populizm penalny można uznać za wpisujący się w zjawisko opisane już przed wielu laty przez K. Daszkiewicz jako „działalność pozorną”. Działalność taka obejmuje „zarówno pracę pozorną, jak i postawy pozorne, pozorne dyskusje”³². W istocie rzeczy bowiem populiści jedynie pozorują działania dobre i sensowne, by zyskać społeczny poklask. Same efekty tych działań nie wytrzymują jednak zderzenia ze szczegółową oceną merytoryczną, opartą na kryteriach skuteczności i poszanowania praworządności.

Bibliografia

- Czujkow W., *The Beginning of the Road*, London 1963.
- Daśko N., *Ustawa o bestiach jako przykład populizmu penalnego*, [w:] *Wpływ interesów politycznych na stanowienie prawa*, red. N. Daśko, Toruń 2014.
- Fukuyama F., *Historia ładu politycznego*, Poznań 2012.
- Jaroch W., *Represyjność czy łagodność w polskim prawie karnym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2023, nr 2. <https://doi.org/10.31743/ppe.13215>
- Kasperek K., Gierowski J.K., *Nowe regulacje dotyczące postępowania ze sprawcami tzw. przestępstw seksualnych na tle aktualnego stanu wiedzy w zakresie redukcji recydywy seksualnej*, „Psychiatria i Psychologia Sądowa” 2011, nr 4.
- Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Kęty 2005.
- Merridale C., *Wojna Iwana*, Poznań 2007.
- Płatek M., *Negatywne skutki iluzji terapii. Uwagi o stosowaniu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 11.
- Szafrańska M., *Kończy się raj dla pedofilów. Populizm penalny na przykładzie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*, [w:] *Populizm penalny*, red. J. Widacki, Kraków 2017.
- Werth A., *Russia at War*, London 1964.
- Widacki J., *Zamiast wstępu. Czym jest i do czego służy populizm penalny*, [w:] *Populizm penalny*, red. J. Widacki, Kraków 2017.
- Zawłocki R., *Traktat o złej sprawiedliwości*, Warszawa 2024.
- Zoll A., Wróbel W., *Polskie prawo karne*, Kraków 2014.

32 K. Daszkiewicz, *Traktat o złej robocie*, Warszawa 1984, s. 21–22.

Julia Grzybowska* 

Current Status of Sustainable Development in International Environmental Law

Abstract

Sustainable development is a concept of significant importance in international law. It can be understood in a broad sense, and its interpretation varies depending on the historical context or the perspective from which it is analysed. Its understanding is shaped by the structure and nature of international law. The aim of this article is to present the current status of sustainable development in international environmental law. The research methods applied include a formal-dogmatic analysis of legal texts and an examination of case law and legal literature. The findings indicate that the concept of sustainable development is present in both case law and legal scholarship; however, it gives rise to interpretative ambiguities, which in turn result in its inconsistent implementation. In light of case law, it cannot be recognised as a principle of law.

Keywords: sustainable development, international environmental law, international law, environment

Aktualny status zrównoważonego rozwoju w międzynarodowym prawie ochrony środowiska

Streszczenie

Zrównoważony rozwój to koncepcja o istotnym znaczeniu w prawie międzynarodowym. Pojęcie to może być rozumiane szeroko, a jego interpretacja różni się w zależności od czasów lub perspektywy, z której jest analizowany. Na jego rozumienie wpływa kształt i charakter prawa międzynarodowego. Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia aktualnego statusu zrównoważonego rozwoju w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Do jego realizacji wykorzystano metodologię jakościową i metody badawcze: case study, metodę formalno-dogmatyczną oraz przeanalizowano akty prawne oraz polsko- i anglojęzyczną literaturę. Wyniki badań pozwoliły na stwierdzenie, iż ta koncepcja jest obecna w orzecznictwie i literaturze prawniczej, jednakże powoduje wątpliwości interpretacyjne, a w konsekwencji jej niekonsekwentną realizację. W świetle orzecznictwa nie można jej uznać za zasadę prawa.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, międzynarodowe prawo ochrony środowiska, prawo międzynarodowe, środowisko

* Absolwentka prawa, filologii fińskiej oraz studentka I roku prawa europejskiego II stopnia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: julgrz2@st.amu.edu.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9632-6536>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 18.04.2025. Verified: 10.06.2025. Accepted: 10.10.2025.

1. Introduction

Sustainable development is a broad and multifaceted concept in international law. Its most widely accepted definition originates from the 1987 Brundtland Report, which defines sustainable development as “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”¹ The concept was conceived as an alternative to the traditional model of economic development, which predominantly focused on unrestricted economic growth, often at the expense of natural resource depletion and the exacerbation of social inequalities. Sustainable development emerged as a vision of dynamic societal progress that respects the environment, linking continued economic advancement with ecological sustainability and both intergenerational and intragenerational social justice.² This article assesses the recognition of sustainable development as a legal principle, along with the extent to which its imprecise definition and lack of binding nature in the applicable legal instruments affect its practical effectiveness.

The aim of this article is to examine the concept and legal status of sustainable development within the framework of international environmental law. The analysis is based on selected case law and scholarly literature. A brief overview of the historical evolution of international environmental law is also provided, as this development significantly contributed to the formulation and dissemination of the concept within legal doctrine. This issue remains of considerable importance, as international law constitutes a foundational element of the global community’s efforts to protect the environment and promote the principle of intergenerational equity.³ Moreover, environmental protection, closely intertwined with the concept of sustainable development, is increasingly recognised through the lens of human rights, including the right to a healthy environment, which has further enhanced its relevance within international legal discourse.⁴

This study focuses exclusively on the legal dimensions of sustainable development. The analysis is limited to normative aspects and deliberately excludes considerations related to state development policies or strategic documents such as the 2030 Agenda or the National Strategy for Regional Development. The main objective is to demonstrate how the notion of sustainable development is embedded and operationalised within binding legal frameworks in the international environmental law context.

A qualitative methodological approach was adopted to meet the objective of this study. The research methods applied include case law analysis, the examination of legal texts, and the formal-dogmatic method. This article draws upon selected international case law and international environmental law instruments, and incorporates references to both Polish- and English-language literature on sustainable development and environmental law. All excerpts originally published in Polish have been translated into English by the author. Part of the research and the article were developed within the framework of the International Environmental Law course held at the University of Eastern Finland between November and December 2023.

1 International Institute for Sustainable Development, *Sustainable Development*, <https://www.iisd.org/mission-and-goals/sustainable-development> (accessed: 27.02.2024).

2 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, p. 78.

3 R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, vol. 4, p. 44.

4 S. Giorgetta, *The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development*, “International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2002, vol. 2, pp. 174–177.

2. Emergence and development of sustainable development concept in international environmental law

International environmental law emerged in response to global environmental crises and the socio-economic capacity to address them.⁵ International environmental law is a fairly new discipline, and its development is part of the evolution of international law, which at first focused on building the relations of states during war and peace and was primarily a matter of diplomacy and the law of war.⁶ Only in the twentieth century did international law begin to incorporate human rights and shared global goals such as economic progress and environmental protection objectives that directly impact human well-being.⁷ The growing environmental awareness driven by scientific advances, as well as the economic development of societies, enabled a shift in focus beyond basic needs to long-term ecological issues.⁸ Increasingly, the issue of the current rationale for environmental protection, directly determined by the object of protection – human beings – but also their life, health, and quality of life, has been touched upon.⁹ At the core of international environmental law, however, are the aspirations of states and other subjects of international law to regulate the sphere of international relations and to thereby achieve specific objectives through international legal instruments.¹⁰

According to Bodansky, the development of international environmental law can be divided into three phases. The first, the conservation era, focused narrowly on wildlife protection through early treaties and prioritized state sovereignty over environmental concerns. The second phase, the pollution prevention era, saw the rise of multilateral agreements targeting pollution and resource conservation. A landmark in this period was the 1972 Stockholm Conference, which launched the United Nations Environment Programme (UNEP) and produced the Stockholm Declaration.¹¹ The Declaration affirmed the right to a healthy environment and the duty to protect it.¹² It draws attention to human creative potential, which, used wisely, can improve living conditions, as well as to people's right to enjoy the value of the environment and their duty to protect it.¹³ In addition, it set out 26 principles for the protection and improvement of the environment, which are rarely referred to due to their general nature. One exception is principle 21, which states that activities within a state's territory must not adversely affect areas of other states or global common goods.¹⁴ In this aspect, the Stockholm Declaration also laid the groundwork for developing the concept of sustainable development, although it is not explicitly mentioned.¹⁵ The intensification of environmental regulations in individual states, both in industrialised and developing countries, should also be seen as a positive aspect of the Stockholm Conference.¹⁶

The last phase, beginning with the 1987 Brundtland Report, is the era of sustainable development. This period is marked by the expansion of soft law and greater institutional engagement, despite

5 J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Wrocław 1989, p. 41.

6 D. Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge 2010, p. 18.

7 M.J. Glennon, *Has international law failed the elephant?*, "American Journal of International Law" 1990, vol. 84, pp. 30–32.

8 D. Bodansky, *The Art...*, p. 19.

9 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, p. 48.

10 Ibidem, pp. 48–49.

11 United Nations, *About the United Nations Environment Programme*, <https://www.unep.org/who-we-are/about-us> (accessed: 27.02.2024).

12 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, principle 1 and 2.

13 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, p. 34.

14 D. Bodansky, *The Art...*, pp. 29–30.

15 S. Atapattu, *Emerging Principles of International Environmental Law*, New York 2006, p. 80.

16 D. Bodansky, *The Art...*, p. 29.

limited success in implementing earlier reforms.¹⁷ Environmental issues gained renewed attention due to growing concerns over global warming, exemplified by the discovery of the ozone hole and the subsequent adoption of the Montreal Protocol.¹⁸ This was the beginning of intensive action to protect the environment, manifested in international negotiations and interaction, as well as programmatic and institutional changes in the activities of international organisations.¹⁹

In pointing out the main issues of international environmental law, it is necessary to emphasise the importance of globalisation, which has been one of the main reasons for the development of society and the modern world economy but has also exacerbated the negative impact of industrial production on the surrounding environment.²⁰ One of the effects of globalisation is climate change, affecting an increasing number of countries, contributing to poverty, and slowing economic growth, especially in poor countries. In this regard, the United Nations Climate Change Conference in 2015 was an important event, which was dedicated to the establishment of Sustainable Development Goals and the negotiation of a new global climate agreement.²¹ The conference achieved its objective and reached a global compromise in the framework of climate change mitigation.

3. Concept of sustainable development in legal literature

Sustainable development is a concept that remains difficult to define, despite the extensive body of literature devoted to it.²² Its interpretation varies depending on historical context and the perspective from which it is examined.²³ This ambiguity is further compounded by the fragmented nature of international law, which lacks a uniform structure. The complexity of applicable norms and the diversity of their sources, illustrated, for instance, by the limited number of judicial decisions with no binding precedent, also contributes to interpretative uncertainty.²⁴ Moreover, inconsistent and inefficient actions by states often result in a proliferation of legal sources and institutions addressing environmental matters, which only exacerbates the problem.²⁵

At present, there is still no generally accepted meaning of the term, not least because under Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, sources of international law, in addition to conventions, include international customs, the general principles of law recognised by civilized nations and, subject to Article 59 of that Statute, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.²⁶ Definitions vary from place to place and circumstance to circumstance. For instance, more emphasis is placed on environmental protection in highly developed countries, which ensure the fulfilment of basic needs, such as security and access to food, than in developing countries where this issue is often overlooked.²⁷

17 P.M. Dupuy, J.E. Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge 2018, p. 12.

18 D. Bodansky, *The Art...*, p. 30.

19 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, pp. 82–83.

20 J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021, p. 39.

21 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, p. 21.

22 M. Fitzmaurice, M.S. Wong, J. Crampin, *International Environmental Law: Text, Cases and Materials*, Cheltenham 2022, p. 24.

23 J. Kielin-Maziarz, J. Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, vol. 22(1), p. 15.

24 D. Bodansky, *The Art...*, p. 5.

25 D. Hurd, *The Search for Peace. A Century of Peace Diplomacy*, Boston 1997, p. 6.

26 Article 38 of the Statute of the International Court of Justice.

27 R. Lozano, *Envisioning sustainability three-dimensionally*, “Journal of Cleaner Production” 2008, vol. 16(17), pp. 1838–1846.

Nowadays, the concept of sustainable development is characterised by linking care for the environment with socio-economic development, while opposing the previously accepted theory of economic growth.²⁸ However, approaches to the concept have varied over time. One proposed division runs between the traditional and contemporary approaches. In the traditional account, the concept of sustainable development stands for an appropriate balance within the framework of socio-economic development. By contrast, in the contemporary view it is defined as a balance between the economic, ecological, and social elements of economic development, taking into account the needs of future generations.²⁹ It should be noted that, on the latter interpretation, sustainable does not mean rapid, one-size-fits-all development imposed on all subjects of international law and is not a justification for the dominance of a single cultural pattern.³⁰ Furthermore, the idea of sustainable development should be inclusive and of interest not only to environmental agencies but to all government departments.³¹ This means that environmental issues should not be treated as completely separate aspects but should be broadly included in all socio-economic decisions. The contemporary view emphasises the issue of so-called intergenerational equity, which aims to secure future resources and stresses the need for long-term action, spread over generations.³²

The concept of sustainable development may also be approached from three supplementary perspectives: as a socio-philosophical idea involving a transformation of human values, as a contemporary model of economic development, and as an emerging scientific discipline.³³ All of these aspects have already been incorporated by companies implementing ecological solutions valued by consumers or by EU regulations stipulating that every activity must be carried out in accordance with the principles of this concept.³⁴

In summary, a broad understanding of sustainable development allows it to be characterised as a concept that is socially just, ethically sound, economically viable, and ecologically responsible. It is defined by the active involvement of all relevant actors, reliance on scientific knowledge, the rejection of a purely anthropocentric perception of the environment, as well as the evolution of ecological awareness and the transformation of the human-environment relationship.³⁵

4. Concept of sustainable development in the context of principles of international environmental law

The concept of sustainable development is addressed not only in the literature but also in international discourse. The substantive source of international environmental law is the will of states to establish international legal norms in the environmental field, both binding and non-binding.³⁶ A pivotal moment in its evolution was the 1992 United Nations Conference on Environment and Development

28 G. Embros, *Koncepcja ekorozwoju w ujęciu Stefana Kozłowskiego*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2010, vol. 8(2), p. 80.

29 P. Trzepacz, *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego*, [in:] *Zrównoważony rozwój – wyzwania globalne*, ed. P. Trzepacz, Kraków 2012, p. 16.

30 Ibidem.

31 D. Bodansky, *The Art...*, p. 33.

32 J. Toruński, *Aspekty środowiskowe zrównoważonego rozwoju obszarów prawnie chronionych*, „*Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie*” 2010, vol. 84, pp. 21–22.

33 M. Adamowicz, *Koncepcje trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa*, „*Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*” 2006, vol. 38, pp. 11–13.

34 P. Trzepacz, *Geneza i istota...*, p. 18.

35 Ibidem, p. 20–21.

36 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, p. 104.

(UNCED) in Rio de Janeiro, which emphasised environmental challenges, particularly those affecting the poorest nations.³⁷ The conference aimed to establish a comprehensive agenda for international action on environmental and developmental issues, setting the direction for global cooperation in the 21st century.³⁸ This was to be the beginning of a “new era of sustainable development with environmental requirements.”³⁹ The most crucial outcome of the conference was the adoption of documents and treaties at the event, including the Rio Declaration, which defined 27 principles designed for building cooperation and relations between states, nations and social groups. Notably, the United Nations Framework Convention on Climate Change outlined principles for international cooperation to reduce greenhouse gas emissions exacerbating global warming.⁴⁰

The conference also resulted in the key document Agenda 21, which offered a set of recommendations and actions that introduce the concept of sustainable development into local plans for socio-economic development and natural resources protection and management. The Agenda also strengthens the role of organisations and major social groups, thereby maximizing the likelihood of plan implementation.⁴¹ Other adopted instruments include the Declaration on the principles of forest management and the Convention on Biological Diversity, which emphasises the transition from fragmentary conservation of nature to the conservation of its entirety, in line with the principle of the comprehensiveness of conservation in all its global, regional, local, and national dimensions.⁴²

The enactment of the above acts and the conference itself confirmed that the concept of sustainable development is feasible for all people of the world and that the key to achieving this lies in the cooperation and integration of social, environmental, and economic actions. However, it was determined that reductions and changes must be made to the way we live, consume, and produce, as stipulated by Principle 8 of the Rio Declaration.⁴³ In addition, the enumeration of 27 principles relating to sustainable development allowed for clear target setting and further effective action.⁴⁴

The Earth Summit in Rio de Janeiro initiated strong action on the implementation of the concept of sustainable development, resulting in the Millennium Summit, which aimed to assess the state of the environment and plan further initiatives specified in the Millennium Declaration.⁴⁵ Key challenges included globalization, peace, security, human rights, good governance, and the protection of vulnerable groups, including children.⁴⁶ The implementation of the above provisions was discussed at the next Earth Summit in 2005, which underscored the need to combat global economic and social problems, especially concerning the rule of law and health care.⁴⁷

The 2002 UN conference revisited the validity of previous sustainable development goals, focusing on non-environmental aspects. Concerns arose due to the growing gap between developed and

37 P. Trzepacz, *Geneza i istota...*, p. 25.

38 United Nations, *Sustainable Development: Background, Goals, Climate Action*, <https://www.un.org/en/conferences/environment> (accessed: 27.02.2024).

39 R. Paczuski, *Prawo...*, p. 41.

40 A.F. Bocian, *Implementacja idei zrównoważonego rozwoju w procesie globalizacji*, [in:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, ed. B. Poskrobski, Białystok 2009, p. 150.

41 Agenda 21, United Nations, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. pp. 1-3.

42 P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, p. 288.

43 United Nations, *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (accessed: 27.02.2024).

44 B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, pp. 43-46.

45 Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka*, [in:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, eds. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, pp. 42-43.

46 United Nations Millennium Declaration, 8 September 2000.

47 Z. Bukowski, *Koncepcja...*, p. 43.

underdeveloped countries, worsening environmental outcomes.⁴⁸ The failure to achieve goals was linked to accelerating economic globalization, exacerbating social inequalities, and unsustainable consumption patterns.⁴⁹ The conference emphasized poverty eradication and the need for greater public involvement in sustainable development. However, it was criticized for the non-binding nature of its declarations, inconsistent implementation, and lack of concrete solutions.⁵⁰ One crucial accomplishment was the adoption of the Political Declaration outlining both environmental challenges and opportunities for environmental protection through sustainable development.⁵¹

The outcome of the conference was a document entitled *The Future We Want*, which endorsed new sustainable development goals and reaffirmed existing commitments. These included eradicating poverty and hunger, ensuring access to sustainable energy, and protecting ecosystems.⁵² The document highlights the importance of human rights and the rule of law,⁵³ but it has been criticised for the absence of binding obligations and concrete implementation mechanisms.⁵⁴

Currently, the concept of sustainable development is still a tenet of international environmental law, but it is subject to revision. A novel interpretation was drafted in the 2017 Global Pact for the Environment, strengthening the effectiveness of environmental law principles by changing their status to so-called hard law, which is to be adopted through a multilateral international treaty.⁵⁵ Above all, the right to live in an ecologically adequate environment and the duty to care for it are considered to be the most important aspects of the above act, undoubtedly supporting the tendency in the doctrine to recognise the right to the environment as a third-generation human right.⁵⁶ Following Ciechanowicz-McLean, it can be stated that such a view is gaining recognition due to the gradual normalisation of the link between human rights and the environment. Although common international environmental law is currently undergoing a stage of soft law, it co-exists alongside so-called hard law instruments, including international conventions for the protection of selected species of fauna and flora or marine ecosystems, such as the Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction Treaty.⁵⁷

5. Sustainable development in case law

Sustainable development is referenced in numerous international documents and, despite the lack of a formal legal definition, plays a significant role in both legislation and jurisprudence. Its influence extends to environmental law and related principles, such as the integration of environmental protection into development processes and the right to access information.⁵⁸ Some scholars regard it as a general principle of international law, although its practical relevance in resolving international disputes is often

48 P. Trzepacz, *Geneza i istota...*, p. 27.

49 Z. Hull, *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, 3(1), pp. 27-31.

50 P. Wołczek, *Ewolucja podejścia do koncepcji zrównoważonego rozwoju na arenie międzynarodowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, vol. 338, pp. 214-215.

51 P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, p. 292.

52 M. Fitzmaurice, M.S. Wong, J. Crampin, *International Environmental Law: Text, Cases and Materials*, Cheltenham 2022, p. 24.

53 Z. Bukowski, *Koncepcja...*, pp. 45-46.

54 P. Wołczek, *Ewolucja...* p. 216.

55 J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021, p. 41.

56 Ibidem, pp. 47-49.

57 Ibidem, p. 50.

58 S. Atapattu, *Sustainable Development, Myth or Reality? A survey of sustainable development under international law and Sri Lanka law*, “The Georgetown International Environmental Law Review” 2002, 14(2), p. 273.

questioned.⁵⁹ Others view it as a “meta-principle” consisting of several underlying norms.⁶⁰ According to Gillroy, sustainable development encompasses both substantive norms (e.g., the precautionary principle, the right to development) and procedural norms (e.g., the integration of development and environmental considerations, the protection of future generations).⁶¹ For example, Mayeda interprets sustainability through the principles of shared but differentiated responsibility and the precautionary principle, while rejecting the notion of intergenerational equity.⁶²

A minority of scholars contend that sustainable development has achieved the status of customary international law, largely due to the landmark ruling in the *Gabčíkovo-Naymaros* project case.⁶³ This case, which involved a dispute between Hungary and Slovakia over the construction of a large hydropower project, marked the first explicit judicial reference to the principles of sustainable development.⁶⁴ The dispute arose when Hungary raised concerns about the potential environmental harm caused by the diversion of water into a side channel, which threatened significant ecological changes in the river valley. Slovakia, however, sought to proceed with the project for economic reasons.⁶⁵ Hungary invoked the Vienna Convention on the Law of Treaties, arguing that the emergence of new norms in international environmental law provided grounds for the unilateral termination of the bilateral agreement.⁶⁶

Although the International Court of Justice (ICJ) did not fully accept Hungary’s argument, it did recognise several principles essential for the implementation of sustainable development. These included the precautionary principle, the liability for damages, and the obligation to continuously assess the environmental impact of international agreements.⁶⁷ The court also emphasized the need for cooperation and the creation of new standards for harmonizing economic development with environmental protection.⁶⁸ While the ICJ did not establish sustainable development as a legally binding norm, it affirmed its importance as a conceptual framework. Only Judge C. Weeramantry expressed a separate opinion in which he described sustainable development as an individual, self-contained principle of international environmental law.⁶⁹

A case that demonstrates the difficulty of interpreting the concept of sustainable development is the *Pulp Mills* case, which concerned a conflict between Uruguay and Argentina over two pulp mills in construction. Argentina held the opinion that their construction would cause water pollution and lead to changes in the ecological balance in the area, and that Uruguay had failed to comply with the substantive and procedural obligations set out in the 1975 Statute.⁷⁰ In contrast, Uruguay argued to the contrary,

59 J. Gillroy, *Adjudication norms, dispute settlement regimes and international tribunals. The status of „environmental sustainability” in international jurisprudence*, “Stanford Journal of International Law” 2006, vol. 42, p. 2.

60 B. Ziemblicki, *Zrównoważony rozwój z perspektywy prawa międzynarodowego i europejskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, 452, p. 158.

61 J. Gillroy, *Adjudication Norms...*, p. 12.

62 G. Mayeda, *Where should Johannesburg take us? Ethical and legal approaches to sustainable development in the context of international environmental law*, “Colorado Journal of International Environmental Law and Policy” 2004, vol. 15(1), p. 30.

63 B. Ziemblicki, *Zrównoważony rozwój...*, p. 158.

64 J. Bazylińska-Nagler, *Zrównoważony rozwój w tradycji prawnej Chińskiej Republiki Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, vol. 43(2), p. 453.

65 Ibidem.

66 Article 59 of the Vienna Convention of Law Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

67 C. Cepelka, *The dispute over the Gabčíkovo-Nagymaros systems of locks is drawing to a close*, “Polish Yearbook of International Law” 1993, vol. 20, p. 75.

68 *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, p. 7, para. 140.

69 J. Bazylińska-Nagler, *Od dywergencji do konwergencji – prawa do rozwoju i życia w czystym środowisku obecnych i przyszłych pokoleń jako filary zrównoważonego rozwoju*, [in:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, ed. A. Kozłowski, Wrocław 2022, p. 279.

70 P. Merkouris, *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Of Environmental Impact Assessments and Phantom Expert*, The Hague 2010, p. 8.

stating that the pulp mills met the highest environmental standards and requirements. The ICJ found that Uruguay had breached its procedural duties, but not its substantive duties. However, the court emphasised “the need to strike a balance between the use of the waters and the protection of the river consistent with the objective of sustainable development.”⁷¹ It also strongly underscored the obligation to assess the environmental impact of an investment at risk of transboundary pollution.⁷² Nevertheless, this ruling is criticised by some doctrines due to the restrictive interpretation of the obligations to prevent environmental harm in an international context.⁷³ Sustainable development is described as an objective rather than a principle, which makes it easier for the courts to find a balance between environmental protection and economic development.

Another pertinent case in this regard is the Iron Rhine case, which involved a dispute between Belgium and the Netherlands before the Permanent Court of Arbitration concerning the reactivation of the railway line linking Antwerp to the Rhine basin and the associated costs. In the 1990s, the Netherlands took legal steps to designate nature reserves along the proposed route.⁷⁴ According to the Court, Belgium was obliged to finance a portion of the environmental costs, while the Netherlands was required to pay a pro rata share of the expenses of the total reactivation costs, provided these measures resulted in specific, tangible benefits for the Netherlands. Furthermore, the court established that there exists an obligation to prevent damage that may arise from economic activities. This obligation was interpreted in the judgment as a principle of universal international law, applicable both to autonomous actions and the implementation of treaties.⁷⁵

6. Conclusions

The topic of sustainable development is undoubtedly relevant and present in both case law and legal literature regarding international environmental law. The concept of sustainable development is also found in treaty law with the caveat that it has little legal significance, as its vagueness and flexibility cause interpretative doubts and, consequently, ineffective and inconsistent action by the addressees of the above provisions. Furthermore, although sustainable development has not been recognised by any court as customary law, it is included by some jurists in its corpus.⁷⁶ In jurisprudence, it is typically viewed as a goal to be pursued by international law subjects, primarily as an obligation to prevent environmental harm arising from development activities. At a definitional level, sustainable development can be understood as a tool to balance economic growth with the right to live in a clean environment, taking into account the needs of future generations.⁷⁷ Sustainable development plays an important role in the resolution of international disputes, and its elements derive from key areas of international law, such as human rights and state responsibility.⁷⁸ Case law indicates that due to its undefined meaning and lack of enforceable character, it cannot be considered a principle of law. Sustainable development

71 Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14, para. 177.

72 P. Merkouris, *Case...*, p. 11.

73 S. Maljean-Dubois, V. Richard, *The International Court of Justice's Judgement of 20 April 2010 in the Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) case*, [in:] *Latin America and the International Court of Justice*, eds. P. Almeida, J.-M. Sorel, London 2017, p. 1.

74 Permanent Court of Arbitration, *Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands)*, <https://pca-cpa.org/en/cases/1/> (accessed: 27.02.2024).

75 Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands), The Arbitral Tribunal, Award, the Hague 2004, para. 59.

76 M. Petersmann, *International Law and Sustainable Development*, lecture presented on the 27th of October 2023 at University of Eastern Finland, Joensuu 2023.

77 P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 1995, pp. 206–207.

78 J. Bazylińska-Nagler, *Od dywergencji...*, p. 280.

functions more as a concept or general guideline rather than as a strictly binding legal norm or principle of law. Through the analysis of selected case law, it can be concluded that sustainable development is treated more as an objective or standard, rather than as an independent principle of law. The concept of sustainable development does not meet the criteria of an international law norm that could be recognised as a principle. However, there is a need for further development of this idea, both at the national and international levels, including through the adoption of more precise regulations.

Bibliography

- Adamowicz M., *Koncepcje trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa*, „Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” 2006, vol. 38, pp. 11–25.
- Atapattu S., *Emerging principles of International Environmental Law*, New York 2006. <https://doi.org/10.1163/ej.9781571051820.i-536>
- Atapattu S., *Sustainable development, myth or reality? A survey of sustainable development under international law and Sri Lanka law*, “The Georgetown International Environmental Law Review” 2022, vol. 14(2), pp. 265–300.
- Bazylińska-Nagler J., *Od dywergencji do konwergencji – prawa do rozwoju i życia w czystym środowisku obecnych i przyszłych pokoleń jako filary zrównoważonego rozwoju*, [in:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, ed. A. Kozłowski, Wrocław 2022, pp. 265–280.
- Bazylińska-Nagler J., *Zrównoważony rozwój w tradycji prawnej Chińskiej Republiki Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, vol. 43(2), pp. 447–466. <https://doi.org/10.19195/2300-7249.43.2.31>
- Bocian A.F., *Implementacja idei zrównoważonego rozwoju w procesie globalizacji*, [in:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, ed. B. Poskrobski, Białystok 2009, pp. 146–165.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Wrocław 1989.
- Bodansky D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge 2010.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka*, [in:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, eds. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, pp. 39–49.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Cepelka C., *The dispute over the Gabčíkovo–Nagymaros systems of locks is drawing to a close*, “Polish Yearbook of International Law” 1993, vol. 20, pp. 63–74.
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019.
- Dupuy P.M., Vinuales J.E., *International Environmental Law*, Cambridge 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108399821>
- Embros G., *Koncepcja ekorozwoju w ujęciu Stefana Kozłowskiego*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2010, vol. 8(2), pp. 79–92. <https://doi.org/10.21697/seb.2010.8.2.06>
- Fitzmaurice M., Wong M.S., Crampin J., *International Environmental Law: Text, Cases and Materials*, Cheltenham 2022.
- Gillroy J., *Adjudication norms, dispute settlement regimes and international tribunals. The status of „environmental sustainability” in international jurisprudence*, “Stanford Journal of International Law” 2006, vol. 42, pp. 1–52.

- Giorgetta S., *The right to a healthy environment, human rights and sustainable development*, "International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics" 2002, vol. 2, pp. 171–192. <https://doi.org/10.1023/A:1020938009559>
- Glennon M.J., *Has international law failed the elephant?*, "American Journal of International Law" 1990, vol. 84, pp. 1–41. <https://doi.org/10.2307/2203015>
- Hull Z., *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*. „Problemy Ekorozwoju” 2008, vol. 3(1), pp. 27–31.
- Hurd D. (1997), *The Search for Peace. A Century of Peace Diplomacy*, Boston 1997.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kielin-Maziarz J., *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, vol. 22(1), pp. 9–28.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010. <https://doi.org/10.18778/7525-470-9>
- Lozano R., *Envisioning sustainability three-dimensionally*, "Journal of Cleaner Production" 2008, vol. 16(17), pp. 1838–1846. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2008.02.008>
- Maljean-Dubois S., Richard V., *The International Court of Justice's Judgement of 20 April 2010 in the Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) case*, [in:] *Latin America and the International Court of Justice*, eds. P. Almeida, J.-M. Sorel, London 2017.
- Mayeda G., *Where should Johannesburg take us? Ethical and legal approaches to sustainable development in the context of international environmental law*, "Colorado Journal of International Environmental Law and Policy" 2004, vol. 15(1), pp. 29–69.
- Merkouris P., *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Of Environmental Impact Assessments and Phantom Experts*, The Hague 2010.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Petersmann M., *International Law and Sustainable Development*, lecture presented on the 27th of October 2023 at University of Eastern Finland, Joensuu 2023.
- Rakoczy B., Wierzbowski B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010.
- Rosicki R., *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, vol. 4, pp. 44–56.
- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 1995.
- Toruński J., *Aspekty środowiskowe zrównoważonego rozwoju obszarów prawnie chronionych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Administracja i Zarządzanie” 2010, vol. 84, pp. 21–32.
- Trzepacz P., *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego*, [in:] *Zrównoważony rozwój – wyzwania globalne*, ed. P. Trzepacz, Kraków 2012, pp. 13–35.
- Wołczek P., *Ewolucja podejścia do koncepcji zrównoważonego rozwoju na arenie międzynarodowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, vol. 338, pp. 206–218. <https://doi.org/10.15611/pn.2014.338.18>
- Ziemblicki B., *Zrównoważony rozwój z perspektywy prawa międzynarodowego i europejskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, vol. 452, pp. 149–163.

Tomasz Kaczmariski* 

Climate Change – A Pivotal Challenge for International Law

Abstract

This article aims to demonstrate the international community's growing interest in combating climate change by examining key legal solutions related to sustainable development and environmental protection. It also presents respective international legislative actors' strategies for climate neutrality through an analysis of selected legal measures within international, EU, American, and Chinese law frameworks. The article defines key sustainability terms such as *climate change*, *greenhouse gases*, and *sustainable development*.

Keywords: sustainable development, climate change, international law, European law, U.S. law, ESG, environment

Zmiana klimatu – kluczowe wyzwania prawa międzynarodowego

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie rosnącego zainteresowania społeczności międzynarodowej przeciwdziałaniu zmianom klimatu poprzez badanie kluczowych rozwiązań prawnych dotyczących zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz pokazanie różnych dróg obranych przez podmioty prawa międzynarodowego do osiągnięcia neutralności klimatycznej, poprzez analizę wybranych rozwiązań z: prawa międzynarodowego, wspólnotowego, amerykańskiego i chińskiego.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, zmiana klimatu, prawo międzynarodowe, prawo unijne, prawo amerykańskie, ESG, ochrona środowiska

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8564-4596>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 23.03.2025. Verified: 3.06.2025. Accepted: 10.10.2025.

1. Climate change, global warming, greenhouse effect, greenhouse gases

Climate change, defined as the long-term alteration of temperature and typical weather patterns on Earth, has emerged as one of the most pressing global challenges of modern times. The decade from 2011 to 2020 was the warmest on record, with global average temperatures exceeding pre-industrial levels by 1.1°C and continuing to rise by approximately 0.2°C per decade. Each year brings us closer to potentially catastrophic changes in the global biosphere.¹ The causes of climate change can be divided into two distinct categories: natural processes, be it internal (e.g., volcanic eruptions) or external forcings (e.g., modulations of the solar cycles), and anthropogenic changes.² This article focuses on the second type, defined as “a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.”³ The UNFCCC thus distinguishes between “natural climate variability” and “climate change,” the latter specifically referring to human-induced changes. Driven by human activities such as the burning of fossil fuels, deforestation, and industrial processes, human-induced climate change threatens ecosystems, human health, and economic stability. The consequences are already apparent: rising sea levels, increased frequency and severity of natural disasters, greater weather volatility, and escalating disruptions to food and water security.

The threat posed by climate change extends beyond environmental degradation; it exacerbates social inequalities and jeopardizes the livelihoods of millions, particularly in vulnerable regions. If left unchecked, the deepening climate crisis could trigger irreversible damage, including the loss of biodiversity and the collapse of ecosystems vital for human survival.

As identified by scientific consensus and the international community, the primary driver of climate change is the greenhouse effect. Certain gases in our planet’s atmosphere—akin to the glass in a greenhouse—trap the sun’s heat, preventing its release into space, which leads to higher global temperatures, commonly known as global warming. While many of the aforementioned gases occur naturally, human activities result in their increased concentration in the atmosphere, breaking the delicate balance that has existed for billions of years. The six main chemical compounds defined and listed in the Kyoto Protocol are: carbon dioxide (CO₂), methane (CH₄), nitrous oxide (N₂O), hydrofluorocarbons (HFCs), perfluorocarbons (PFCs), sulfur hexafluoride (SF₆), and nitrogen trifluoride (NF₃),⁴ of which human-produced carbon dioxide has been identified as the largest contributor.⁵

Acting on these risks, nations and international organizations have implemented a range of laws and policies to curb greenhouse gas (GHG) emissions, transition to renewable energy sources, and foster sustainable development—understood as continuous development at a state level, balancing social, economic, and environmental priorities.⁶ Such an equilibrium cannot be secured with a one-time legal

1 European Commission, *Causes of climate change*, https://climate.ec.europa.eu/climate-change/causes-climate-change_en

2 IPCC, 2018: Annex I: Glossary, ed. J.B.R. Matthews, [in:] *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, eds. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield, Cambridge, UK–New York, NY, USA, pp. 541–562.

3 United Nations, *United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC*, 1992, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

4 United Nations, *Kyoto Protocol on the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

5 European Commission, *Causes of climate change...*

6 A. Krzywoń *Konstytucja RP a środowisko*, “Państwo i Prawo” 2012, no. 8.

solution⁷ and requires ongoing adjustments in response to constantly evolving socioeconomic and ecological factors.⁸ Furthermore, the green transition entails great socioeconomic costs. It not only consumes trillions of dollars annually⁹ but also alters labor markets by creating new jobs while rendering others obsolete. Ultimately, it seeks to redirect human behaviour toward a more environmentally conscious society and a net-zero, circular economy.

The goal of this article is to illustrate the international community's growing interest in climate change prevention by exploring legal frameworks for sustainability, which are crucial for mitigating the effects of human-induced global warming—an existential threat that is severely underappreciated by the legal community—and ensuring a livable planet for future generations. In addition, the article compares and contrasts the key legislative measures enacted worldwide to both show different levels of commitment toward achieving climate neutrality and highlight the strengths, weaknesses, and likely success rates of each strategy.

2. United Nations Framework Convention on Climate Change

Climate change is a global issue, affecting the environment, economy, and everyday life, with its remediation requiring the concerted efforts of the international community¹⁰. Environmental law is therefore developed vertically—originating from international provisions, interpreted through EU regulations, and implemented at the member state level.¹¹ The foundation of international environmental law¹² was laid in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), a multilateral environmental agreement signed in 1992 by 154 member states (198 parties as of 2025¹³), with its main objective explained in Article 2: “stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic [i.e., human-caused] interference with the climate system.”¹⁴ The UNFCCC provisions have been further developed during annual sessions of the Conference of the Parties (COP), a decision-making body consisting of representatives of the respective states that are parties to the Convention, established to assess the UNFCCC signatories' progress and negotiate new environmental commitments.¹⁵ COP's two most significant achievements have been the Kyoto Protocol and the Paris Agreement—major treaties under the UNFCCC that have further advanced international environmental law.

7 J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, [in:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, ed. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, pp. 452–459.

8 S. Dubis, *Wpływ organów nadzoru budowlanego na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego*, [in:] *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, eds M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019, s. 65.

9 M. Krishnan, H. Samandari, J. Woetzel, S. Smit, D. Pachthod, D. Pinner, T. Naucclér, H. Tai, A. Farr, W. Wu, D. Imperato, *The net-zero transformation, What would it cost, what it could bring*, McKinsey Global Institute, January 2022, <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/sustainability/our%20insights/the%20net%20zero%20transition%20what%20it%20would%20cost%20what%20it%20could%20bring/the-net-zero-transition-executive-summary.pdf>

10 J. Ciechanowicz-McLean, *Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, [in:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 4, *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. B. Hołyst, R. Hauser, J. Symonides, D. Pyć, Warszawa 2014, pp. 191–192.

11 J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „*Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego*” 2017, vol. 37.

12 M. Stoczkiwicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

13 UNFCCC, Status of Ratification of the Convention, [https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention#:~:text=Currently%2C%20there%20are%20198%20Parties%20\(197%20States,United%20Nations%20Framework%20Convention%20on%20Climate%20Change](https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention#:~:text=Currently%2C%20there%20are%20198%20Parties%20(197%20States,United%20Nations%20Framework%20Convention%20on%20Climate%20Change)

14 United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

15 UNFCCC, Conference of the Parties (COP), <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

3. The Kyoto Protocol

One of the most important instruments created under the aegis of the UNFCCC is the Kyoto Protocol, which was signed in 1997 by 192 UN members. It introduced further legal safeguards against global warming by reducing greenhouse gas emissions.¹⁶

The Protocol defines and lists greenhouse gases (GHG's)¹⁷ that “transmit most of the solar radiation reaching the Earth, while absorbing infrared radiation, reflected by the Earth’s surface. By absorbing infrared radiation, greenhouse gases contribute to the greenhouse effect. A quantity characterizing the greenhouse effect potential of a selected gas is the global warming potential (GWP). Changes in the concentration of greenhouse gases in the atmosphere can be caused by both natural factors and by human activities.¹⁸”

The Kyoto Protocol provides the groundwork for the carbon market system (also known as: Carbon Emission Trading, Emission Trading Scheme - ETS or cap and trade) using the Clean Development Mechanism (CDM). Its main focus is on compliance carbon markets.¹⁹

The objective of carbon markets is to achieve sustainability goals by reducing greenhouse gas emissions and identifying the costs of environmentally harmful actions by corporations or states (carbon offsetting). This mechanism is based on carbon credits—greenhouse gas emission permits that entities can buy, sell, or generate, depending on the type of carbon market system.²⁰ In a voluntary carbon market system, carbon credits represent money investments in projects that aim to reduce, avoid, or remove carbon dioxide (CO₂) or its equivalent (CO₂e) from the atmosphere. One carbon credit (or carbon offset) corresponds to one cubic tonne of carbon dioxide (CO₂) or its equivalent (CO₂e) that has been reduced, eliminated, or removed as a result of carbon offsetting.²¹ Greenhouse gas emitters are legally bound to participate in compliance carbon markets (CCM), organized in a cap-and-trade system. A specific number of carbon credits is allocated, allowing a defined amount of GHGs to be emitted. If the allocated limit is exceeded, the entity is required to buy additional carbon credits from those emitters who have managed to reduce their emissions against their targets and have not fully used up their allocated limit. The examples include the EU Emissions Trading System (EU ETS), the Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), or California Cap-and-Trade Program.²²

The treaty outlines a common goal with a differentiated distribution of responsibilities among countries—proportional to their level of development. It places the greatest burden on those states that have historically been the main contributors to climate change—referred to as Annex I countries²³—as opposed to the less developed, non-Annex I countries, which have received a more lenient treatment.²⁴ The Protocol legally binds signatories to reduce greenhouse gas emissions; develop appropriate national legislative measures to achieve the treaty’s objectives; establish funds minimizing the effects of climate change; set the highest standards for documenting, measuring, and evaluating actions aimed at

16 Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.U., no. 203, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20052031684/O/D20051684.pdf>

17 Kyoto Protocol...

18 Teraz Środowisko, Gazy cieplarniane – Słownik ochrony środowiska, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/gazy-cieplarniane.html>

19 Kyoto Protocol...

20 UN environment programme, *Carbon Markets*, <https://www.unep.org/topics/climate-action/climate-finance/carbon-markets>

21 The Integrity Council for the Voluntary Carbon Market, *The Voluntary Carbon Market Explained*, <https://icvcm.org/voluntary-carbon-market-explained>

22 Senken, *Understanding the Compliance vs Voluntary Carbon Market (VCM)*, <https://www.senken.io/academy/understanding-the-compliance-vs-voluntary-carbon-market-vcm>

23 Kyoto Protocol...

24 Ibidem.

sustainable development; and report to a committee overseeing the agreement's implementation. Unlike its successor, the Paris Agreement, the Kyoto Protocol follows a top-down structure, imposing legally binding climate targets on the parties.

On 8 December 2012, at the 18th annual Conference of the Members of the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP18) in Doha, an agreement was reached to extend the Kyoto Protocol until 2020 and to begin work on a successor treaty, later known as the Paris Agreement.²⁵

4. The Paris Agreement – a legislative cornerstone for achieving environmental neutrality

The Paris Agreement was the culmination of the 21st UN Climate Change Conference (COP21), held on 12 December 2015,²⁶ where it was adopted by all 195 conference participants. The treaty entered into force on 4 November 2016 and currently has 196 signatories,²⁷ accounting for 98% of global greenhouse gas emissions.²⁸ (The only significant GHG emitter not to join the Paris Agreement is Iran, responsible for about 1.8% of global emissions.²⁹) Due to its widespread adoption, the Agreement serves as a benchmark against which all other environmental frameworks are compared. Its primary objective is to encourage UN members to intensify efforts to reduce climate change risks in the context of sustainable development and the fight against poverty.³⁰

The Agreement's initial reception and effectiveness evaluation were mixed. Politically, opinions ranged from the fervent praise of then-French President Francois Hollande and UN Secretary-General Ban Ki-Moon to the adversarial stance of the U.S. President Donald Trump, under whose administration the U.S. withdrew from the Agreement in 2020. This decision was reversed following Joe Biden's presidential election, with the U.S. rejoining the treaty in 2021—only to rescind the treaty once again on 20 January 2025 through the presidential executive order of Donald Trump after his second inauguration.³¹

From a scientific perspective, the Paris Agreement has been judged inadequate to effectively and timely reverse climate change. Many of the introduced measures remain controversial due to their insufficiently demonstrated effect.³² Concerns have also been raised about the ability of the signatories to fulfill these commitments—already considered by numerous environmental organizations as lacking ambition—using expensive, complex, and scientifically attested solutions, without resorting to manipulation of environmental metrics or reliance on cost-efficient yet inadequate methods permitted under the Agreement.³³ The most widely criticized point is the continued authorization of fossil fuel use on a large scale on the condition of compensating the resulting emissions. While acceptable under the Paris Agreement, this offset policy may not lead to climate improvement from a scientific point of view. Rather, it approves of undisrupted environment pollution by oil-rich without imposing actual change.

25 BBC, *UN climate talks extend Kyoto Protocol, promise compensation*, 8.12.2012, <https://www.bbc.com/news/science-environment-20653018>

26 United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf

27 United Nations Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

28 Union of Concerned Scientists, *Each Country's Share of CO2 Emissions*, 16.07.2008.

29 Al Jazeera, *Mapping the hottest temperatures around the world*, 5.07.2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/5/what-is-the-highest-temperature-ever-recorded-in-your-country-2>

30 United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*...

31 Executive Order 14162 of January 20, *Putting America First in International Environmental Agreements*, <https://www.federalregister.gov/d/2025-02010>

32 NewClimate non-profit organization, *Climate Action Tracker*, <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>

33 L. Maizland, *Global Climate Agreements: Successes and Failures*, Council on Foreign Relations, 12.06.2021.

5. The Paris Agreement – structure, main provisions

With only 29 articles, the Paris Agreement is a relatively short and ambiguous document, covering most types of greenhouse gas emissions (except for aviation and shipping, which are governed by other instruments: the International Civil Aviation Organization [ICAO]³⁴ and the International Maritime Organization [IMO],³⁵ respectively).

The mission statement of the Paris Agreement can be found in Article 2, which binds the international signatories to intensify climate change-mitigating efforts in the context of sustainable development and the fight against poverty.³⁶

The first goal is to contain global warming below 2°C—and preferably down to 1.5°C—relative to the pre-industrial era, with a view to an effective reduction of the risks and effects of climate change.³⁷ The second aim of the treaty is to build resilience to climate change and transition toward low-carbon economic development that does not negatively impact food production.³⁸ The final objective is to ensure adequate funding in pursuit of the above goals.³⁹

Similarly to the Kyoto Protocol, the Paris Agreement emphasizes measures that reflect the principle of common purpose. However, it also underscores the varying capabilities and responsibilities of the signatories.⁴⁰ The structure of the Paris Agreement can be described as bottom-up.⁴¹ Unlike its predecessor, however, the Paris Agreement refrains from imposing specific environmental targets, allowing signatories to submit five-year plans for the reduction in greenhouse gas emissions to the Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). These pledges—Nationally Determined Contributions (NDCs)—are subject to review by the international community.⁴²

Another difference is that the Paris Agreement does not distinguish between highly developed and less developed countries—all signatories to the treaty face equal commitments regarding NDCs, contrary to the provision in Article 2 of a “common goal with differentiated capacities and responsibilities.” However, this principle comes into play in Article 4, which acknowledges that it may take developing countries longer to achieve the desired GHG reductions.⁴³ In addition to issuing five-year NDCs, signatories should seek to formulate and communicate long-term goals for GHG reduction strategies (long-term low greenhouse gas emission development strategies), reflecting the objectives set in Article 2 in conjunction with Article 4.19 of the Agreement.⁴⁴

34 ICAO, *Resolution A41-21 Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Climate change*, https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A41-21_Climate_change.pdf

35 International Maritime Organization, *2023 IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*, <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/2023-IMO-Strategy-on-Reduction-of-GHG-Emissions-from-Ships.aspx>

36 United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*...

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 Ibidem.

41 R. Falkner, *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*, “International Affairs” 2016, vol. 92(5), pp. 1107–1125.

42 United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*...

43 Ibidem.

44 Ibidem.

6. Further provisions of the Paris Agreement

Under Article 3 of the Agreement, NDCs must indicate ambitious efforts to achieve the treaty's objectives, as set out in Article 2. Treaty members should seek close collaboration over time, and developing states may rely on international support to address economic disparities and progress toward climate neutrality.⁴⁵

Article 4 opens by stating that it is not possible to accomplish the main objective of the Paris Agreement, as laid down in Article 2, without reducing global emissions of greenhouse gases into the atmosphere. Emissions should be decreased as soon as possible, in a manner that is “consistent with the best available science, on the basis of equity and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.”⁴⁶ The same article stipulates that signatories should raise the standards in successive declarations. These declarations are publicly registered with the UNFCCC Secretariat and reviewed as part of a “global stocktake” (described in more detail in Article 14 of the Agreement), which assesses whether the respective states act on their pledges and submit increasingly ambitious plans from cycle to cycle.⁴⁷ The five-year NDC reviews also include audits of adaptation measures, pro-environmental funding, and the development and promotion of green technologies.⁴⁸

As specified in the Agreement, developed countries should lead the fight for sustainable development, assisting developing states in these efforts, in accordance with Articles 9, 10, and 11. The least developed countries and small island developing states have been assigned a distinct status, entitling them to communicate and achieve climate goals in line with their “special circumstances.”⁴⁹

Article 5 expresses the necessity to maintain, enhance, and protect natural methods of recovering greenhouse gases from the atmosphere (“sinks and reservoirs of greenhouse gases”), including forests.⁵⁰

7. Further refinement of carbon markets under the Paris Agreement

Article 6 represents one of the most consequential and, at the same time, controversial points of the Paris Agreement in its attempt to establish a UN-wide carbon market by permitting the international transfer of carbon offsets (International Transfer of Mitigation Outcomes, or ITMOs).⁵¹

This remains the only unresolved treaty provision, demanding ongoing debate—most recently at COP26 in Glasgow (2021) and at COP28 in Dubai (2023).

COP26 sought to prevent double counting in carbon offsetting. States should not count an offset tonne of CO₂ or CO₂e toward both treaty and other (compliance market) obligation fulfillment, reporting the same ITMOs for themselves and for another party to whom the outcomes were transferred to meet climate targets, as outlined in Articles 6.2 and 6.3. This voluntary cooperation (“engaging on a voluntary basis in cooperative approaches...”⁵²) should promote of sustainable development in an atmosphere of transparency, fairness, and accuracy in recording activities and the results of a green transformation.

However, carbon markets have not been scientifically demonstrated to affect greenhouse gas emissions. According to many experts in the field, there is not enough high-quality data to draw unequivocal

45 Ibidem.

46 Ibidem.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 Ibidem.

51 Ibidem.

52 Ibidem.

conclusions. This concern was corroborated by the author of this article in a paper addressing the Science Based Targets Initiative's unwarranted acceptance of carbon markets as an effective method of greenhouse gas emissions mitigation—without consulting qualified academics and advisors—thereby triggering criticism.⁵³ Moreover, in the case of ITMOs, developed countries inevitably opt for outsourcing GHG offsets to developing countries due to lower costs, inferior standards, and less stringent scrutiny. For example, it is incomparably easier for Switzerland (the first signatory to the Paris Agreement to express interest in purchasing ITMOs) to replace cookers in a developing country—where effectiveness in reducing emissions has been shown to be overestimated by up to a factor of ten⁵⁴—than to invest domestically in renewable energy or energy storage systems. Switzerland has already signed agreements with countries including Peru,⁵⁵ Ghana,⁵⁶ Senegal,⁵⁷ Georgia, Dominica, Vanuatu, Thailand, and Ukraine.⁵⁸

8. Evaluation of the Paris Agreement

The Paris Agreement is a bold attempt at a hardly achievable compromise between countries with radically different economic interests, outlooks on sustainable development, and disproportionate capacities to address climate change—making its outcome difficult to assess. The Agreement deserves to be lauded as a demonstration of the international community's joint effort to protect the future of the global ecosystem. However, the treaty's numerous loopholes and understatements allow the continuation of pollution and burning of fossil fuels, despite apparent compliance. Given the treaty's weak enforcement mechanisms, the obligation to periodically submit increasingly ambitious five-year climate plans (NDCs) stands out as one of its most significant provisions.

Unfortunately, scholars warn that this compromise, unlikely to ever fully come into effect, is insufficient to reverse the climate crisis.

In particular, Article 6 has raised concerns. It has introduced global carbon markets and ITMOs, which may potentially relieve rich countries from the obligation to undertake difficult yet necessary changes to their energy systems, economies, or habits, as long as they offset their emissions in poorer countries at a much lower effort and cost, stunting both the buildup of their own bio-resilience and the economic growth of the least developed states.

To conclude, if pursued in good faith, the generality and flexibility of the Paris Agreement could become an effective tool to reduce climate change if each signatory adopts the most ambitious yet feasible climate reduction targets within a framework of international cooperation. Despite well-intentioned efforts, however, it is likely that poverty, greed, or other particular issues drive the members of the treaty to exploit its vagueness and avoid the costs of the green transition under false pretenses.

53 T. Kaczmarek, *SBTi Board Statement reaction – Carbon markets and their effectiveness*, 23.04.2024, <https://eaasglobal.medium.com/sbti-board-statement-reaction-carbon-markets-and-their-effectiveness-6161349425a3>

54 P. Greenfield, *Cookstove carbon offsets overstate climate benefit by 1,000%, study finds*, The Guardian, 23.01.2024, <https://www.theguardian.com/environment/2024/jan/23/clean-cookstove-carbon-offsets-overstate-climate-benefit-by-1000-percent>

55 Federal Department of Foreign Affairs FDFA, *Bilateral relations Switzerland–Peru*, <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/representations-and-travel-advice/peru/switzerland-peru.html>

56 Federal Department of Foreign Affairs FDFA, *Switzerland and Ghana sign an agreement on climate protection*, 23.11.2020, <https://www.eda.admin.ch/countries/ghana/en/home/news/news.html/content/countries/ghana/en/meta/news/2020/11/switzerland-ghana-climate-agreement>

57 Swissinfo.ch, *Switzerland and Senegal sign climate deal*, 06.07.2021, <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/switzerland-and-senegal-sign-climate-deal/46764460>

58 Federal Office for the Environment FOEN, *Bilateral agreements on emission reductions and carbon storage abroad*, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate--international-affairs/staatsvertraege-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html>

9. European legal framework for a sustainable future

For decades, the European Union (EU) has been at the forefront of the green transformation, enshrining environmental improvement in multiple international treaties. In fact, this transformation has become one of the primary goals of the EU.⁵⁹ Since the Lisbon Treaty, EU authorities have shared climate protection efforts with its Member States,⁶⁰ as guaranteed by Article 4(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union⁶¹ and further strengthened by Article 191 of the Treaty which describes the EU's objectives verbatim as “preserving, protecting, and improving the quality of the environment; protecting human health, prudent and rational utilization of natural resources,”⁶² as well as “promoting measures at international level to deal with regional or worldwide biosphere problems, and in particular combating climate change.”⁶³ The concept of sustainable development permeates European law and can be found in treaties, secondary law, and soft law—standards, decisions, and recommendations.⁶⁴

In an attempt to effectively realize the European environmental policies without hampering the economic growth of EU member states, a strategy called the European Green Deal was introduced. It is a set of policies with an overarching aim of achieving climate neutrality by the year 2050,⁶⁵ while remaining “... a prime destination for investments that bring stable, future-proof quality jobs, with a strong industrial base”.⁶⁶

The European Green Deal's targets are specified in the European Climate Law. Climate neutrality is to be achieved by 2050, with an intermediate goal of reducing the GHG emissions by at least 55% compared to the 1990 level by the year 2030 (“Fit for 55” package).⁶⁷ Furthermore, the Green Deal emphasizes the need to strengthen natural carbon sinks in the EU by revising the Forestry Regulation. It also outlines the establishment of a Scientific Advisory Board on Climate Change and requires the member states to update their progress toward achieving these goals through National Energy and Climate Plans (NECPs).⁶⁸ The European Climate Law was published in the Official Journal on 9 July 2021 and entered into force on 29 July 2021.⁶⁹ In February 2024, drawing on the EU Climate Law, the Commission proposed a supplementary intermediate goal of reducing GHG emissions by at least 90% compared to 1990 levels.⁷⁰

59 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, LEX/el., Warszawa 2011.

60 K. Hermanowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju a prawna ochrona drzew i krzewów*, “Journal of Modern Science” 2023, vol. 50(1), pp. 292–316.

61 European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

62 Ibidem.

63 Ibidem.

64 M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007, pp. 61–69.

65 European Commission, *European Green Deal*, <https://ec.europa.eu/stories/european-green-deal/>

66 Ibidem.

67 European Commission, *European Climate Law*, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en

68 European Commission, *National Energy and Climate Plans*, https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en#final-necps

69 European Commission, *European Climate Law...*

70 European Commission, *European Green Deal...*

10. Fit for 55 Package

The Fit for 55 Package is a comprehensive set of climate and energy proposals introduced in July 2021. Its primary aim is to reduce the EU's greenhouse gas emissions by **55%** by the year 2030 (compared to 1990 levels) and to put the EU on a path to **climate neutrality by 2050**. The package includes various legislative and regulatory measures designed to transform the EU's economy, energy systems, and transport infrastructure, while promoting sustainable growth, clean energy, and environmentally sustainable transport, and maintaining the EU's economic competitiveness.⁷¹ Key provisions of the Fit for 55 Package include the revision of the EU Emissions Trading System (ETS) and the creation of the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). The package also aims to prevent the outsourcing of corporate production to non-EU countries to escape stringent environmental policies regarding GHG emissions.⁷² The package also promotes carbon removal by sustainable forestry and agricultural practices, which serve as carbon sinks, and establishes the Social Climate Fund to help alleviate the financial burden of the green transformation.

11. European regulation of corporate sustainability

The European Union attaches great importance to increasing the level of scrutiny applied to corporations operating within its jurisdiction by means of two directives—the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)—and one regulation—the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR). The framework applies to all large companies operating within the EU, including those established outside the EU, and requires them to conduct due diligence across their value chains, covering ESG issues such as forced labour, environmental harm, and corruption.

The CSRD is a European Union initiative aimed at enhancing transparency in corporate sustainability efforts. It requires large companies and listed entities to disclose detailed information concerning their environmental, social, and governance (ESG) practices alongside financial performance. The directive, which builds on the Non-Financial Reporting Directive (NFRD),⁷³ aims to standardize sustainability reporting, making it easier for stakeholders—including investors, consumers, and regulators—to assess the sustainability impact of a given company. It also ensures alignment with broader EU sustainability goals including the European Green Deal.⁷⁴ EU member states were expected to transpose the CSRD into national law by July 6, 2024. New requirements become binding in corporate reporting this year (2025) and apply to the financial year 2024.⁷⁵

71 European Commission, *Fit for 55*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55/>

72 European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

73 European Parliament and the Council, *Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups*.

74 European Parliament and the Council, *Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting*.

75 European Commission, *Corporate sustainability reporting*, https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en

The goals described in CSRD shall be further supported by the SFDR,⁷⁶ a key component of the EU's efforts to promote sustainable investing by increasing transparency in financial markets. The regulation requires financial institutions—such as asset managers, insurance companies, and pension funds—to disclose how they integrate environmental, social, and governance (ESG) factors into their investment decisions. The regulation aims to combat greenwashing by classifying financial products based on their sustainability characteristics, thereby helping investors make more informed choices. The SFDR also aligns with the EU's broader sustainability goals, supporting the transition to a low-carbon economy.⁷⁷

The new corporate sustainability obligations are to be enforced by the CSDDD, which is designed to ensure that companies identify, prevent, and mitigate adverse impacts on human rights and the environment within their supply chains,⁷⁸ under the threat of civil liability and fines of up to 5% of companies' net worldwide turnover.⁷⁹ EU member states have to transpose the Directive by 26 July 2026 as prescribed in Article 37 of the CSDDD.⁸⁰

12. Evaluation of the European sustainability regulations

Compared to the Paris Agreement, the EU has created a more ambitious and stringent system that does not shy away from penalizing member states and business entities for failing to comply with its provisions. Sustainability is a responsibility shared among the EU as an organization, its member states, and private companies. A major strength of the European plan is that it sets both a final goal of achieving climate neutrality by 2050 and an intermediate milestone for 2030, requiring member states to reach results in a timely manner. Additionally, by using directives as the main tool for environmental target fulfillment, the EU grants member states a degree of flexibility in their implementation.⁸¹

However, EU lawmaker's ambitions may prove challenging to deliver, as the socioeconomic burden increases with a broader scope of transformation. In order to comply with the far-reaching European regulations, companies—regardless of size—will be forced to cover the expenses of corporate sustainability reporting, transition into renewable energy, and other more sustainable business choices. As a result, the prices of all European-sourced products and services are expected to increase, negatively impacting European business' competitiveness and raising the costs of living within the EU.

13. U.S. and Chinese environmental measures – a different approach

Previously discussed legal measures for environmental protection are highly systemic, with a clear top-down structure. However, there is an alternative approach, and some countries promote sustainable transformation through investments, tax cuts, and other financial incentives. Two notable bottom-up initiatives have been launched by the U.S and China, respectively. The U.S. mostly focuses on tax cuts

⁷⁶ European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>

⁷⁷ European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector*.

⁷⁸ European Parliament and the Council, *The Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) – Directive (EU) 2024/1760*, <https://www.corporate-sustainability-due-diligence-directive.com/>

⁷⁹ European Parliament and the Council, *The Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) – Directive (EU) 2024/1760...*

⁸⁰ European Parliament and the Council, *Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859*.

⁸¹ J. Barcz *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.

and subsidies for businesses, aiming for a 40% reduction in greenhouse gas emissions by 2030.⁸² This support is delivered through a federal investment of USD 369 billion for clean energy development, electric vehicles, and emission reduction projects such as the Inflation Reduction Act (IRA).⁸³ Apart from providing economic incentives, the U.S. seeks to enforce environmental justice, nature conservation and climate adaptation through the Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad (EO 14008), signed by President Biden in 2021.⁸⁴ The goals adopted by the U.S. align with the requirements set for Western developed countries under the Paris Agreement, but they are more modest than the EU's aspirations. Nonetheless, the American approach can be described as a bitter pill that is made more palatable by financial incentives and more lenient standards. Progress may be threatened with the re-election of Donald Trump as the U.S. president, given his past record of withdrawal from the Paris Agreement and prioritization of the U.S. economic interests over environmental issues.

Taking advantage of its sizeable population, China has created the world's broadest array of programs incentivizing consumers to reduce emissions, collectively referred to as Tanpuhui.⁸⁵ Within this framework, citizens are rewarded for everyday activities that lead to lower CO₂ emissions, such as taking public transport, car sharing, purchasing digital alternatives, and recirculating reusable goods.⁸⁶ Tanpuhui is expected to transform into a systematic, nationwide program, integrating both compliance and voluntary carbon markets.⁸⁷ China follows a stimulus-based approach with the highest rewards for individual citizens. However, it remains to be seen if these motivational instruments will develop into a unified national solution that adequately measures and decreases the environmental impact of this populous country. Irrespective of its strategy, China is most criticized for retaining the status of a developing country—a classification held in 1992 when it signed the UNFCCC. China—"the world's biggest greenhouse gas emitter and second biggest economy"⁸⁸—is under no real obligation to decrease its output, using the extenuating circumstances of being a developing country.⁸⁹ It is also eligible to receive climate aid⁹⁰ on par with the least developed African nations!

14. Fighting climate change – different approaches, ambitions, structures

With Europe leading the charge and the rest of the world finally realizing the importance of sustainable transformation, the international community is closer than ever to reaching the "all hands on deck" approach to climate action—albeit with different levels of commitment, structures, frameworks, and ideas on how to legally tackle the issues of climate change.

82 U.S. Environmental Protection Agency, *Inflation Reduction Act Overview*, https://www.epa.gov/system/files/documents/2022-12/12%2009%202022_OAR%20IRA%20Overview_vPublic.pdf

83 U.S. Congress, *Inflation Reduction Act (IRA), H.R.5376 – Inflation Reduction Act of 2022*, <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/house-bill/5376/text>

84 The White House, *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

85 Tanpuhui official website, *Tanpuhui*, <https://www.tanph.cn/>

86 S&P Global, *The rise of China's carbon reduction incentive programs called "Tanpuhui"*, 24.06.2024, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/062424-the-rise-of-chinas-carbon-reduction-incentive-programs-called-tanpuhui>

87 United Nations Conference on Trade and Development, *Development and Practices of China's Carbon Inclusion (Tanpuhui)*, https://unctad.org/system/files/official-document/gds2023d6_en.pdf

88 P. Greenfield, F. Harvey, *China and India should not be called developing countries, several Cop29 delegates say*, The Guardian, 19.11.2024, <https://www.theguardian.com/environment/2024/nov/19/china-india-developing-countries-cop29-climate-talks>

89 United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement...*

90 Ibidem.

Sustainability-specific legal frameworks can be categorized along two axes: structure and scope of changes pursued to mitigate climate change. In terms of structure, the highly organized, top-down European system—followed by the framework set up by the Paris Agreement—contrasts with the bottom-up systems adopted in the U.S. and China, which are based on incentivization and decentralization. These systems employ a “see what works” attitude. Notably, China has yet to unify its different emissions-reduction programs. In terms of scope, the European Green Deal exceeds the obligations for Western developed countries under the Paris Agreement. The U.S. solution focuses on minimal compliance with the Paris Agreement, while China leverages its status of a developing country under the treaty to maintain low environmental benchmarks.

Nonetheless, climate change has undoubtedly become one of the most pressing challenges for our civilization, impacting politics, law, and everyday life.

Bibliography

- Al Jazeera, *Mapping the hottest temperatures around the world*, 5.07.2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/5/what-is-the-highest-temperature-ever-recorded-in-your-country-2>
- Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.
- BBC, *UN climate talks extend Kyoto Protocol, promise compensation*, 8.12.2012, <https://www.bbc.com/news/science-environment-20653018>
- Ciechanowicz-McLean J., *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, [in:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, ed. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, pp. 452–459.
- Ciechanowicz-McLean J., *Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, [in:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 4, *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. B. Hołyst, R. Hauser, J. Symonides, D. Pyć, Warszawa 2014.
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „*Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego*” 2017, vol. 37.
- Dubis S., *Wpływ organów nadzoru budowlanego na zrównoważony rozwój samorządu terytorialnego*, [in:] *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, eds. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019.
- European Commission, *Corporate sustainability reporting*, https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en
- European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- European Commission, *Causes of climate change*, https://climate.ec.europa.eu/climate-change/causes-climate-change_en
- European Commission, *European Climate Law*, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en
- European Commission, *European Green Deal*, <https://ec.europa.eu/stories/european-green-deal/>
- European Commission, *Fit for 55*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55/>
- European Commission, *National Energy and Climate Plans*, https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en#final-necps
- European Parliament and the Council, *Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting*.

- European Parliament and the Council, *Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups*.
- European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>
- European Parliament and the Council, *The Corporate Sustainability Due Diligence Directive – Directive (EU) 2024/1760*, <https://www.corporate-sustainability-due-diligence-directive.com/>
- European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- Executive Order 14162 of January 20*, <https://www.federalregister.gov/d/2025-02010>
- Falkner R., *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*, “International Affairs” 2016, vol. 92(5), pp. 1107–1125. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>
- Federal Department of Foreign Affairs FDFA, *Bilateral relations Switzerland–Peru*, <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/representations-and-travel-advice/peru/switzerland-peru.html>
- Federal Department of Foreign Affairs FDFA, *Switzerland and Ghana sign an agreement on climate protection*, 23.11.2020, <https://www.eda.admin.ch/countries/ghana/en/home/news/news.html/content/countries/ghana/en/meta/news/2020/11/switzerland-ghana-climate-agreement>
- Federal Office for the Environment FOEN, *Bilateral agreements on emission reductions and carbon storage abroad*, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate-international-affairs/staatsvertraege-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html>
- Greenfield P., *Cookstove carbon offsets overstate climate benefit by 1,000%, study finds*, 23.01.2024, The Guardian, <https://www.theguardian.com/environment/2024/jan/23/clean-cookstove-carbon-offsets-overstate-climate-benefit-by-1000-percent>
- Greenfield P., Harvey F., *China and India should not be called developing countries, several Cop29 delegates say*, The Guardian, 19.11.2024, <https://www.theguardian.com/environment/2024/nov/19/china-india-developing-countries-cop29-climate-talks>
- Hermanowski K., *Zasada zrównoważonego rozwoju a prawna ochrona drzew i krzewów*, “Journal of Modern Science” 2023, vol. 50(1), pp. 292–316.
- ICAO, *Resolution A41-21 Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Climate change*, https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A41-21_Climate_change.pdf
- The Integrity Council for the Voluntary Carbon Market, *The Voluntary Carbon Market Explained*, <https://icvcm.org/voluntary-carbon-market-explained/>
- International Maritime Organization, *2023 IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*, <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/2023-IMO-Strategy-on-Reduction-of-GHG-Emissions-from-Ships.aspx>
- IPCC, 2018: Annex I: Glossary, ed. J.B.R. Matthews, [in:] *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, eds. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield, Cambridge, UK–New York, NY, USA, pp. 541–562.
- Kaczmarek T., *SBTi Board Statement reaction – Carbon markets and their effectiveness*, 23.04.2024, <https://eaasglobal.medium.com/sbti-board-statement-reaction-carbon-markets-and-their-effectiveness-6161349425a3>

- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, LEX/el., Warszawa 2011.
- Krishnan M., Samandari H., Woetzel J., Smit S., Pachthod D., Pinner D., Nauclér T., Tai H., Farr A., Wu W., Imperato D., *The net-zero transformation, What would it cost, what it could bring*, McKinsey Global Institute, January 2022, <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/sustainability/our%20insights/the%20net%20zero%20transition%20what%20it%20would%20cost%20what%20it%20could%20bring/the-net-zero-transition-executive-summary.pdf>
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, “Państwo i Prawo” 2012, no. 8.
- Maizland L., *Global Climate Agreements: Successes and Failures*, Council on Foreign Relations, 12.06.2021.
- NewClimate non-profit organization, *Climate Action Tracker*, <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>
- Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, Dziennik Ustaw Nr 203, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20052031684/O/D20051684.pdf>
- Senken, *Understanding the Compliance vs Voluntary Carbon Market (VCM)*, <https://www.senken.io/academy/understanding-the-compliance-vs-voluntary-carbon-market-vcm>
- Sitek M. (2007). *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Swissinfo.ch, *Switzerland and Senegal sign climate deal*, 06.07.2021, <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/switzerland-and-senegal-sign-climate-deal/46764460>
- Teraz Środowisko, *Gazy cieplarniane – Słownik ochrony środowiska*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/gazy-cieplarniane.html>
- U.S. Environmental Protection Agency, *Inflation Reduction Act Overview*, https://www.epa.gov/system/files/documents/2022-12/12%2009%202022_OAR%20IRA%20Overview_vPublic.pdf
- UN environment programme, *Carbon Markets*, <https://www.unep.org/topics/climate-action/climate-finance/carbon-markets>
- Union of Concerned Scientists, *Each Country's Share of CO2 Emissions*, 16.07.2008.
- United Nations, *Kyoto Protocol on the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- United Nations Framework Convention on Climate Change, *Paris Agreement*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf
- United Nations Framework Convention on Climate Change <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>
- United Nations, *United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC*, 1992, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf
- UNFCCC, Conference of the Parties (COP), <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>
- UNFCCC, Status of Ratification of the Convention, [https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention#:~:text=Currently%2C%20there%20are%20198%20Parties%20\(197%20States,United%20Nations%20Framework%20Convention%20on%20Climate%20Change](https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention#:~:text=Currently%2C%20there%20are%20198%20Parties%20(197%20States,United%20Nations%20Framework%20Convention%20on%20Climate%20Change)
- U.S. Congress, *Inflation Reduction Act (IRA)*, H.R.5376 – *Inflation Reduction Act of 2022*, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>
- The White House, *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

Aleksander Kolasa* 

Loitering Munitions in Light of International Humanitarian Law

Abstract

The article addresses the growing importance of loitering munitions in contemporary armed conflicts in light of international humanitarian law. The analysis presents the technical conditions for the operation of loitering munitions and underscores the increasing integration with artificial intelligence systems, leading to the increased autonomy of loitering munitions. The use of loitering munitions is then analyzed from the perspective of the fundamental principles of international humanitarian law: distinction and proportionality. The necessity for this analysis arises from the lack of dedicated treaty solutions governing the use of loitering munitions in armed conflict, resulting in their disproportionate and indiscriminate use. The article offers a valuable contribution to the discussion on the legality and proper use of loitering munitions as a highly advanced and forward-looking means of warfare.

Keywords: loitering munition, international humanitarian law, artificial intelligence, drones, lethal autonomous weapons systems

Amunicja krążąca w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę rosnącego znaczenia amunicji krążącej we współczesnych konfliktach zbrojnych w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego. Przeprowadzona analiza przedstawia warunki techniczne funkcjonowania amunicji krążącej i wskazuje na rosnącą integrację z systemami sztucznej inteligencji, prowadzącą do wzrostu stopnia jej autonomiczności. Użycie amunicji krążącej zostaje następnie poddane analizie prawnej z perspektywy fundamentalnych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego: rozróżniania i proporcjonalności. Konieczność tej analizy wynika z braku dedykowanych rozwiązań traktatowych regulujących użycie amunicji krążącej w konfliktach zbrojnych, skutkujące jej nieproporcjonalnym i niekontrolowanym użyciem. Artykuł stanowi cenny wkład do dyskusji nad legalnością i prawidłowym sposobem użycia amunicji krążącej jako wysoce zaawansowanego i przyszłościowego środka walki.

* 4th year law student, Uniwersytet Łódzki, Faculty of Law and Administration, e-mail: aleksander.kolasa@edu.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0009-0006-1430-3338>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 17.03.2025. Verified: 3.07.2025. Accepted: 10.10.2025.

Słowa kluczowe: amunicja krążąca, międzynarodowe prawo humanitarne, sztuczna inteligencja, drony, autonomiczne systemy broni śmiertelności

1. Introduction

In the interview conducted on the 28th of April 2021, former head of United States Central Command, General Kenneth F. McKenzie Jr., admitted that one of the things that keeps him up at night is the widespread use of small unmanned aerial platforms on the battlefield.¹ Indeed, his concerns were justified, and after almost 4 years since he has expressed them, they are not as evident as they are nowadays. The rapid proliferation of drones used for military purposes has shown great potential and effectiveness of this technology.² One of the types of means of warfare which is closely related to drones and has gained significant attention is the so-called loitering munition. Even though loitering munitions have been developed since the 1980s, their extensive use in armed conflicts of the 21st century, such as the Nagorno-Karabakh, Israel-Hamas and Russia-Ukraine armed conflicts, has sparked a global discussion on moral and legal issues arising from this type of weapon.³

Development and deployment of loitering munitions align with concerns regarding lethal autonomous weapons systems (LAWS)⁴ since they are more frequently integrated with automated, autonomous and AI technologies.⁵ These problems refer to errors in the design and development of LAWS or algorithms' malfunctions, errors in human-machine relations, and varying degrees of autonomy limiting or even erasing human supervision (a problem known as „man out of the loop”).⁶ All these leave uncertainties regarding the compliance of the use of loitering munition with international humanitarian law (IHL) and raise serious questions about accountability, humanitarianism, and moral aspects of their use.⁷ The problem is even more serious when noting that not all state parties to the Geneva Conventions of 1949⁸ are parties to the Additional Protocol I.⁹ Hence, it is imperative to take a stab at addressing those issues by analysing the use of loitering munition in light of the norms of IHL, as the customary IHL applies to its use.

1 E. McCusker, *General Kenneth F. McKenzie Jr. AEI Transcript*, U.S. Central Command, 29.04.2021, <https://www.centcom.mil/MEDIA/Transcripts/Article/2589847/general-kenneth-f-mckenzie-jr-aei-transcript-april-28th-2021/> (accessed: 03.02.2025).

2 E. Jasiuk, A. Chochowska, K. Chochowski, *Legal Dilemmas of Drone Development in Poland*, „Journal of Intelligent & Robotic Systems” 2024, vol. 110(2), pp. 2–4.

3 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering Munitions and Unpredictability: Autonomy in Weapon Systems and Challenges to Human Control*, Odense 2023, p. 1; J. Lake, *Weapons That Watch and Wait*, Armada International, 25.09.2024, <https://www.armadainternational.com/2024/09/weapons-that-watch-and-wait/> (accessed: 03.02.2025).

4 International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Committee of the Red Cross (ICRC) Position on Autonomous Weapon Systems: ICRC Position and Background Paper*, „International Review of the Red Cross” 2020, vol. 102(915), pp. 1343–1347.

5 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, pp. 1, 25–27.

6 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1341; R. Bwana, *Kicking Man Out of the Loop: The Case of Loitering Munitions and Implications for International Humanitarian Law*, pp. 7–8; E. Jasiuk, A. Chochowska, K. Chochowski, *Legal...*, p. 78; D. Gettinger, A.H. Michel, *Loitering Munitions in Focus*, Center for the Study of the Drone, 10.02.2017, p. 4, <https://dronecenter.bard.edu/files/2017/02/CSD-Loitering-Munitions.pdf> (accessed: 03.02.2025); J. Lake, *Weapons...*

7 R. Bwana, *Kicking...*, pp. 7–8; International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, pp. 1342–1346; D. Gettinger, A.H. Michel, *Loitering...*, p. 4; A.G. Jain, *Autonomous Weapon Systems, Errors and Breaches of International Humanitarian Law*, „Journal of International Criminal Justice” 2023, vol. 21(5), pp. 1005–1007.

8 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, of 12 August 1949; Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, of 12 August 1949; Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, of 12 August 1949; Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949.

9 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977. List of state parties to the Additional Protocol I is available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/state-parties?activeTab=default>.

The hypothesis of this article is that there is a need for a new legally binding international treaty regulating the use of loitering munition. The analysis presented in this article starts with section 2, where the key terms used in the paper are defined. After that, section 3 determines the applicability of IHL to the use of loitering munition. Then, in section 4, the author highlights the issues with loitering munition in the context of their conformity with two fundamental IHL principles, namely the principle of distinction and proportionality. The paper ends with section 5, where the summary and conclusions are presented.

2. Defining the key terms

The first key term is drone, also known as an unmanned aerial vehicle (UAV). It can be understood as “an aircraft that does not carry a human operator and is operated remotely using varying levels of automated functions, can be expendable or recoverable and may carry a lethal or non-lethal payload”.¹⁰ At the same time, rockets and cruise missiles are not considered UAVs.¹¹ This definition is expanded by the term “unmanned aircraft system”, which refers to all components, for instance, equipment and personnel, needed to exploit the UAV.¹²

The second key term is loitering munition, which is defined as “a weapon system that can loiter in the air for a certain period of time after deployment, before engaging a target”.¹³ Loitering munition engage the enemy once he or she is identified.¹⁴ Another key feature is that it is designed to be disposable, meaning that once it has been launched and attacked the target, it is destroyed and cannot be recovered,¹⁵ and that is why it is sometimes referred to as “kamikaze” or “suicide” drone.¹⁶ For instance, the Israeli IAI Harpy is classified as a „fire-and-forget” weapon.¹⁷ Loitering munitions are portable¹⁸ and can differ in size, weight, technological sophistication and destination.¹⁹ According to their operational range, they can be divided into tactical (up to 50 km), medium range (from 50 to 150 km) and long range (150 km).²⁰ What is more, it is possible to distinguish anti-radiation, anti-armour and anti-personnel

10 UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 0-30. UK Air Power*, p. 202, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/636baad0d3bf7f1649c4e36d/UK_Air_Power_JDP_0_30.pdf (accessed: 02.07.2025). It is worth noting that NATO uses the term „unmanned aircraft”.

11 UK Ministry of Defence, *Joint...*, p. 202; M. Piątkowski, *Wojna powietrzna a międzynarodowe prawo humanitarne*, Łódź 2021, p. 716.

12 UK Ministry of Defence, *Joint...*, p. 202; M. Piątkowski, *Wojna...*, p. 717.

13 Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, *Background paper on context-appropriate human judgement and control and the critical functions of LAWS*, CCW/GGE.1/2025/CRP.1 (accessed: 20.05.2025).

14 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, pp. 21–22.

15 Ibidem, p. 22; D. Gettinger, A.H. Michel, *Loitering...*, p. 1.

16 I. Kottasová, *Kamikaze drones are the latest threat for Ukraine. Here's what we know*, CNN, 17.10.2022, <https://edition.cnn.com/2022/10/17/europe/kamikaze-drones-explained-update-intl/index.html> (accessed: 03.02.2025); N.A. Iguh, F.C. Akubuilu, *The Position of International Humanitarian Law on The Use of Combat Drones in Armed Conflict*, „Unizik Law Journal” 2023, no. 18, p. 94.

17 *Harpy*, Israeli Weapons, <https://israeli-weapons.com/weapons/aircraft/uav/harpy/HARPY.html> (accessed: 02.03.2025).

18 I. Kottasová, *Kamikaze...*; D. Gettinger, A.H. Michel, *Loitering...*, p. 1.

19 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 21; J. Lake, *Weapons...*

20 O. Zhugan, M. Degtyarev, *Version of loitering munitions classification based on the state-of-the-art and trends analysis*, „Space Science and Technology” 2024, vol. 30(3), p. 32.

systems.²¹ Switchblade 600, Switchblade 300, Lancet-3, Shahed 136, KUB-BLA, Kargu-2 or Warmate are only a few examples of modern loitering munitions widely used in contemporary armed conflicts.²²

Last but not least, clearly defining LAWS may be a challenging task since there are at least 12 different definitions of them provided by states and international organisations.²³ However, the Group of Governmental Experts on LAWS proposed the following definition “a lethal autonomous weapon system can be characterized as an integrated combination of one or more weapons and technological components that enable the system to identify and/or select, and engage a target, without intervention by a human user in the execution of these tasks”. The pivotal element of this definition is the autonomy of the weapon system, i.e., the ability to operate without a human operator. Technological components may include the integration of AI into the system.

3. Applicability of IHL to the use of loitering munitions

Presently, there is no IHL provision explicitly prohibiting the use of loitering munitions²⁴ and drones²⁵ in armed conflicts. Moreover, it has been emphasised that there is a broad agreement that drones per se are not illegal weapons.²⁶ The same conclusion can be drawn in terms of loitering munitions. Yet, their use ought to be strictly regulated. Nevertheless, Article 1(2) of Additional Protocol I states that „in cases not covered by this Protocol or by other international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience”.²⁷ This provision is based on the well-known Martens clause, which is interpreted as meaning that something which is not explicitly prohibited by international law does not render it permitted.²⁸ The Martens clause proclaims the applicability of the principles of international law in all armed conflicts, regardless of subsequent developments of technology that are not provided for by treaty law.²⁹ What is more, loitering munitions are constrained by Articles 35 and 36 of Additional Protocol I, which govern methods and means of warfare. According to Article 35, the right of the belligerents to choose methods or means of warfare is not unlimited, and under Article 36, new weapons, means, or methods of warfare should be subject to a determination assessing whether their employment would be infringing rules of international law. This position was reiterated and reaffirmed by the International Court of Justice in *the Nuclear Weapons*

21 T.F.A. Watts, I. Bode, *Automation and Autonomy in Loitering Munitions Catalogue (v.1)*, pp. 4–63.

22 For presentation of various types of loitering munitions see: T.F.A. Watts, I. Bode, *Automation...*, pp. 4–63; O. Zhugan, M. Degtyarev, *Version...*; D. Gettinger, A.H. Michel, *Loitering...*; S. Sotoudehfar, J.J. Sarkin, *Drones on the Frontline: Charting the Use of Drones in the Russo-Ukrainian Conflict and How Their Use May Be Violating International Humanitarian Law*, „International and Comparative Law Review” 2023, vol. 23(2), pp. 147–154.

23 M. Taddeo, A. Blanchard, *A Comparative Analysis of the Definitions of Autonomous Weapons Systems*, „Science and Engineering Ethics” 2022, vol. 28(5), p. 5.

24 R. Bwana, *Kicking...*, p. 4.

25 N.A. Iguh, F.C. Akubuilu, *The Position...*, p. 97.

26 C. Heyns, D. Akande, L. Hill-Cawthorne, T. Chengeta, *The International Law Framework Regulating The Use of Armed Drones*, „International and Comparative Law Quarterly” 2016, vol. 65(4), p. 793.

27 Article 1(2) of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977.

28 B. Zimmermann, [in:] *Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, eds. Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann, Geneva 1987, p. 38; N.A. Iguh, F.C. Akubuilu, O.C. Nnabugwu, C.A. Onah, C.L. Iguh, *The Principle of Military Necessity and Use of Drone in Armed Conflict*, „International Journal of Comparative Law and Legal Philosophy” 2023, vol. 5(2), p. 114.

29 B. Zimmermann, *Commentary...*, p. 39.

advisory opinion, where the Court held that the principles of IHL apply „to all forms of warfare and to all kinds of weapons, those of the past, those of the present and those of the future”.³⁰

Even though currently there are neither international binding treaties as regards using LAWS³¹ nor the Convention on Certain Conventional Weapons³² that refer to them, the Group of Governmental Experts on LAWS affirmed that “IHL [...] continues to apply fully to the development and use of LAWS”.³³ It is worth pointing out that the United Nations General Assembly on the 2nd of December 2024, adopted a resolution on LAWS in which it affirms that „international law, including the Charter of the United Nations, IHL, international human rights law and international criminal law, applies in relation to autonomous weapons systems”.³⁴ Consequently, IHL is applicable both to the loitering munitions and LAWS, and their use ought to be scrutinised in the light of the principles of distinction and proportionality, which are labelled as „cardinal principles” of IHL.³⁵ It is also crucial to signal that customary IHL applies to both international and non-international armed conflicts.³⁶ Parts of the Additional Protocol I which are customary norms apply to the non-ratifying states as well,³⁷ because “there are no grounds for holding that when customary international law is comprised of rules identical to those of treaty law, the latter “supervenes” the former, so that the customary international law has no further existence of its own”.³⁸

4. Loitering munition under the principles of distinction and proportionality Principle of distinction

The principle of distinction is based on distinguishing between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives by the belligerents.³⁹ According to Articles 51(2) and 52(1) of Additional Protocol I, civilians and civilian objects shall not be the object of attack. Legitimate

30 *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, para. 86.

31 M. Piątkowski, *Wojna...*, p. 739.

32 The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Text with amendments and protocols adopted through 28 November 2003.

33 Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, *Rolling text*, 8 November 2024, [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2024\)/Revised_rolling_text_as_of_8_November_2024_final.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2024)/Revised_rolling_text_as_of_8_November_2024_final.pdf) (accessed: 03.07.2025).

34 UN General Assembly, Resolution 79/62, Lethal Autonomous Weapons Systems, A/RES/79/62 (December 2, 2024); In this respect an interesting framework of applying IHL to autonomous systems is presented in: T. Zurek, J. Kwik, T. van Engers, *Model of a military autonomous device following International Humanitarian Law*, “Ethics and Information Technology” 2023, vol. 25(15).

35 *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, para. 78.

36 M. Marcinko, *Some Legal Comments On “Transnational” Armed Conflicts*, [in:] *International Humanitarian Law*, ed. D. R. Bugajski, vol. XII, Gdynia 2021, p. 40; *Prosecutor v. Kordic and Cerkez*, Decision on the Joint Defence Motion to Dismiss the Amended Indictment for Lack of Jurisdiction Based on the Limited Jurisdictional Reach of Articles 2 and 3, ICTY, no. IT-95-14/2-PT, 02.03.1999, para. 31.

37 M. Piątkowski, *Co oznacza wypowiedzenie przez Federację Rosyjską Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich, dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych?*, Obserwator Międzynarodowy, 22.10.2019, <https://obserwatormiędzynarodowy.pl/2019/10/22/co-oznacza-wypowiedzenie-przez-federacje-rosyjska-protokolu-dodatkowego-do-konwencji-genewskich-dotyczacego-ochrony-ofiar-miedzynarodowych-konfliktow-zbrojnych-komentarz-piatkowski/> (accessed: 03.07.2025).

38 *Military and Paramilitary Activities (Nicaragua. v. United States of America)*, Judgement, I.C.J Reports 1986 para. 177.

39 Article 48 of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977.

targets include combatants, military objects, and civilians who take direct part in hostilities.⁴⁰ The idea behind this principle is the importance of assessing whether a person or object can be targeted and attacked. Thus, categories of combatants and non-combatants and civilian and military objectives can be discerned.⁴¹

The growing autonomy of loitering munitions is the first serious concern in the context of the principle of distinction. This means that „the user does not choose, or even know, the specific target(s) and the precise timing and/or location of the resulting application(s) of force”.⁴² In the case of loitering munitions, we can speak about the „wide area effects” problem, referring to uncertainties about the precise location of an attack, meaning that the capacity to discriminate between combatant and non-combatant can be diminished.⁴³ It has been observed that a degree of unpredictability is inherent in the effects of using all LAWS.⁴⁴ This unpredictability is compounded by applying AI to LAWS, making the understanding and explainability of LAWS functions harder due to the „black-box” problem with some AI systems.⁴⁵ „Black-box” problem refers to complex algorithms whose functioning or outcomes cannot be fully explained.⁴⁶ If the loitering munitions are integrated with algorithmic decision-making systems with no human supervision, and when the process of identifying, targeting and attacking is left alone to such a system, there is a possibility of failure in distinguishing between combatant and non-combatant or between a civilian object and military object, resulting in an indiscriminate attack.⁴⁷ AI on which the LAWS are based may be prone to algorithmic bias or trained on poor data quality, and there is also a possibility of LAWS malfunction, such as broken sensors.⁴⁸ Moreover, even though the loitering munitions use algorithmic decision-support systems, meaning there is a human control over it, there is still a risk of inattentiveness, cognitive overload or automation bias, and it is important to highlight that combatants deploying loitering munitions usually operate in highly stressful situations on the battlefield, which may affect their decision-making process.⁴⁹

Another problem is associated with the complexity of contemporary armed conflicts. Nowadays, armed conflicts often involve non-state actors operating within the civilian population.⁵⁰ These groups may be volunteer militias or organised armed groups who do not wear uniforms – the easiest means to differentiate combatants from non-combatants.⁵¹ Furthermore, IHL does not explain when a civilian is considered to take a direct part in hostilities, nor provide a catalogue of actions that can be deemed as direct participation in hostilities.⁵² As has been noted, civilians’ and combatants’ modes of participating

40 Articles 48, 51 and 52 of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977.

41 K.P. Andersen, *A Blast from the Past: Armed Drones, International Humanitarian Law, and Imperial Violence*, Toronto 2022, p. 175.

42 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1335.

43 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 30.

44 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1342.

45 Ibidem.

46 M. Marcinko, *Do Autonomous Weapon Systems Need Specific Rules of Engagement?*, [in:] *International Humanitarian Law*, ed. D. R. Bugajski, vol. XIV, Gdynia 2023, p. 80. More about the black-box, predictability and understandability in military AI see: A.H. Michel, *The Black Box, Unlocked: Predictability and Understandability in Military AI*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva 2020.

47 R. Bwana, *Kicking...*, p. 3.

48 A.G. Jain, *Autonomous...*, p. 1008.

49 Ibidem.

50 International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Geneva 2007, pp. 37–55.

51 K.P. Andersen, *A Blast...*, p. 177.

52 Ibidem, p.176.

in hostilities are extremely diverse.⁵³ This issue becomes even more challenging considering the indirect involvement of individuals in hostilities, for example, collecting intelligence or transporting combatants.⁵⁴ Questions about the distinction can also be asked about individuals who help armed groups in a limited way, such as low-level fighters or providers of minor logistical support.⁵⁵ Further, fighting can take place in populated areas, including cities, where circumstances can change dynamically, posing a risk of human or LAWS operating loitering munitions targeting civilians or civilian objects. Indeed, loitering munitions have been used in populated areas,⁵⁶ and the implementation of LAWS to its design, together with all its issues, only increases its potential indiscriminate effects.⁵⁷

5. Principle of proportionality

The principle of proportionality laid down in Article 51(5)(b) of Additional Protocol I requires that military actions are proportionate to the anticipated military advantage.⁵⁸ It aims to protect civilians and civilian objects from incidental harm and to minimise it while targeting military objectives.⁵⁹ Attacks that „may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated” are considered indiscriminate and unlawful under IHL. Hence, the principle requires *ex-ante* proportionality assessment,⁶⁰ which considers potential injury and military gains and examines aspects like the nature of the target, the nature of the attack, and the presence of civilians.⁶¹ This assessment is conducted *ad hoc* every time.⁶²

The problem is that IHL does not provide any objective criteria for making a proportionality assessment; therefore, it becomes a determination based on values, and considering the existence of many competing values, it can adversely affect the assessment.⁶³ Noting the growing integration of loitering munitions with LAWS technology and AI, which can be prone to malfunctions or other aforementioned errors, the challenge is increased since such systems may not be able to independently conduct the proportionality assessment or conduct it improperly, leading to excessive collateral damage.

Drones, including loitering munitions, have expanded the temporal and spatial dimensions of their operations, increased the scope and speed of collecting data, resulting in a wider net of potential targets and have shortened the time between target identification, execution and battle damage assessment, therefore shifting proportionality assessment to „real-time”.⁶⁴ All this results in a more dynamic, congested and complex operating environment where humans already find it difficult to operate, and

53 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1345.

54 A. Nehaluddin, R. Faizah, A. Nurulqayyimah, *Can International Humanitarian Law Regulate Recent Drone Strikes?: A Case Study*, „Journal of East Asia & International Law” 2024, vol. 17(1), pp. 168–169; K.P. Andersen, *A Blast...*, p. 176.

55 A. Nehaluddin, R. Faizah, A. Nurulqayyimah, *Can International...*, p. 168.

56 *Russian Lancet drone kills two, injures 10 in Chernihiv Oblast*, The New Voice of Ukraine, 23.06.2025, <https://english.nv.ua/nation/russian-loitering-munition-kills-civilians-in-village-attack-kids-among-10-wounded-50524197.html> (accessed: 02.07.2025).

57 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, pp. 9–12.

58 S. Sotoudehfar, J.J. Sarkin, *Drones...*, pp. 158–159.

59 A.G. Jain, *Autonomous...*, p. 1013; S. Sotoudehfar, J.J. Sarkin, *Drones...*, p. 159.

60 K.P. Andersen, *A Blast...*, p. 179; N.A. Iguh, F.C. Akubuilu, *The Position...*, p. 98.

61 A. Nehaluddin, R. Faizah, A. Nurulqayyimah, *Can International...*, p. 164.

62 K. Kowalczywska, *Sztuczna inteligencja na wojnie*, Warszawa 2021, p. 101.

63 K.P. Andersen, *A Blast...*, pp. 179–181.

64 *Ibidem*, pp. 190–226.

introducing LAWS only exacerbates the problem.⁶⁵ Loitering munitions deployed in densely populated areas may fail to conduct a proportionate attack, for instance, when civilians suddenly find themselves in the line of fire or there are military objectives with fluid identity, for example, bridges.⁶⁶ Increasing autonomy and automation of loitering munitions, the complexity of the battlefield, the increased amount of information, and the lack of precise guidelines do not facilitate addressing these problems.

The principle of proportionality requires a balance between military necessity and humanitarian principles. This can be achieved by ensuring that targets are legitimate military objectives, taking all feasible precautions to avoid or minimise civilian harm, and continuously assessing proportionality before and during attacks. One way to operationalise it is to include “lawyer in the loop”, i.e. a legal military advisor. In the context of the loitering munitions using algorithmic decision-making systems, this would also require constant updates of intelligence before and during attacks.⁶⁷ However, intrinsic problems of this technology make it hard for LAWS to comply with the principle of proportionality.⁶⁸

6. Conclusions

Loitering munition rapidly becomes an intrinsic part of the modern battlefield. Their capabilities allow them to fight the enemy efficiently. Integration of LAWS and AI into loitering munitions’ design will only enhance this efficiency. However, as promising as this technology seems to be in the context of new means and methods of warfare, its deployment raises serious legal, moral and accountability questions. Problems with human control, LAWS, and human-machine interaction may lead to discriminatory attacks and, as a consequence, violations of international law. International humanitarian law applies to the use of loitering munitions; therefore, their use has to abide by the principles of distinction and proportionality. Nevertheless, it has been observed that the current IHL regulatory framework is not adequate to fully grapple with the characteristics of modern warfare and new technologies.⁶⁹

Problems of LAWS in the context of loitering munitions could be solved by ruling out fully autonomous and unpredictable AI algorithms,⁷⁰ and prohibiting their use to target civilians.⁷¹ With regard to the loitering munitions using algorithmic decision-support systems operated by human, there should be strict regulations on their use.⁷² Moreover, current human control and assessment ought to be affirmed, retained and strengthened.⁷³ On a more general level, it is recommended that transparency, communication and compliance with the current regulatory IHL framework be promoted and accountability mechanisms bolstered.⁷⁴

⁶⁵ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1346.

⁶⁶ Ibidem; I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 10.

⁶⁷ C. Martin, *Autonomous Weapons Systems and Proportionality: The Need for Regulation*, “Case Western Reserve Journal of International Law” 2025, vol. 57(1), p. 289, <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol57/iss1/21>

⁶⁸ Ibidem, p. 293.

⁶⁹ A.G. Jain, *Autonomous...*, pp. 1031–1032; International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1349; N.A. Iguh, F.C. Akubuilu, *The Position...*, p. 102.

⁷⁰ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1348; R. Bwana, *Kicking...*, p. 9; I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 5.

⁷¹ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1348.

⁷² Ibidem; I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 5.

⁷³ I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 5.

⁷⁴ A. Nehaluddin, R. Faizah, A. Nurulqayyimah, *Can International...*, pp. 178–179; I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 5.

No matter what solutions emerge in the ongoing debate, the best solution is to adjust IHL provisions by introducing a new legally binding international treaty regulating loitering munitions, including LAWS.⁷⁵ Such a treaty could provide clarity to vague provisions,⁷⁶ harmonise their interpretations, establish explicit prohibitions and restrictions, and ensure accountability in the use of new technologies.⁷⁷ The benefits would be legal certainty and stability,⁷⁸ serving as a starting point to govern the use of loitering munitions and ensuring adherence to IHL fundamental principles.

Bibliography

- Andersen K.P., *A Blast from the Past: Armed Drones, International Humanitarian Law, and Imperial Violence*, Toronto 2022.
- Bode I., Watts T.F.A., *Loitering Munitions and Unpredictability: Autonomy in Weapon Systems and Challenges to Human Control*, Odense 2023.
- Bwana R., *Kicking Man Out of the Loop: The Case of Loitering Munitions and Implications for International Humanitarian Law*, pp. 1–9. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4383978>
- Gettinger D., Michel A.H., *Loitering Munitions in Focus*, Center for the Study of the Drone, 10.02.2017, <https://dronecenter.bard.edu/files/2017/02/CSD-Loitering-Munitions.pdf> (accessed: 03.02.2025).
- Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, *Background paper on context-appropriate human judgement and control and the critical functions of LAWS*, CCW/GGE.1/2025/CRP.1 (20 May 2025).
- Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, *Rolling text*, 8 November 2024, [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2024\)/Revised_rolling_text_as_of_8_November_2024_final.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2024)/Revised_rolling_text_as_of_8_November_2024_final.pdf) (accessed: 03.07.2025).
- Heyns C., Akande D., Hill-Cawthorne L., Chengeta T., *The International Law Framework Regulating The Use of Armed Drones*, „International and Comparative Law Quarterly” 2016, vol. 65(4), pp. 791–827. <https://doi.org/10.1017/S0020589316000385>
- Iguh N.A., Akubailo F.C., *The Position of International Humanitarian Law on The Use of Combat Drones in Armed Conflict*, „Unizik Law Journal” 2023, no. 18, pp. 92–102.
- Iguh N.A., Akubailo F.C., Nnabugwu O.C., Onah C.A., Iguh C.L., *The Principle of Military Necessity and Use of Drone in Armed Conflict*, „International Journal of Comparative Law and Legal Philosophy” 2023, vol. 5(2), pp. 112–117.
- International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Committee of the Red Cross (ICRC) Position on Autonomous Weapon Systems: ICRC Position and Background Paper*, „International Review of the Red Cross” 2020, vol. 102(915), pp. 1335–1349. <https://doi.org/10.1017/S1816383121000564>
- International Committee of the Red Cross (ICRC), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Geneva 2007.
- Israeli Weapons, *Harpy*, <https://israeli-weapons.com/weapons/aircraft/uav/harpy/HARPY.html> (accessed 03.02.2025).

75 I. Bode, T.F.A. Watts, *Loitering...*, p. 5.

76 N.A. Iguh, F.C. Akubailo, *The Position...*, p. 102.

77 B. Perrin, *Lethal Autonomous Weapons Systems & International Law: Growing Momentum Towards a New International Treaty*, „ASIL Insights” 2025, vol. 29(1), p. 6.

78 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Position...*, p. 1349.

- Jain A.G., *Autonomous Weapon Systems, Errors and Breaches of International Humanitarian Law*, „Journal of International Criminal Justice” 2023, vol. 21(5), 1005–1032. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad043>
- Jasiuk E., Chochowska A., Chochowski K., *Legal Dilemmas of Drone Development in Poland*, „Journal of Intelligent & Robotic Systems” 2024, vol. 110(2), pp. 1–8. <https://doi.org/10.1007/s10846-024-02068-5>
- Kopeć R., Wasiuta O., Wójtowicz T., *Wojna dronów. Militarne wykorzystanie bezzałogowych statków powietrznych*, Kraków 2021.
- Kottasová I., *Kamikaze drones are the latest threat for Ukraine. Here's what we know*, CNN, 17.10.2022, <https://edition.cnn.com/2022/10/17/europe/kamikaze-drones-explained-update-intl/index.html> (accessed: 03.02.2025).
- Kowalczevska K., *Sztuczna inteligencja na wojnie*, Warszawa 2021.
- Lake J., *Weapons That Watch and Wait*, *Armada International*, 25.09.2024, <https://www.armadainternational.com/2024/09/weapons-that-watch-and-wait/> (accessed: 03.02.2025)
- Marcinko M., *Do Autonomous Weapon Systems Need Specific Rules of Engagement?*, [in:] *International Humanitarian Law*, ed. D. R. Bugajski, vol. XIV, Gdynia 2023.
- Marcinko M., *Some Legal Comments On “Transnational” Armed Conflicts*, [in:] *International Humanitarian Law*, ed. D. R. Bugajski, vol. XII, Gdynia 2021.
- Martin C., *Autonomous Weapons Systems and Proportionality: The Need for Regulation*, “Case Western Reserve Journal of International Law” 2025, vol. 57(1), pp. 255–300, <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol57/iss1/21>
- McCusker E., *General Kenneth F. McKenzie Jr. AEI Transcript*, U.S. Central Command, 29.04.2021, <https://www.centcom.mil/MEDIA/Transcripts/Article/2589847/general-kenneth-f-mckenzie-jr-aei-transcript-april-28th-2021/> (accessed: 03.02.2025).
- Michel A.H., *The Black Box, Unlocked: Predictability and Understandability in Military AI*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva 2020.
- Nehaluddin A., Faizah R., Nurulqayyimah A., *Can International Humanitarian Law Regulate Recent Drone Strikes?: A Case Study*, „Journal of East Asia & International Law” 2024, vol. 17(1), pp. 159–180. <https://doi.org/10.14330/jeail.2024.17.1.09>
- The New Voice of Ukraine, *Russian Lancet drone kills two, injures 10 in Chernihiv Oblast*, 23.06.2025, <https://english.nv.ua/nation/russian-loitering-munition-kills-civilians-in-village-attack-kids-among-10-wounded-50524197.html> (accessed: 02.07.2025).
- Perrin B., *Lethal Autonomous Weapons Systems & International Law: Growing Momentum Towards a New International Treaty*, „ASIL Insights” 2025, vol. 29(1), pp. 1–8. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5113555>
- Piątkowski M., *Co oznacza wypowiedzenie przez Federację Rosyjską Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich, dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych?*, Obserwator Międzynarodowy, 22.10.2019, <https://obserwatormiedzynarodowy.pl/2019/10/22/co-oznacza-wypowiedzenie-przez-federacje-rosyjska-protokolu-dodatkowego-do-konwencji-genewskich-dotyczacego-ochrony-ofiar-miedzynarodowych-konfliktow-zbrojnych-komentarz-piatkowski/> (accessed: 3.07.2025).
- Piątkowski M., *Wojna powietrzna a międzynarodowe prawo humanitarne*, Łódź 2021. <https://doi.org/10.18778/8142-942-9>
- Sotoudehfar, S., Sarkin, J.J., *Drones on the Frontline: Charting the Use of Drones in the Russo-Ukrainian Conflict and How Their Use May Be Violating International Humanitarian Law*, „International and Comparative Law Review” 2023, vol. 23(2), pp. 129–169. <https://doi.org/10.2478/iclr-2023-0018>
- Taddeo M., Blanchard A., *A Comparative Analysis of the Definitions of Autonomous Weapons Systems*, „Science and Engineering Ethics” 2022, vol. 28(5). <https://doi.org/10.1007/s11948-022-00392-3>

- UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 0-30. UK Air Power*, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/636baad0d3bf7f1649c4e36d/UK_Air_Power_JDP_0_30.pdf (accessed: 02.07.2025).
- Watts T.F.A., Bode I., *Automation and Autonomy in Loitering Munitions Catalogue (v.1)*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7860762>
- Zhugan O., Degtyarev M., *Version of loitering munitions classification based on the state-of-the-art and trends analysis*, „Space Science and Technology” 2024, vol. 30(3), pp. 31–39. <https://doi.org/10.15407/knit2024.03.031>
- Zimmermann B., [in:] *Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, eds. Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann, Geneva 1987.
- Zurek T., Kwik J., van Engers T., *Model of a military autonomous device following International Humanitarian Law*, „Ethics and Information Technology” 2023, vol. 25(15). <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09682-1>

Legal documents

- The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Text with amendments and protocols adopted through 28 November 2003.
- Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, of 12 August 1949.
- Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, of 12 August 1949.
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949.
- Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, of 12 August 1949.
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977.
- UN General Assembly, Resolution 79/62, Lethal Autonomous Weapons Systems, A/RES/79/62 (December 2, 2024).

Legal cases

- Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996.
- Military and Paramilitary Activities (Nicaragua. v. United States of America)*, Judgement, I.C.J Reports 1986.
- Prosecutor v. Kordic and Cerkez*, Decision on the Joint Defence Motion to Dismiss the Amended Indictment for Lack of Jurisdiction Based on the Limited Jurisdictional Reach of Articles 2 and 3, ICTY, no. IT-95-14/2-PT, 02.03.1999.

