

# PROBLEMY PRAWA **KARNEGO**

NUMER 1 / TOM 10 / 2026



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

# Problemy Prawa Karnego

NUMER 1 / TOM 10 / 2026

### **Redaktorzy naczelni**

Jarosław Zagrodnik (Uniwersytet Śląski w Katowicach)

Kazimierz Zgryzek (Uniwersytet Śląski w Katowicach)

### **Komitety redakcyjne**

Cynthia Alkon (Texas A&M University, USA), Matjaž Ambrož (University of Ljubljana, Słowenia), Michael Bohlander (Durham University, Wielka Brytania), Amalia Calderón Lozano (Colegio de Abogados de Sevilla, Hiszpania), Matthew Dyson (University of Oxford, Wielka Brytania), Clifford S. Fishman (The Catholic University of America w Waszyngtonie, USA), Justyna Karaźniewicz (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska), Piotr Kardas (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska), Monika Klejnowska (Uniwersytet Rzeszowski, Polska), Violetta Konarska-Wrzosek (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska), Damjan Korošec (University of Ljubljana, Słowenia), Ewa Kruk (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polska), Henryk Malevski (Uniwersytet Mikołaja Römera, Wilno), Jamil Mujuzi (University of the Western Cape, Republika Południowej Afryki), James Oleson (University of Auckland, Nowa Zelandia), Jerzy Skorupka (Uniwersytet Wrocławski, Polska), Sławomir Steinborn (Uniwersytet Gdański, Polska), Dariusz Świecki (Uniwersytet Łódzki, Polska), David Weisburd (Hebrew University, Izrael), Irene Wieczorek (Durham University, Wielka Brytania), Paweł Wiliński (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

### **Sekretarz redakcji**

Ewelina Bachera

Adres e-mail redakcji:

[problemypk@us.edu.pl](mailto:problemypk@us.edu.pl)

Strona internetowa czasopisma:

[www.problemypk.us.edu.pl](http://www.problemypk.us.edu.pl)

Czasopismo jest indeksowane w bazach:

Central and Eastern European Online Library

[www.cceol.com](http://www.cceol.com)

Directory of Open Access Journals

<https://doaj.org/>

European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences – ERIH PLUS

<https://kanalregister.hkdir.no/publiseringskanaler/erihplus/>

# Problemy Prawa Karnego

NUMER 1 / TOM 10 / 2026



# Spis treści

## STUDIA

JAMIL DDAMULIRA MUJUZI – The criminalisation of abortion in Uganda: Understanding Article 22(2) of the Constitution of Uganda in light of its drafting history

## ARTYKUŁY PROBLEMOWE

KAMIL ŁAKOMY – Ustalenie wieku sprawcy czynu zabronionego

JAN OLEKSIUK – Praktyka odpowiedniego stosowania art. 99a k.p.k. przez sądy dyscyplinarne

KRZYSZTOF SZCZUCKI – Rola zgody w znamionach przestępstwa zgwałcenia

KATARZYNA TKACZYK-RYMANOWSKA – The determinants of South Africa's drug policy in the area of demand reduction

MACIEJ WILCZYŃSKI – Problem przestępczości w okręgu przemyskim przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim i w jego trakcie



# Table of contents

## STUDIES

JAMIL DDAMULIRA MUJUZI – The criminalisation of abortion in Uganda: Understanding Article 22(2) of the Constitution of Uganda in light of its drafting history

## ARTICLES

KAMIL ŁAKOMY – Determining the age of the perpetrator of the criminal act

JAN OLEKSIUK – The practice of the analogous application of Article 99a of the Polish Code of Criminal Procedure by disciplinary courts

KRZYSZTOF SZCZUCKI – The role of consent in the structure of the offence of rape

KATARZYNA TKACZYK-RYMANOWSKA – The determinants of South Africa's drug policy in the area of demand reduction

MACIEJ WILCZYŃSKI – The issue of the crime in Przemyśl district before the outbreak of the Russian-Ukrainian war



**STUDIA**





JAMIL DDAMULIRA MUJUZI  
Faculty of Law, University of the Western Cape,  
South Africa

 <https://orcid.org/0000-0003-1370-6718>

## The criminalisation of abortion in Uganda: Understanding Article 22(2) of the Constitution of Uganda in light of its drafting history

**Abstract:** Article 22(2) of the Constitution of Uganda (1995) provides that “[n]o person has the right to terminate the life of an unborn child except as may be authorised by law.” It is different from the approaches taken in some African countries such as in Somalia, Kenya and Eswatini where the constitutions expressly provide for some of the grounds on which a pregnancy can be terminated. Parliament has not yet enacted legislation to give effect to Article 22(2). Hence, sections 130–132 of the Penal Code Act (1950) still criminalise attempts to procure abortion; procuring miscarriage; and supplying drugs to procure abortion. However, section 207 of the Penal Code Act allows abortion as a “surgical operation” to save the life of the mother. The Supreme Court of Uganda has explained different rules of constitutional interpretation. Referring back to the drafting history of the Constitution is one of those rules. There are different rules of constitutional interpretation the reliance on which could lead to a different outcome when interpreting Article 22(2). In this article, I rely on the drafting history of the Constitution to argue that Article 22(2) should be interpreted as permitting abortion for the purpose of saving a woman’s life even if it is not done as a surgical operation. Thus, I disagree with the Constitutional Court’s decision in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (2025), in which the Court held that the drafting history of Article 22(2) suggests that abortion is only legal if committed as a surgical procedure to save the life of a mother. I also argue that abortion on other grounds such as where a foetus has serious abnormalities and that the pregnancy was as a result of a criminal act such as rape, defilement or incest has to be legalised by Parliament expressly. Thus, the argument that Article 22(2) should be interpreted as legalising abortion on common law grounds is not supported by its drafting history.

**Keywords:** abortion, termination of pregnancy, saving life of a woman, grounds, Article 22(2), supplying drugs

## 1. Introduction

The Constitutional Court of Uganda observed that “abortion is a very controversial matter which attracts strong views from both sides of the divide.”<sup>1</sup> It went ahead to explain those strong views.<sup>2</sup> Article 22(2) of the Constitution of Uganda (1995) provides that “[n]o person has the right to terminate the life of an unborn child except as may be authorised by law.” Its drafting history shows that the Constituent Assembly delegates decided not to expressly mention the grounds on which a woman may be permitted to terminate a pregnancy. They empowered Parliament to provide for those grounds. Thus, Article 22(2) does not mention the grounds on which a pregnancy can be terminated. It is different from the approaches taken in some African countries such as in Somalia,<sup>3</sup> Kenya,<sup>4</sup> and Eswatini,<sup>5</sup> where the constitutions expressly provide for some of the grounds on which a pregnancy can be terminated. Parliament has not yet enacted legislation to provide for the circumstances in which a woman can terminate her pregnancy. Hence, sections 130–132 of the Penal Code Act (1950) still criminalise attempts to procure abortion<sup>6</sup>; procuring

---

<sup>1</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>2</sup> *Ibidem*, 105–106.

<sup>3</sup> Article 15(5) of the Constitution of Somalia 2012 provides that “Abortion is contrary to Shari’ah and is prohibited except in cases of necessity, especially to save the life of the mother.”

<sup>4</sup> Article 26(4) of the Constitution of Kenya 2010 provides that “[a]bortion is not permitted unless, in the opinion of a trained health professional, there is need for emergency treatment, or the life or health of the mother is in danger, or if permitted by any other written law.”

<sup>5</sup> Section 15(5) of the Constitution of Eswatini 2005 provides that “[a]bortion is unlawful but may be allowed[:] (a) on medical or therapeutic grounds including where a doctor certifies that[:] (i) continued pregnancy will endanger the life or constitute a serious threat to the physical health of the woman; (ii) continued pregnancy will constitute a serious threat to the mental health of the woman; (iii) there is serious risk that the child will suffer from physical or mental defect of such a nature that the child will be irreparably seriously handicapped; (b) where the pregnancy resulted from rape, incest or unlawful sexual intercourse with a mentally retarded female; or (c) on such other grounds as Parliament may prescribe.”

<sup>6</sup> Section 130 provides that “[a]ny person who, with intent to procure the miscarriage of a woman whether she is or is not with child, unlawfully administers to her or causes her to take any poison or other noxious thing, or uses any force of any kind, or uses any other means, commits a felony and is liable, on conviction, to imprisonment for a term of fourteen years.”

miscarriage<sup>7</sup>; and supplying drugs to procure abortion.<sup>8</sup> However, section 207 of the Penal Code Act allows abortion for surgical reasons.<sup>9</sup> Relying on the drafting history of the Constitution, I argue that Article 22(2) permits abortion for the purpose of saving a woman's life even if such abortion is not conducted as a surgical operation. This implies that sections 130–132 of the Penal Code are unconstitutional if they are interpreted to criminalise the acts therein to facilitate abortion for the purpose of saving a woman's life. It is also argued that abortion on other grounds such as where a foetus has serious abnormalities or where the pregnancy was as a result of criminal acts such as rape, defilement or incest, has to be legalised by Parliament expressly.<sup>10</sup> Hence, they are not permitted based on reading Article 22(2) in the light of its drafting history. Thus, the argument that Article 22(2) should be interpreted “expansively” to allow abortion on common law grounds is not supported by the drafting history.<sup>11</sup> Likewise, it is also not supported by the Supreme Court's understanding of the “cut-off” year for English common law to be directly applicable in Uganda. This so because the case of *Rex v. Bourne*<sup>12</sup> in which the English court defined the word “life” expansively to include “health” or “mental health” was decided in 1938 yet the cut-off year for English law to be applicable in Uganda is 1902.<sup>13</sup> Hence, the view that the case

---

<sup>7</sup> Section 131 provides that “[a]ny woman who, being with child, with intent to procure her own miscarriage, unlawfully administers to herself any poison or other noxious thing, or uses any force of any kind, or uses any other means, or permits any of those things or means to be administered to or used on her, commits a felony and is liable, on conviction, to imprisonment for a term of seven years.” For the interpretation of a similar provision in the Zambian Penal Code, see *Violet Zulu v The People* (HPA/20/2025) [2026] ZMHC 14 (16 January 2026).

<sup>8</sup> Section 132 provides that “[a]ny person who unlawfully supplies to or procures for any person any thing, knowing that it is intended to be unlawfully used to procure the miscarriage of a woman, whether she is or is not with child, commits a felony and is liable, on conviction, to imprisonment for a term of three years.”

<sup>9</sup> Section 207 provides that “[a] person is not criminally responsible for performing in good faith and with reasonable care and skill a surgical operation upon any person for his or her benefit, or upon an unborn child for the preservation of the life of the mother, if the performance of the operation is reasonable, having regard to the state of the patient at the time, and to all the circumstances of the case.”

<sup>10</sup> For a contrary view, see Charles Ngwena, “Taking Women's Rights Seriously: Using Human Rights to Require State Implementation of Domestic Abortion Laws in African Countries with Reference to Uganda,” *Journal of African Law*, no. 60 (2016): 110–140 where it is argued that abortion on several grounds is permissible under common law.

<sup>11</sup> This argument is made by Ngwena (*Ibidem*).

<sup>12</sup> *Rex v. Bourne* [1939] 1 K. B. 687; 3 All E. R. 615 (1938).

<sup>13</sup> In *Professor Isaac Newton Ojok v Uganda* (Criminal Appeal 33 of 91) [1993] UGSC 32 (18 June 1993) pp. 11–12, the Supreme Court held that “[i]t would therefore be appropriate to ascertain how far this court may refer to the English common law. It is clear that

of *Rex v Bourne* “would form part of body of common law applicable to Uganda”<sup>14</sup> ignores that above cut-off year and is not accurate. Before discussing the drafting history of the Constitution, it is important to briefly illustrate the rules of constitutional interpretation. This will demonstrate that relying on the drafting history of the Constitution is not the only rule of constitutional interpretation. It is just one of the rules.

## 2. Rules of constitutional interpretation

The Supreme Court and the Constitutional Court of Uganda have explained different rules of constitutional interpretation. For example, in *Attorney General v Kabaziguruka*,<sup>15</sup> the Supreme Court referred to its previous decisions and those of the Constitutional Court and summarised the eight rules of constitutional interpretation. It held that:

[1] The Constitution is the Supreme law of the land and forms the standard upon which all other laws are judged. Any law that is inconsistent with or in contravention of the Constitution is null and void to the extent of the inconsistency [...] [2] In determining the constitutionality of a legislation, its purpose and effect must be considered. Any legislation is always animated by an object the Legislature intends to achieve [...] [3] The rule of harmony, completeness and exhaustiveness has to be taken into account. This rule is to the effect that the entire Constitution has to be read together as an integral whole, with no particular provision destroying the other

---

the Judicature. Act (34 of 1962) provided in Section 2(2)(b) that the common law could be applied as it existed on 11th August 1902. The Judicature Act (Chapter 11 of 1967) in Section 3(2)(b) does not have that date in 1902. But in Section 3(5) the common law is defined as meaning those Parts of the law of Uganda, other than the written law, the applied law, the customary law observed and administered by the High Court as the common law and doctrines of equity respectively, immediately before the commencement of the Act namely 14th June 1967. In that case presumably the common law which had become the law of Uganda must have been the common law as on the 11th August 1902, or as modified. For under Section 3(3) of the Act of 1967 (the same as the proviso in Section 2(2) of the Act of 1962), the common law is to be in force only in so far as the circumstances of Uganda and its people permit, and subject to such qualifications as circumstances may render necessary. This provision has enabled the courts in Uganda to observe the modifications of the common law since 1902, and if the common law of 1902 is found wanting, it has not been adopted.”

<sup>14</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*, para. 107 (Justice Luswata).

<sup>15</sup> *Attorney General v Kabaziguruka* (Constitutional Appeal 2 of 2021) [2025] UGSC 1 (31 January 2025).

but each sustaining the other [...] [4] A constitutional provision containing a fundamental human right is a permanent provision intended to apply for eternity; therefore, it should be accorded dynamic, progressive, liberal, and flexible, construction; keeping in view the ideals cherished and approved of by the people, as well as their social, economic, and political cultural values so as to extend the benefit of the same to the maximum possible [...] [5] Where words or phrases are clear and unambiguous, they must be accorded their primary, plain, ordinary or natural meaning [...] [6] Where the language of the Constitution or a statute sought to be interpreted is imprecise or ambiguous, a liberal, generous, or purposeful interpretation should be given to it.<sup>16</sup>

Rule 7 of the Constitutional interpretation, on which this article relies, is to the effect that “The history of the country and the legislative history of the Constitution is also relevant and useful guide to constitutional interpretation.”<sup>17</sup> Rule 8 states that where necessary, a court interpreting the Constitution has to consider the National Objectives and Directive Principles of State Policy which are included in the Constitution.<sup>18</sup> The Court also held that “[i]n interpreting provisions of the Constitution, regard shall also be had to the obligations under international treaties to which Uganda has acceded as a dualist State by virtue of ratifications.”<sup>19</sup> The Constitutional Court has also considered the religious beliefs of Ugandans when interpreting the Constitution. For example, in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*<sup>20</sup> the Constitutional Court held that Article 22(2) of the Constitution cannot be interpreted as permitting “abortion on demand” as doing otherwise would be contrary to the teachings of Christianity and Islam.<sup>21</sup> This is so because “Christian and Islamic teachings dominate Uganda’s moral discourse.”<sup>22</sup> Thus, there are different rules of constitutional interpretation. The reliance on one of them could lead to a different outcome when interpreting Article 22(2). For example, international human rights bodies such as the Committee on Economic, Social and Cultural Rights<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Ibidem, 22–23.

<sup>17</sup> Ibidem, 23.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>21</sup> Ibidem, 124, 148.

<sup>22</sup> Ibidem, 148.

<sup>23</sup> E/C.12/UGA/CO/1 (CESCR 2015) para. 35: “The Committee recommends that the State party revise its abortion legislation, including by considering decriminalizing

and the CEDAW Committee,<sup>24</sup> have called upon Uganda to provide for more grounds on which abortion could be permitted. Thus, if one follows the rule of constitutional interpretation to the effect that “[i]n interpreting provisions of the Constitution, regard shall also be had to the obligations under international treaties to which Uganda has acceded as a dualist State by virtue of ratifications,” the inevitable outcome is that Article 22(2) should be interpreted to comply with Uganda’s international human rights obligations as explained by the treaty enforcement bodies. For example, this is the approach that the minority followed in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*<sup>25</sup> when they held that Uganda has an obligation in international and regional human rights instruments to ensure that women and girls have access to abortion on grounds including rape, incest, sexual assault, and where the continued pregnancy endangers the life, mental and physical health of the mother, or the foetus.<sup>26</sup> However, there are instances in which the Constitutional Court has expressly refused to follow the jurisprudence of international human rights treaties when interpreting the Constitution. For example, in *Women’s Probono Initiative v Attorney General*,<sup>27</sup> the petitioners argued that polygamy was unconstitutional and contrary to Uganda’s international human rights obligations. In dismissing this argument, Justice Margaret Tibulya, writing for the unanimous Constitutional Court, held that:

I noted the petitioner’s submission that the Human Rights Committee in paragraph 24 of General Comment No. 28 to the International [sic] Convention on Civil and [P]olitical [R]ights

---

abortion and providing for exceptions to the general prohibition on abortion in certain cases. It should also raise awareness on the legal exceptions among women and medical health-care personnel and ensure women’s access to abortion and post-abortion care services without discrimination in order to combat the prevalence of unsafe and illegal abortions.”

<sup>24</sup> The CEDAW Committee called upon Uganda to “address the high mortality rate” in the country by, among other things, “adopting the legislation envisaged in Article 22 (2) of the Constitution, on the termination of pregnancy, in order to legalize abortion in cases of rape, incest, risk to the life or health of the pregnant person and severe fetal impairment, ensuring that abortion is decriminalized in all other cases and lifting the moratorium on the implementation of the Standards and Guidelines on Reducing Maternal Morbidity and Mortality from Unsafe Abortions.” See CEDAW/C/UGA/CO/8-9 (CEDAW 2022) para. 42(a)(iii).

<sup>25</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>26</sup> *Ibidem*, 101–105.

<sup>27</sup> *Women’s Probono Initiative v Attorney General* (Constitutional Petition No. 12 of 2021) [2025] UGCC 6 (10 July 2025).

(ICCPR), stated that polygamy is incompatible with the principle of equality of treatment with regard to the right to marry. Based on the law and the jurisprudence cited above, it is my view that the committee's opinion is flawed. In any event the Human Rights Committee's opinion is not binding on this court.<sup>28</sup>

In *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*<sup>29</sup> the majority held that international law does not obligate Uganda to provide “abortion on demand” since Uganda made a reservation when ratifying the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa (2003).<sup>30</sup> Article 14(2)(c) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa requires states parties to take appropriate measures to “protect the reproductive rights of women by authorising medical abortion in cases of sexual assault, rape, incest, and where the continued pregnancy endangers the mental and physical health of the mother or the life of the mother or the foetus.” At the time of ratifying the Protocol, the Ugandan government made a reservation on Article 14(2)(c) to the effect that “[t]he State is not bound by this clause unless permitted by domestic legislation expressly providing for abortion.”<sup>31</sup> The effect of this reservation is that Article 14(2)(c) is subject to domestic law on abortion. This view has also been expressed by the Constitutional Court. In *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*,<sup>32</sup> in his separate decision concurring with the lead majority decision, Justice Kawuma observed:

It is correct to argue that as a state party to the respective international and regional human rights instruments, Uganda is obligated to fulfil the requirements of such arrangements. The “right

---

<sup>28</sup> Ibidem, para. 43. For a detailed discussion of this case, see Jamil Ddamulira Mujuzi, “The Constitutionality of Polygamous Muslim Marriages in Uganda: A Comment on *Women’s Probono Initiative v Attorney General* (Constitutional Petition No. 12 of 2021) [2025] UGCC 6 (10 July 2025),” *Jurnal HAM*, no. 17 (2026): 21–34.

<sup>29</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>30</sup> Ibidem, 232.

<sup>31</sup> See [https://au.int/sites/default/files/treaties/37077-sl-PROTOCOL\\_TO\\_THE\\_AFRICAN\\_CHARTER\\_ON\\_HUMAN\\_AND\\_PEOPLES\\_RIGHTS\\_ON\\_THE\\_RIGHTS\\_OF\\_WOMEN\\_IN\\_AFRICA.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/37077-sl-PROTOCOL_TO_THE_AFRICAN_CHARTER_ON_HUMAN_AND_PEOPLES_RIGHTS_ON_THE_RIGHTS_OF_WOMEN_IN_AFRICA.pdf) (accessed 21 November 2025).

<sup>32</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

to abortion” is however not recognized in any international and regional human rights instruments [...].<sup>33</sup>

Likewise, in her separate decision concurring with the majority decision, Justice Mugenyi demonstrated that although Ugandan courts refer to international human rights treaties and jurisprudence when interpreting the Constitution, Uganda is not a party to any international human rights treaty that provides for the right to abortion. She also held that since Uganda made a reservation on the provision on abortion when ratifying the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, Uganda does not have an obligation under that treaty to increase the grounds on which abortion is permissible. She also added that customary international law does not provide for the right to “safe abortion.”<sup>34</sup> However, the minority decision interpreted the effect of the reservation differently. They held that:

Respondent’s counsel correctly pointed out that by placing a reservation on Article 14(2)(c) of the Protocol, the GOU [Government of Uganda] may not be bound to pass a law authorising or regulating abortion and related practices. However [...], the reservation did not restrict the other provisions in Article 14 including the State’s obligation to promote and respect women’s right to determine whether to have children, the number of children and spacing of children, that are quite relatable to the right to abortion. When posting the reservation, the GOU clearly indicated that the reservation did not restrict any rights permitted by domestic legislations which by implication, would mean the exception in Article 22(2) of the Constitution, and the defence against a penal charge for abortion. Also, by implication, the reservation would not limit the obligations of the GOU under other international and regional instruments for which no reservations were made, as well as the rights to life and health of women as guaranteed by the Constitution.<sup>35</sup>

Thus, mere reliance on international law does not necessarily mean that a court will interpret legislation or the Constitution “in line” with international law. If one takes the approach of harmonisation, there is room for the argument that prohibiting a woman from terminating a pregnancy in cases such as rape, incest or where the pregnancy threatens her mental

<sup>33</sup> Ibidem, 232.

<sup>34</sup> Ibidem, 147–164.

<sup>35</sup> Ibidem, para. 106.

well-being contrary to her rights to human dignity and freedom not to be treated in a degrading manner. Indeed, this is the approach that the minority followed in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*<sup>36</sup> when they held that a blanket ban on abortion violates the rights to life, human dignity and not to be treated in a degrading manner.<sup>37</sup> They added that the blanket ban did not violate the right to freedom from discrimination.<sup>38</sup> On the other hand, the majority interpreted Article 22(2) in light of the constitutional provisions on the rights of women, the right to a family, the right to life, freedom from discrimination and the rights of children.<sup>39</sup> They held that declaring sections 130–132 and 207 of the Penal Code Act unconstitutional would lead to “abortion on demand” and hence contrary to the above human rights. The facts and issues before a court will guide the court in deciding which of the above rule(s) of constitutional interpretation to invoke. Thus, not all rules are applicable in all cases. Although I am aware of these other rules of constitutional interpretation, in this article, I demonstrate how a court could rely on the drafting history of the Constitution to interpret Article 22(2). In other words, I rely on what some scholars have referred to as “intentionalism”<sup>40</sup> or “originalism.”<sup>41</sup> There are cases in which the Constitutional Court<sup>42</sup> and the Supreme Court<sup>43</sup> have invoked the drafting history of the Constitution when interpreting constitutional provisions. This does not mean that this is the only

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem, 118–132.

<sup>38</sup> Ibidem, 133–142.

<sup>39</sup> Ibidem, 113–115, 133–136.

<sup>40</sup> See for example, Cheryl Boudreau, Mathew D. McCubbins and Daniel B. Rodriguez, “Statutory Interpretation and the Intentional(ist) Stance,” *Loyola of Los Angeles Law Review*, no. 38 (2005): 2131–2146 (the authors argue, *inter alia*, there is difference between legislative intent and statutory meaning).

<sup>41</sup> Sotirios A. Barber and James E. Fleming, *Constitutional Interpretation: The Basic Questions* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 82.

<sup>42</sup> See for example, *Hon. Fox Odoi & 21 Others v Attorney General & 3 Others* (Consolidated Constitutional Petition 14 of 2023; Consolidated Constitutional Petition 15 of 2023; Consolidated Constitutional Petition 16 of 2023; Consolidated Constitutional Petition 85 of 2023) [2024] UGCC 10 (3 April 2024); *Innocent Ngobi Ndiko and Others v Attorney General and Others* (Constitutional Petition No. 23 of 2020) [2025] UGCC 11 (18 August 2025); *Kagimu v Attorney General & 2 Others* (Constitutional Petition 32 of 2018) [2025] UGCC 4 (27 May 2025); *Saleh Kamba & Anor v Attorney General & 4 Ors* (Constitutional Petition No. 16 of 2013) [2014] UGCC 5 (21 February 2014).

<sup>43</sup> See for example, *Male H. Mibirizi v Attorney General & Karuhanga & 5 Others v Attorney General & Uganda Law Society v Attorney General* (Constitutional Appeal 2 of 2018; Constitutional Appeal 3 of 2018; Constitutional Appeal 4 of 2018) [2019] UGSC 102 (18 April 2019); *Attorney General v Susan Kigula & 417 Ors* [2009] UGSC 6 (21 January 2009).

rule of constitutional interpretation. It is just one of the rules and it has its own weaknesses or limitations as some scholars have demonstrated.<sup>44</sup> Likewise, although case law<sup>45</sup> and legislation in some African countries have “expanded” the grounds on which a woman can be allowed to terminate a pregnancy in addition to saving her life,<sup>46</sup> such case law and legislation is not applicable to Uganda and Ugandan courts are not required to refer to it in interpreting the Constitution. At most, as the Supreme Court has held, such case law is persuasive and not binding.<sup>47</sup> The same applies to the decisions of the European Court of Human Rights<sup>48</sup> and the Court of Justice of the European Union.<sup>49</sup> This explains why, although in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*,<sup>50</sup> the petitioners and the Court cited cases and laws from countries such as Kenya, Colombia, Poland, Ghana, Ethiopia, the United Kingdom, the United States of America and Rwanda in which courts or governments have increased the grounds on which abortion is allowed, the majority of the judges did not rely on that case law and legislation to declare the relevant provisions of the Penal Code Act prohibiting abortion as unconstitutional. As the Court held, it was “not persuaded that legalisation of abortion by other jurisdictions should be blindly followed by Uganda

---

<sup>44</sup> See generally, Frank B. Cross, *The Failed Promise of Originalism* (Stanford: Stanford University Press, 2013); Morgan Marietta, *A Citizen’s Guide to the Constitution and the Supreme Court: Constitutional Conflict in American Politics* (London: Taylor and Francis, 2014); Mark J. Boone and Mark D. Eckel (eds.), *Originalism in Theory and Law: Comparing Perspectives on the Bible and the Constitution* (London: Bloomsbury Publishing, 2024).

<sup>45</sup> Section 243 of the Penal Code of Malawi is similar to section 207 of the Penal Code Act of Uganda and provides that “A person is not criminally responsible for performing in good faith and with reasonable care and skill a surgical operation upon any person for his benefit, or upon an unborn child for the preservation of the mother’s life, if the performance of the operation is reasonable, having regard to the patient’s state at the time, and to all the circumstances of the case.” In *S (on the Application of HM (guardian) on behalf of CM (minor)) v Hospital Director of Queen Elizabeth Central and Another* (Judicial Review Cause 3 of 2021) [2021] MWHC 385 (15 June 2021), the High Court of Malawi held that saving a woman’s life includes saving her mental or physical health.

<sup>46</sup> See for example, Section 4 of the Termination of Pregnancy Act (Zimbabwe); section 3 of the Abortion and Sterilization Act 2 of 1975 (Namibia); Article 3 of the Ministerial Order for Conditions to be Satisfied for a Medical Doctor to perform an Abortion (Ministerial Order 2 of 2019) (Rwanda).

<sup>47</sup> See for example, *Ssebanakita v Fuelex (U) Limited* (Civil Appeal 4 of 2016) [2017] UGSC 90 (6 October 2017) (Indian case law); *Aharikundira v Uganda* [2018] UGSC 49 (3 December 2018) (Nigerian case law).

<sup>48</sup> *Attorney General v Susan Kigula & 417 Others* [2009] UGSC 6 (21 January 2009).

<sup>49</sup> *Humphrey Nzezi v Bank of Uganda and Attorney General* (Constitutional Appeal No. 01 of 2021) [2025] UGSC 20 (14 May 2025).

<sup>50</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

without considering the unique social, constitutional and cultural context of Uganda.”<sup>51</sup> We now turn to the discussion of the drafting history of Article 22(2) of the Constitution.

### 3. The drafting history of Article 22(2) of the Constitution

#### 3.1. Introductory remarks

In 1988, the Ugandan government started the process of enacting a new constitution to replace the 1967 Constitution. As a result, it established the Constitutional Commission. The Commission was headed by Mr Benjamin Odoki and that is why it was also known as the “Odoki Commission.” The Odoki Commission travelled to different parts of Uganda and gathered peoples’ views on the issues they wanted to be addressed in the new constitution. The Commission included these views in its report. In its report, the Odoki Commission wrote that in pre-colonial Uganda, the right to life was respected and that “[a]bortion was either unknown or very severely punished.”<sup>52</sup> On the issue of the rights of children, the Odoki Commission wrote that “[m]any views strongly condemned abortion and wanted it to be severely punished by law. Other views, especially from women, wanted the issue to be nationally debated in order to reach a consensus decision on the issue.”<sup>53</sup> However, in its recommendations, the report was silent on the issue of abortion. The above extracts from the report show that Ugandans were not unanimous on the issue of abortion. Although “many” opposed it, some thought that the issue should be debated. However, the report is silent on the exact views each group advanced to justify their positions. It is also silent on the exact number of people who opposed increasing the grounds on which abortion could be permitted. It is not clear whether those who opposed or supported abortion included religious leaders or human rights activists respectively. The Draft Constitution, which was prepared by the Odoki Commission for debate and eventual promulgation by the Constituent Assembly, was also silent on the issue of abortion. Clause 52, the provision on the right to life, was limited to the circumstances in which the death sentence could be imposed and executed.<sup>54</sup> We now turn to the Constituent Assembly

---

<sup>51</sup> Ibidem, 117.

<sup>52</sup> *Report of the Uganda Constitutional Commission: Analysis and Recommendations* (1992) para. 7.18(a).

<sup>53</sup> Ibidem, para. 7.142(c).

<sup>54</sup> Clause 52 of the Draft Constitution provided that: “(1) No person shall be deprived of life intentionally except in execution of a sentence of a court of law in a fair trial in

debates in which the issue of abortion was discussed before including Article 22(2) in the Constitution.

### 3.2. The Constituent Assembly debates

The Constituent Assembly dealt with the Draft Constitution in two stages. The first stage dealt with the “general debates.” This was before the delegates embarked on debating specific provisions of the draft constitution (the second stage). During the “general debates,” the delegates explained the issues their constituencies expected them to address. At this stage, only three delegates made submissions on the issue of abortion. The limited number of submissions on this issue at this stage could be attributed to the fact that the Draft Constitution did not include a provision on abortion. The first delegate argued that the people he represented asked him to emphasise that even before birth, people have rights that have to be protected by the government and that is why abortion is prohibited.<sup>55</sup> The second one argued that the “culprits” of “illegal abortion” should be given “very stiff penalties.”<sup>56</sup> However, the delegate did not clarify what he meant by these terms. The final one submitted that the issue of abortion was “controversial” and asked members to discuss it.<sup>57</sup> However, since the “general debates” were not meant to discuss specific draft provisions, the issue was not discussed then. It was discussed during the second stage. It is important to note that the few submissions made during the general discussion showed that the debate on abortion was likely to be heated. This was indeed the case during the second stage.

As mentioned above, although clause 52 of the Draft Constitution provided for the right to life and the circumstances in which it could be taken away, it was silent on the issue of the right to life of an unborn child. During the debates on clause 52, one of delegates wanted to know whether the right to life included “antenatal – life of unborn babies.”<sup>58</sup> He added that it was not clear whether the provision permitted abortion.<sup>59</sup> In response, one of the delegates argued that the provision dealt with abortion

---

respect of a criminal offence under the law of Uganda of which he has been convicted. (2) No law shall be made by Parliament depriving any person of the right to life except in very grave circumstances acceptable in a just and democratic society.”

<sup>55</sup> *Proceedings of the Constituent Assembly (Official Report)* (1994–1995), 511 (Mr. Wanendeya).

<sup>56</sup> *Ibidem*, 622 (Mr. Zziwa).

<sup>57</sup> *Ibidem*, 920 (Prof. Kajubi).

<sup>58</sup> *Ibidem*, 1876 (Dr. Kabayo).

<sup>59</sup> *Ibidem*, 1876 (Dr. Kabayo).

because by terminating a pregnancy “you take a decision to kill a life.”<sup>60</sup> Although these issues were raised, clause 52 was initially adopted without dealing with the issue of abortion.<sup>61</sup> In other words, it only focused on the right to life generally and the circumstances in which it could be “violated.” Six days after the adoption of clause 52, the Chairperson of the Legal and Drafting, Professor Kanyeihamba, informed the Constituent Assembly that some of the delegates had approached the Committee and asked that clause 52 should be reopened so that they introduce a provision dealing “with the right to terminate the life of the unborn child.”<sup>62</sup> He added that his committee “advised against that Amendment having explained very fully the circumstances why it was rejected but the [...] members insisted that they would bring it to the Plenary Session.”<sup>63</sup> Since the delegates had other substantive provisions to deal with,<sup>64</sup> the amendment was only introduced for discussion four days later when the delegates were debating the clause on the rights of children.<sup>65</sup>

The proposed amendment, introduced by Dr. Miyingo, was to the effect that “[n]o person has a right to terminate the life of the unborn child, except on medical grounds or when the life of the mother is at risk.”<sup>66</sup> This will be referred as the first proposed amendment. After that amendment was read-out, the Chairperson of the Constituent Assembly submitted that the version in his possession was different from that the delegate had tabled. His version was to the effect that: “[n]o person has the right to terminate the life of an unborn child, except on medical grounds or when the life of the mother is at risk or both.” In other words, the amendment was “dropping the words ‘or both’.”<sup>67</sup> In response, Dr. Miyingo clarified that:

Mr. Chairman, “or both” had been put by the technical staff because we had put in words “and/or” which they said was not acceptable in legal terms. So, they had included both to cater for medical grounds and then the life of the mother. But after consideration, we found that even if we left out “both,” it would still carry the meaning. So, “both”... is removed.<sup>68</sup>

---

<sup>60</sup> Ibidem, 1876 (Mr. Waswa).

<sup>61</sup> Ibidem, 1895 (2 September 1994).

<sup>62</sup> Ibidem, 1974 (Prof. Kanyeihamba, 8 September 1994).

<sup>63</sup> Ibidem, 1974 (Prof. Kanyeihamba).

<sup>64</sup> Ibidem, 1974–2028.

<sup>65</sup> Ibidem, 2029 (12 September 1994).

<sup>66</sup> Ibidem, 2029 (Dr. Miyingo).

<sup>67</sup> Ibidem, 2029 (Chairperson).

<sup>68</sup> Ibidem, 2029.

The Legal and Drafting Committee confirmed that the words “or both” had been deleted.<sup>69</sup> This will be referred to as the second amendment. The Chairman asked Dr. Miyingo to explain why the amendment was necessary. Dr. Miyingo argued that the amendment was necessary because there was a need to protect the life of an unborn child. He added that:

[W]e are trying to promote and protect the rights of the child, we must, therefore [...] discourage all measures that seem to interrupt and stop the delivery of a child into this world. Hon. Delegates, you will all realise that the biological processes that lead to the formation of the child are not accidental. The acts that lead to the formation of the child are mutually agreed upon by two people and whom nature and God favour and they get a gift out of it. Then, it is really absurd [...] for one to turn around and destroy the very gift of their labour. (*Laughter*) [...] [W]e are not advocating that we should not have family planning or we should not have birth control. In fact, we are advocates of family planning. All we are saying is that abortion should not be the way to control or to plan the family. We know there are many other ways which we support, like the pill, the coil and the natural means of birth control and we support these.<sup>70</sup>

He added that although the amendment was meant to protect the life of an unborn child, there were exceptions. In particular, “the life of the unborn child should not be interrupted unless there are medical grounds which indicate that either the mother or the unborn child is at risk.”<sup>71</sup> He explained that there were “many reasons why abortion should not be encouraged.” He mentioned religious and moral reasons.<sup>72</sup> He added that permitting people to terminate pregnancies “indiscriminately” had the potential of leading to depopulation and the “killing” of many future leaders.<sup>73</sup> He added that the amendment was needed to “protect these [unborn] persons whose life can be terminated by people who are just selfish to themselves.”<sup>74</sup> He argued that some countries were facing declining populations and that Uganda should avoid following that route.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Ibidem, 2029 (Mr. Wacha).

<sup>70</sup> Ibidem, 2030 (Dr. Miyingo).

<sup>71</sup> Ibidem, 2020 (Dr. Miyingo).

<sup>72</sup> Ibidem, 2030 (Dr. Miyingo).

<sup>73</sup> Ibidem, 2030 (Dr. Miyingo).

<sup>74</sup> Ibidem, 2030 (Dr. Miyingo).

<sup>75</sup> Ibidem, 2030 (Dr. Miyingo).

After the above “motivations,” the Chairperson asked other delegates to make submissions on the proposed amendment. Some supported it whereas others opposed it. Those who supported it argued that it was necessary because abortion was mostly committed by secondary school students who feared being expelled from schools, would lead to the killing of “people with potential,” and that the unborn child had not “committed any crime.”<sup>76</sup> Another delegate argued that although he supported the amendment, he disagreed with the view that abortion was mostly committed by schoolgirls. According to him, statistics showed that it was mostly committed by married women.<sup>77</sup> Another delegate argued that before he decided whether or not to support the amendment, its sponsors had to first clarify what they meant by their arguments that a woman could terminate the pregnancy when her life was at risk and or on “other medical grounds.”<sup>78</sup> He wanted them to explain the meaning of “other medical grounds.” The co-sponsor of the Amendment explained the above phrase in the following terms:

[C]urrently doctors have been conducting abortions. I am informed they have not been doing it under the Law as part of treatment. That is called therapeutic abortion. When you feel that the mother, by continuation of that pregnancy, is seriously at risk; we have got medical conditions – like if somebody has got a severe heart failure. The continuation of that pregnancy will end up in the death of the mother and of course, the child. So, that is a medical ground for a doctor to conduct an abortion. Two, when there are some congenital abnormalities in the foetus and you feel that this foetus will not be born and be a useful person. We have got some genetic abnormalities, some syndromes which occur in a foetus and which fortunately enough we can now detect with the current technology which is available.<sup>79</sup>

Another delegate, Prof. Nsibambi, supported the above amendment but added that the provision should be strengthened to prohibit abortion generally and to include another ground on which abortion could be permitted to the effect that “except where the said pregnancy is a result of rape when the life of the mother is at stake.”<sup>80</sup> This is referred to as the third proposed amendment. However, the Chairperson of the

---

<sup>76</sup> Ibidem, 2031 (Mr. Romushana).

<sup>77</sup> Ibidem, 2031 (Mr. Tumwine).

<sup>78</sup> Ibidem, 2031 (Mr. Eresu Elyanu).

<sup>79</sup> Ibidem, 2032 (Dr. Mugenyi).

<sup>80</sup> Ibidem, 2032 (Prof. Nsibambi).

Constituent Assembly argued that Prof. Nsibambi's proposed amendment did "not make sense in terms of legal drafting."<sup>81</sup> He asked one of the delegates, who was a lawyer, to suggest the best way in which Prof. Nsibambi's proposed amendment could be better integrated in the earlier version suggested by the Legal and Drafting Committee (the first proposed amendment). The delegate, instead of integrating Prof. Nsibambi's proposed amendment with the one of the Legal and Drafting Committee, added a new ground on which abortion could be allowed. His proposed amendment was to the effect that: "[n]o person has a right to terminate the life of an unborn child except on medical grounds or when the life of the mother is at risk or when the conception was a result of a criminal act."<sup>82</sup> He added that for a woman to be allowed to terminate a pregnancy, "the conception should not have been out of rape [only] but also other criminal acts like defilement and something like that."<sup>83</sup> This is referred to as the fourth proposed amendment. The Chairperson of the Constituent Assembly fine-tuned the fourth proposed amendment.<sup>84</sup> He explained that the general rule was that abortion was prohibited and that the fourth proposed amendment created two exceptions to that rule.<sup>85</sup> However, the mover of the fourth amendment clarified that it created three and not two exceptions. These were that a pregnancy could be terminated on any of the following three grounds: medical grounds; when the life of the child is at risk; or when conception was a result of rape or another criminal act.<sup>86</sup>

After the fourth amendment was clarified, the Chairperson of the Constituent Assembly asked the mover of the third amendment, Prof. Nsibambi, to explain why rape had to be expressly mentioned in the Constitution.<sup>87</sup> Prof. Nsibambi explained that rape was dehumanising and humiliating and that there was a risk that the victim could be infected with HIV.<sup>88</sup> The Chairperson of the Constituent Assembly asked delegates

<sup>81</sup> Ibidem, 2032.

<sup>82</sup> Ibidem, 2032 (Mr. Kirenga).

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibidem, 2032–2033. He fine-tuned it to read as: "No person has the right to terminate the life of an unborn child except: (a) on medical grounds or when the life the mother is at risk; (b) in the case of rape or criminal conduct." He explained the rationale behind the suggested changes: "Then you would have two legs to it. The (a) and (b) both being exceptions in their own right."

<sup>85</sup> Ibidem, 2033.

<sup>86</sup> Ibidem, 2033 (Mr. Kirenga).

<sup>87</sup> Ibidem, 2033.

<sup>88</sup> Ibidem. He explained: "As you all know, rape is dehumanising; it is also humiliating. Worse still, because of the problem of rape, it is more dangerous these days for obvious reasons. The scourge of AIDS, as you know, has already done a lot of harm to this country. That is why I am asking Hon. Members to include rape as a condition under which termination of pregnancy should be allowed."

to support or oppose Prof. Nsibambi's proposed amendment. Some of the delegates opposed the third proposed amendment on the ground that terminating a pregnancy on the basis of rape was unjustified as "the aim of the rapist is not to get a child,"<sup>89</sup> it was not always easy to determine that the pregnancy was a result of rape<sup>90</sup>; allowing the termination of pregnancy on the ground of rape would be tantamount to "giving free license to our youngsters to engage in sex before marriage" because they know the abortion was permissible<sup>91</sup>; and that one could not rule out the possibility of some girls and women who had consensual sex to falsely allege that they were raped in order to justify the termination of pregnancies.<sup>92</sup> The third proposed amendment was also opposed on the ground that cases of rape and defilement were covered in the first proposed amendment.<sup>93</sup>

Those who supported the third proposed amendment argued that rape could be proved both "medically" and legally<sup>94</sup>; and that rape and defilement were on the increase especially in politically instable areas where girls and women had been abducted and defiled or raped by rebels.<sup>95</sup> Others supported the third proposed amendment on condition that it had to be amended to address their concerns. For example, one of the delegates argued that it had to be made more specific. He submitted that although he supported abortion on the ground of rape, he opposed it on the ground of "any criminal act." He argued that the "addition make[s] the provision too wide" and included many criminal acts such as adultery.<sup>96</sup> In response to this concern, the mover of the fourth proposed amendment, who had added the words "any criminal act" to the third proposed amendment clarified that by "any criminal act," he meant defilement.<sup>97</sup> Thus, the provision was to be amended to provide for "rape or defilement." This is referred to as the fifth proposed amendment.

---

<sup>89</sup> Ibidem, 2033 (Mr. Okalebo). He argued that "the aim of a rapist is not to get a child. So [...] we cannot begin discriminating as to the cause of life. The objective of this Article is to protect life regardless of its cause and we cannot begin ascertaining as to how and when life came in a proper manner – whether by rape or not. So, Mr. Chairman, when we begin doing this, we shall find difficulties in implementing the Law because we shall first of all go up to the root of how that life came into existence. If we were to protect life of an unborn child, let us not look at how it came into being but protect the life of a child. So, this Amendment [...] is not effective. It is not proper as it goes ahead to destroy the very objective of protecting life."

<sup>90</sup> Ibidem, 2033 (Mr. Loote).

<sup>91</sup> Ibidem, 2034 (Rev. Father Batanyende).

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem, 2035 (Mr. Chebet Maikut).

<sup>94</sup> Ibidem, 2033 (Prof. Nsibambi).

<sup>95</sup> Ibidem, 2033 (Mrs. Lagada).

<sup>96</sup> Ibidem, 2034 (Mr. Njuba).

<sup>97</sup> Ibidem, 2034 (Mr. Kirenga).

In light of this argument, the Chairperson of the Constituent Assembly asked delegates to express their opinions on this additional amendment which proposed to replace the words “any criminal act” with defilement.<sup>98</sup> The delegates opposed replacing “any criminal act” with defilement on the ground that it would be too restrictive as there were other criminal acts, such as incest<sup>99</sup> and concealment<sup>100</sup> that could lead to pregnancy. In other words, “substituting the words [‘any criminal act’] with defilement will be narrowing it too much.”<sup>101</sup> Another delegate argued that he was opposed to specifying any grounds of abortion in the Constitution. As he put it:

I believe we are supposed to make the fundamental law. I would have thought or I would like to recommend to the Movers of the Motion that we make a generic constitutional provision for parliament to make laws governing the unborn child. If we go into details, we are pre-empting medical technology whereby these days babies are even made in a test tube in a laboratory. How do you govern such a situation? [...] I believe that the women who bear these children have a right to their bodies. They are the final custodians. They make the child, they have the right to dispose of it. It is a matter of choice.<sup>102</sup>

He added that it was better for the delegates to make “a generic or omnibus Constitutional Provision governing the unborn child.”<sup>103</sup> This is referred to as the sixth proposed amendment. By suggesting that the provision should not specify any ground(s) of abortion, it had the effect of affecting all the first five proposed amendments. One of the delegates opposed the sixth proposed amendment on the ground that sexual relationship being a “joint venture” between a man and woman, the woman had no “right” to terminate the pregnancy without consulting with the man.<sup>104</sup> In partial support of the sixth proposed amendment, one of the members of the Legal and Drafting Committee argued that:

[W]hen this matter came before the Legal and Drafting Committee we advised that abortion essentially was not a Constitutional matter. Our view was that this matter has been covered by the Penal

---

<sup>98</sup> Ibidem, 2034.

<sup>99</sup> Ibidem, 2034 (Mr. Masika).

<sup>100</sup> Ibidem, 2035 (Mr. Mayanja).

<sup>101</sup> Ibidem, 2035 (Chairperson of the Constituent Assembly).

<sup>102</sup> Ibidem, 2035 (Mr. Awori).

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem, 2035 (Brig. Kyaligonza).

Code, although the Penal Code does not cover the exceptions – the exceptional grounds of medical abortion. We were of the opinion that if the matter came before Parliament, these exceptions could be provided for. That still [...] is our opinion. (*Applause*).<sup>105</sup>

After the above submission, the Chairperson of the Constituent Assembly asked delegates to finalise their submissions on the fifth proposed amendment.<sup>106</sup> In their submissions, however, they addressed both the proposed fifth and sixth amendments concurrently. Thus, the delegates invoked the sixth proposed amendment as the reason to object to the fifth proposed amendment. For example, one delegate argued that he opposed the fifth proposed amendment because stipulating the grounds of abortion in the constitution would be “too restrictive” and that it was better to allow Parliament to provide for “exceptions” to the general rule prohibiting abortion.<sup>107</sup> Another delegate also argued that she opposed the fifth amendment on the ground that the people she represented would not support abortion simply because a woman was raped. According to her, even in cases of rape, “abortion is still abhorrent and the rights of the unborn child should also be protected.”<sup>108</sup> She suggested that the issue should be “deferred” and allow Parliament to deal with it carefully after considering submissions from different stakeholders.<sup>109</sup> Since many submissions had been made on the fifth amendment, the Chairperson of the Constituent Assembly informed the delegates that time was running out as they had other provisions to consider. He asked them to either endorse the fifth amendment or the sixth amendment subject to further deliberations on the latter. The majority rejected the fifth amendment. This meant that the debate on the sixth amendment had to continue.<sup>110</sup> At this stage, there was no suggestion to specifically discuss the first to the fourth amendments. This could be explained by the fact that they had been integrated into the sixth amendment. When the Chairperson of the Constituent Assembly opened the floor for discussion on the sixth amendment, one delegate introduced what we refer to as the seventh proposed amendment. He argued that:

[T]he Amendment I wish to move is a reflection of what a number of [d]elegates have said regarding whether we should go into

---

<sup>105</sup> Ibidem, 2035 (Mr. Wacha).

<sup>106</sup> Ibidem, 2036.

<sup>107</sup> Ibidem, 2036 (Mr. Komakech).

<sup>108</sup> Ibidem, 2037 (Ms. Byanyima).

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem, 2037.

detail as to the circumstances to justify abortion [...] [W]e heard Dr. Mugenyi indicating to us what he understood by “on medical grounds” [in the second amendment]. And to me it sounded extremely wide or too permissive depending on the [d]octor’s opinion and sympathy and what he thinks is useful life to this world. So... I am moving that instead of specifying the grounds in this Article [clause], we say that Parliament shall or may make a Law to this effect. The clause should read, “No person has the right to terminate the life of an unborn child except as may be authorised by Law.” So, that we give Parliament opportunity to study [...] and specify circumstances under which abortion may be permitted.<sup>111</sup>

The above proposed amendment was seconded and the Chairperson asked delegates to make submissions on the same issue. As mentioned above, the issue of abortion was being discussed under the provision on the rights of children. One delegate explained that under the provision on the rights of children, a child had been defined as a person below the age of 18 years. He wondered whether an unborn child was included in the definition of a child “because when we count years, we count them from the date of birth.”<sup>112</sup> Another delegate suggested that it would have been more appropriate to include the provision on abortion under the clause dealing with the “general right to life” instead of under the provision dealing with the rights of children.<sup>113</sup> The Chairperson of the Constituent Assembly responded that the above-mentioned submission (on dealing with the issue of abortion under the provision on the right to life) “raises a debatable situation whether the unborn foetus has a right to life as a person or we say, that it is an unborn child and therefore must be protected because childhood starts from conception until delivery. It is not very, very clear.”<sup>114</sup>

The view that the provision on abortion should be included under the clause dealing with the right to life was supported by another delegate, who also argued that it was better to include a provision in the constitution to empower Parliament to enact legislation specifying the grounds on which a woman could be allowed to terminate her pregnancy. This was so because it was impossible to “exhaust [all] the exceptions” in the constitution.<sup>115</sup> He added that whichever exception was included in such

---

<sup>111</sup> Ibidem, 2037 (Mr. Mulenga).

<sup>112</sup> Ibidem, 2037 (Mr. Zziwa).

<sup>113</sup> Ibidem, 2037 (Prof. Nabudere).

<sup>114</sup> Ibidem, 2038.

<sup>115</sup> Ibidem, 2038 (Mr. Ssekweyama).

legislation “would just serve as defence after the woman has aborted.”<sup>116</sup> It was suggested that instead of “wasting time” discussing whether the provision on abortion should be included under the clause dealing with the rights of children or the one dealing with the right to life, it was better for the delegates to discuss the seventh proposed amendment and, if adopted, leave the issue of where it was to be placed to the Technical Committee.<sup>117</sup> This proposal was not opposed by any delegate. Thereafter, the delegates discussed the seventh amendment. The first delegate argued that he supported it because by including it in the Constitution, the Constituent Assembly “will have killed two birds with one stone. We shall have not given permission to anybody to carry abortion and at the same time we shall have left the responsibility to Parliament to authorize any other lawful abortion.”<sup>118</sup> Another one also supported it because abortion was a “contentious” issue and it was better to leave it to Parliament to deal with it after consulting widely with other stakeholders.<sup>119</sup> After the above two submissions, the Chairperson of the Constituent Assembly stated that:

[T]here has been an Amendment moved because this amendment drastically alters the original by knocking off those exceptions. If we pass this one then we do not proceed with the one which has been moved. In fact, it will have taken it over. Now the Question is that the Motion amending the original one by Hon. Mulenga as now it reads: “No person has the right to terminate the life of an unborn child except as may authorised by Law.”<sup>120</sup>

The Chairperson asked the delegates to approve or reject the seventh amendment. They approved it. After that approval, he added that the adoption of the seventh amendment meant that the delegates had “disposed off [sic] the original amendment.”<sup>121</sup> The duty was on the Technical Committee to determine where to place it “without changing the text as we have approved.”<sup>122</sup>

A subsequent attempt to require the Technical Committee, before deciding where to place the provision on abortion, to first determine whether or not a foetus was a child, was opposed by the Chairperson

---

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Ibidem, 2038 (Mr. Katureebe and the Chairman of the Constituency Assembly).

<sup>118</sup> Ibidem, 2038 (Dr. Nyeko).

<sup>119</sup> Ibidem, 2038 (Mr. Katureebe).

<sup>120</sup> Ibidem, 2038.

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> Ibidem.

of the Constituent Assembly on the ground that it would have required the delegates to discuss the previous amendments which had provided for the grounds on which abortion was permissible.<sup>123</sup> The Chairperson's view was not opposed by any delegate. Thus, the seventh amendment was adopted. The Technical Committee decided to place it under Article 22 (dealing with the right to life). It was emphasised that legislation was a prerequisite for Article 22(2) to be put in effect because although the provision was enacted, "[n]obody is now going to ask for abortion anyhow, but we have got to wait for Parliament to pass the law in respect of that."<sup>124</sup> It was also emphasised that abortion was not to be used as a method of population control as this was prohibited by the UN population agency.<sup>125</sup> One of the delegates also argued that under Article 22(2), Parliament has the discretion whether or not to enact the law "legalising" abortion.<sup>126</sup> The delegates also agreed that there were contradictory legal and medical definitions of the terms "unborn child." That is why they did not define it in the constitution.<sup>127</sup>

When the provision was adopted, some national newspapers reported that the Constituent Assembly had "allowed" abortion, whereas others reported that it had "rejected" abortion.<sup>128</sup> Several months after the provision had been adopted, one delegate asked the Chairperson of the Constituent Assembly to reopen it and delete the words "except as may be authorised by law" so that it is amended to provide that "[n]o person has a right to terminate the life of an unborn child."<sup>129</sup> He motivated as to why he had moved that amendment as follows:

[F]ar too often, the provision under the law has been abused [...]. [I]t is a well-known fact that today there are activities going on by both qualified and unqualified practitioners in the area of healers who have terminated the lives of the unborn child. We feel that every child, God's creation, should be given an opportunity to life. It is not the fault of the child [...] that some people find themselves

---

<sup>123</sup> Ibidem.

<sup>124</sup> Ibidem, 2134 (Mr. Atubo).

<sup>125</sup> Ibidem, 2215 (Mrs. Zziwa).

<sup>126</sup> Ibidem, 2217 (Mr. Mayanja-Nkangi). He argued that: "First, no one may take the life of a foetus. Second; anybody may take a life of a foetus if Parliament says so. Third; nobody may do so, if Parliament does not say so. Now, you see, we have got three statements, this assembly is noncommittal, it is living the whole thing to be debated by Parliament. And the words used are 'Parliament may not', 'Parliament shall'. It is not a mandatory duty on Parliament to legislate either way [...]."

<sup>127</sup> Ibidem, 3428, 3435–3436.

<sup>128</sup> Ibidem, 2217–2218 (Mrs. Zziwa).

<sup>129</sup> Ibidem, 5328 (Mr. Pinto).

with what they call unwanted pregnancies. It is also on record that there are many children who were born in circumstances, let us say, where young girls were still in school and others out of wedlock who grow to be very useful citizens of this country.<sup>130</sup>

Before the motion could be debated, the Chairperson of the Constituent Assembly informed the delegates that it had been moved contrary to procedure and asked its mover to comply with the procedure and come back to the Assembly.<sup>131</sup> However, before he could do so, the Chairperson of the Constituent Assembly permitted delegates to express their opinions on the proposed amendment. Two delegates made submissions and they both opposed the proposed amendment. The first one argued that removing the last words from the clause would have created the impression “that the unborn child has the right to terminate the life the mother.”<sup>132</sup> The second one, a medical doctor, argued that the amendment was advancing “really unlawful reasons.”<sup>133</sup> She clarified further that:

[T]he reason currently under the law which allows the termination of the life of an unborn child have been explicitly given [...] those are the only reasons under the law where a Doctor and not only one doctor, and not even a foot doctor, but a consultant obstetrician, not these one-degree doctors you see floating all over the place, consultant obstetrician under the law! Two of them are the ones who are supposed to certify that a child’s life can be terminated because the life of the mother is at risk. If you do not do it, it means both the mother and the child will die. So, you will have committed a double murder even as a doctor. So, Mr. Chairman, the reasons Hon. Pinto is giving are as a result of a lot of problems in all societies – unwanted pregnancies, many of them are wanted because nobody reports rape. They get them, then at the end of it, they decide they cannot carry it on, and they go to a doctor, and they actually, commit murder. It is an offence to abort an unborn child [...].<sup>134</sup>

In the light of the above “medical advice,”<sup>135</sup> the movers of the motion took “wise counsel of the previous speaker and willingly” withdrew it.<sup>136</sup>

<sup>130</sup> Ibidem, 5328 (Mr. Pinto).

<sup>131</sup> Ibidem, 5328 (the mover had not gathered enough signatures necessary to reopen a provision that had been adopted).

<sup>132</sup> Ibidem, 5328 (Mr. Byaruhanga).

<sup>133</sup> Ibidem, 5329 (Dr. Wandera-Kazibwe).

<sup>134</sup> Ibidem, 5329.

<sup>135</sup> Ibidem, 5329 (Chairperson of the Constituency Assembly).

<sup>136</sup> Ibidem, 5329 (Mr. Pinto).

Thus, the status quo was maintained. Article 22(2) should be understood as permitting abortion where it is necessary to save the life of the mother. This is the case irrespective of the fact that some people could oppose it on religious grounds. This view is also supported by the submissions the delegates made during the making of other constitutional human rights provisions. For example, during the discussion on the limitations on the rights under the Bill of Rights, one of the delegates argued that human rights were not absolute and that is why the Constituent Assembly “could not legalise abortion unconditionally.”<sup>137</sup> He added that “certain quarters,” such as the Catholic Church, were “still not happy with us for having conditionally consented to abortion.”<sup>138</sup> It is important to take a close look at Article 22(2) in light of its drafting history.

#### 4. Analysing Article 22(2) in light of its drafting history

There are two possible arguments that could be made about the drafting history of Article 22(2) and in particular on the ground(s) that may be invoked to justify abortion. First, that since the delegates decided against expressly mentioning those grounds in the Constitution, until Parliament enacts legislation to specify such grounds, abortion remains illegal irrespective of the circumstances. The second argument is that in principle, all the delegates supported abortion to save the life of a woman. However, they disagreed on other grounds that should be invoked to justify it. This view is supported by the following factors. First, during the debates, there was no objection to the argument that abortion should be permissible to at least save the life of the mother. This was the case during the debates on the first to the seventh proposed amendments and also during the failed attempt to reopen the clause on abortion. Second, the majority of the delegates did not oppose the argument that abortion should be permitted in case where the foetus had severe abnormalities. However, delegates were divided on whether abortion should be allowed in case the pregnancy was as a result of a criminal act. The author supports the second view above. This is so because the debates above confirm the view that when Parliament enacts legislation on abortion, it is required to ensure that at least one ground is included: saving the life of the mother. The debates on Article 22(2) show that by “life,” the delegates meant preventing the mother from dying because of the pregnancy. The drafting history of Article 22(2) also shows that the term “person” therein refers to both the pregnant woman and to the person assisting her to terminate the

<sup>137</sup> Ibidem, 4738 (Mr. Sebidata).

<sup>138</sup> Ibidem.

pregnancy, such as a medical doctor. This is evidenced by the fact that the submissions focused not only on the circumstances in which a woman can terminate the pregnancy but also who should assist her in doing so. The fact that sections 130–132 prohibit the acts therein raises the question of how they should be interpreted to comply with Article 22(2) as understood in the light of its drafting history.

As mentioned above, sections 130–132 of the Penal Code Act prohibit the acts mentioned therein if committed “unlawfully.” However, section 207 of the Penal Code Act allows abortion as a surgical operation to save the life of the mother. The Penal Code Act came into force in 1950 and the Constitution was promulgated 45 years later. The drafters of the Constitution were aware of the fact that the Penal Code prohibited abortion. However, they also explained that in practice, the doctors were “lawfully” terminating pregnancies to save lives. This was presumably under section 207 of the Penal Code Act. There was consensus during the debates on Article 22(2) of the Constitution that legislation enacted by Parliament to “operationalise” Article 22(2) should permit abortion for the purpose of saving a woman’s life. Thus, implied in Article 22(2) is that it permits abortion for the purpose of saving a woman’s life. Hence, Parliament’s delay in amending sections 130–132 to expressly provide that the acts therein are allowed to save the life of a woman, leaves the issue in the hands of the courts to interpret sections 130–132 to comply with Article 22(2). In doing so, courts have to be guided by the drafting history of the Constitution. In *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*,<sup>139</sup> the majority held that although the Penal Code Act was enacted in 1950, the drafters of the Constitution were aware of it. After referring to the drafting history of Article 22(2) to substantiate the view that it is Parliament to enact legislation dealing with abortion,<sup>140</sup> the Court held that:

It is [...] crystal clear that abortion is not allowed in Uganda except under the circumstances that Parliament may authorise [...]. [T]he impugned sections [130–132 and 207 of the Penal Code Act] are in consonance with Article 22(2) of the Constitution. Otherwise, how else would one put into effect that Article if there was no law criminalising abortion? The arguments of counsel for the Petitioners in the 1<sup>st</sup> petition are quite misleading. One would think that abortion is legal under the Constitution of Uganda. They advanced their arguments in a way that overshadowed the fact that

---

<sup>139</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>140</sup> *Ibidem*, 129.

abortion is illegal in this country. I would opine that if this Court grants the declarations sought by the Petitioners [...] it would be going on a collision course with the Constitution as decriminalising abortion would give women the freedom to abort indiscriminately contrary to the letter and the spirit of Article 22(2) of the Constitution.<sup>141</sup> (emphasis added)

In the above extract, the Court held that sections 130–132 and 207 of the Penal Code Act comply with the Constitution. Implied in this reasoning is that Parliament does not have to enact legislation operationalising Article 22(2). In his separate decision concurring with the lead majority decision, Justice Kawuma observed that the Penal Code Act was enacted in 1950 and the Constitution was promulgated in 1995. He added that, “[w]hereas the Act and the Constitution have severally been amended over time, the impugned provisions have not been touched since the coming into force of the Act.”<sup>142</sup> He held further that “in Uganda, abortion is criminalised save on the bench marks outlined in section 207 of the Act.”<sup>143</sup> He added that:

Article 22 (2) of the Constitution is the anchor for section 207 of the Act since it is the only existing law on which the termination of the life of the unborn can be based. It provides for the only exception to the protection of the right to life envisaged in Article 22 of the Constitution [...] [S]ections 130, 131 and 132 of the Act are not inconsistent with or in contravention of Article 22 of the Constitution.<sup>144</sup>

Although the Court observes, and correctly so, that since 1950 the Penal Code Act has been amended several times, it ignores the fact the most Constituent Assembly delegates who made submissions on Article 22(2) of the Constitution expressed reservations about sections 130–132 and 207 of the Penal Code Act. They rejected all religious, cultural and moral arguments that were advanced to oppose abortion. That explains why they empowered Parliament to enact legislation to deal with abortion. They expected Parliament to be guided by science and research in the process of making legislation under Article 22(2). It is because of this that they also rejected an attempt by one of the delegates to reopen the debate on Article 22(2) and delete the words “except as may be authorised

---

<sup>141</sup> Ibidem, 130.

<sup>142</sup> Ibidem, 213.

<sup>143</sup> Ibidem, 219.

<sup>144</sup> Ibidem, 222.

by law.” This raises the question of how courts could interpret sections 130–132 and 207 of the Penal Code Act to bring them in conformity with Article 22(2) of the Constitution.

There are two possible ways in which courts could intervene in this case. First, by interpreting sections 130 to 132 and bring them in conformity with the Constitution. This is under Article 274 of the Constitution which provides that:

(1) Subject to the provisions of this article, the operation of the existing law after the coming into force of this Constitution shall not be affected by the coming into force of this Constitution but the existing law shall be construed with such modifications, adaptations, qualifications and exceptions as may be necessary to bring it into conformity with this Constitution.

(2) For the purposes of this article, the expression “existing law” means the written and unwritten law of Uganda or any part of it as existed immediately before the coming into force of this Constitution, including any Act of Parliament or Statute or statutory instrument enacted or made before that date which is to come into force on or after that date.

Article 274 authorises courts to interpret existing law to bring it in conformity with the constitution. There are many cases in which courts have invoked Article 274 to interpret legislation to bring it in conformity with the Constitution.<sup>145</sup> What is common about these cases is that such legislation was being interpreted to bring it in conformity with constitutional provisions that did not need further steps to be operationalised. This is not the case with Article 22(2). It authorises Parliament to enact legislation to provide for the grounds of abortion. Since the drafters of Article 22(2) expected legislation to be enacted to allow abortion to save the life of a woman, nothing prevents courts from invoking Article 274 to hold that any of the acts committed under sections 130–132 for the purpose of saving the woman’s life is lawful. In *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*,<sup>146</sup> the petitioners did not ask the Court to interpret sections 130–132 and 207 to and bring them

---

<sup>145</sup> See for example, Jamil Ddamulira Mujuzi, “Construing pre-1995 laws to bring them in conformity with the Constitution of Uganda: Courts’ reliance on Article 274 of the Constitution to protect human rights,” *African Human Rights Law Journal*, no. 2 (2022): 520–547.

<sup>146</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

in conformity with the Constitution. Instead, they asked the Court to declare these sections unconstitutional. This explains why only one judge raised the issue of Article 274 *ex mero muto*. Thus, in his separate decision concurring with the lead majority decision, Justice Kawuma found that sections 130–132 and 207 were not contrary to the Constitution. Hence, he did not find it necessary to interpret them to conform with Article 274. In light of the above submissions, it is still possible for courts to interpret sections 130–132 to bring them in conformity with the Constitution. Such an interpretation will not amount to “abortion on demand” or to allowing abortion “indiscriminately” – fears expressed by the majority in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*,<sup>147</sup> as one of the reasons to reason that these sections did not violate the right to healthcare, to equality and to freedom from inhuman treatment.<sup>148</sup> It will be for the purpose of saving the life of the mother. It will also ensure that the right of an unborn child is protected “from conception until birth” as contemplated by the drafters of the Constitution.<sup>149</sup> Likewise, courts could interpret section 207 as allowing abortion even if it is not through a surgical operation. Since prohibiting a woman whose life is in danger from terminating a pregnancy threatens her life, sections 130–132 of the Penal Code Act could also be declared unconstitutional for being contrary to Article 22(1) of the Constitution which protects the right to life. Thus, Article 22(2) of the Constitution should be read in tandem with other relevant constitutional provisions. This raises the question of the meaning of the right to life under the Constitution.

It has been mentioned above that the debates on Article 22(2) show that by “life,” the delegates meant preventing the mother from dying because of a pregnancy. The question is whether it is possible for “life” to be interpreted broadly to include instances where it is violated even if the victim has not died? Article 22(1) of the Constitution protects the right to life.<sup>150</sup> Article 22(2) should not be read in isolation of other relevant constitutional provisions.<sup>151</sup> Most of the submissions on the circumstances in which a woman can terminate a pregnancy were made during the debates on Article 22(2). A few were also made when the delegates were dealing with other constitutional provisions. For example, one of the delegates, while

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> *Ibidem*, 161.

<sup>149</sup> *Ibidem*, 177.

<sup>150</sup> Article 22(1) states that “[n]o person shall be deprived of life intentionally except in execution of a sentence passed in a fair trial by a court of competent jurisdiction in respect of a criminal offence under the laws of Uganda and the conviction and sentence have been confirmed by the highest appellate court.”

<sup>151</sup> See also Ngwena, *Taking Women’s Rights Seriously*, 121 (he suggests that Article 22(2) should be interpreted in the light of eight other constitutional provisions).

discussing the provision on the grounds on which the right to life could be limited or derogated from, argued that “there may be circumstances because of health when a woman [foetus] could be aborted for example for health reasons.”<sup>152</sup> Terminating a pregnancy “for health reasons” is broader than terminating it to save the life of the woman (saving her from dying). The drafting history of Article 22(2) suggests that the delegates had the latter situation in mind. Many delegates understood the right to life in the constitution to mean the right to be alive (not to be killed unlawfully).<sup>153</sup> However, some of them understood the right to life to mean the right to live a life worth living. That is, the right not to live a “miserable life” or a life without the basic necessities of life.<sup>154</sup> It was also explained that the right to life means the right to access basic “social services” such as quality medical care.<sup>155</sup> In other words, it does not mean “just surviving but a good life meant for first class citizens anywhere in the world.”<sup>156</sup> The Constitutional Court has held that the right to life under Article 22(1) of the Constitution is broad enough to include the right to “livelihood.”<sup>157</sup> Thus, a person should not be deprived of the necessities of life. The above discussion creates room for the argument that abortion is permissible to save the life of the mother in its limited and broad senses. This interpretation is also in line with English case law and international human rights law.<sup>158</sup> That does not suggest that courts should rely on English case law as the basis for their conclusion. As explained above, the 1938 English decision of *Rex v Bourne* is not applicable to Uganda as part of common law. Rather, they should rely on the drafting history of the Constitution. Adopting a flexible interpretation of “life” under Article 22(2) read with Article 22(1) creates room for the argument that a pregnancy could be terminated if its continuance will severely affect the mental or physical health of the mother. This is because such life is not worth living.

Another issue that emerges from the drafting history of Article 22(2) and over which the court was divided in *Human Rights Awareness Promotion*

---

<sup>152</sup> Proceedings of the Constituent Assembly (Official Report) (1994–1995) 4378 (Prof. Kanyehamba).

<sup>153</sup> *Ibidem*, 618, 838, 852, 1440, 1875, 1890–1891, 4378, 4385, 4827, 4844, 5761 (when the right to life was discussed in the context of the death penalty) and 2173–2176 (when the right to life was discussed in the context of the state of emergency).

<sup>154</sup> *Ibidem*, 1835 (when the right to life was discussed in the context of the duty of the state to provide services to the citizens).

<sup>155</sup> *Ibidem*, 2443 (Mr. Ssemakula-Kiwanuka).

<sup>156</sup> *Ibidem*, 289 (Mr. Bagen).

<sup>157</sup> *Attorney General v Salvatori Abuki* (Constitutional Case 2 of 1997) [1997] UGCC 10 (13 June 1997); *Male Mabirizi & Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 49 of 2017) [2018] UGCC 4 (26 July 2018).

<sup>158</sup> Ngwena (n 8 above), 117.

*Forum and Others v Attorney General*<sup>159</sup> is whether Article 22(2) obliges Parliament to enact legislation providing for the circumstances in which abortion is permissible. One of the issues before the Court was “whether the omission by the State to formulate and pass a law regarding termination of pregnancy is in contradiction of Article 22(2).”<sup>160</sup> In *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*,<sup>161</sup> the minority decision referred to the drafting history of Article 22(2) and to the circumstances in which “may” should be interpreted “shall” and held that:

The Constitution of Uganda is the supreme law through which the State has undertaken to govern the people on principles of unity, peace, equality, democracy, freedom, social justice and progress. Therefore, the implementation of constitutional provisions for example through subsidiary legislation, should be treated as very important. Specifically, Article 22(2) prohibits termination of the life of the unborn child but equally provides that termination is possible, if authorised by law. I am persuaded that such a law is not yet in place, and the thrust of my analysis has been that the absence of a law, or at least criminalization of abortion, has a negative impact on a wide range of constitutional rights of women and girls, as a definite group. Largely, women of Uganda can only exercise those rights in the context of this petition, only if there is in existence a law that regulates abortion. I am therefore prepared to interpret the word “may” used in Article 22(2) as a mandatory directive to Parliament to pass such a law.<sup>162</sup>

On the other hand, the majority, also after referring to the drafting history of the Constitution,<sup>163</sup> held that under Article 22(2) of the Constitution, Parliament has the discretion whether or not to enact legislation operationalising Article 22(2).<sup>164</sup> In doing so, it has to consult with Ugandans because “in Uganda abortion is a moral, societal/cultural and spiritual issue that requires the participation of the people of Uganda to determine which direction this country should take as regards that very controversial matter.”<sup>165</sup> In other words, Parliament has the “liberty to

---

<sup>159</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>160</sup> *Ibidem*, 13.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> *Ibidem* para. 161.

<sup>163</sup> *Ibidem*, 106–113.

<sup>164</sup> *Ibidem*, 113.

<sup>165</sup> *Ibidem*, 124.

authorise” some “exceptions” to the general rule that Article 22(2) prohibits abortion.<sup>166</sup> The majority also referred to the drafting history of Article 22(2) and held that the word “may” should not be interpreted as “shall” because while the Constituent Assembly delegate who suggested that Article 22(2) should be included in the Constitution gave the delegates a choice to choose between the words “shall” and “may,” they chose “may.” Against that background, the Court held that:

[I]n that context [...] the deliberate choice to use the word “may” in Article 22(2) of the Constitution when both words “may” and “shall” had been proposed by the mover of the motion, showed the intention of the framers not to make it mandatory or compelling. Rather, it was left to the discretion of Parliament to prescribe the exceptions when it deems it necessary [...]. [I]nterpreting Article 22(2) in the way the Petitioners are urging this Court to do would be reading into it what the delegates never envisaged.<sup>167</sup>

In his separate decision concurring with the lead majority decision, Justice Kawuma observed held that:

The mandate to enact laws is a preserve of the Parliament of Uganda vide Article 79 of the Constitution. At the time of the promulgation of the Constitution in 1995, the Constituent Assembly was aware of the existence of section 207 of the Act. Article 22(2) is clear and unambiguous and must be given its primary, plain and ordinary meaning that termination of the life of the unborn must be in compliance with the existing law being section 207 of the Act.<sup>168</sup>

He added that he found “nothing in it [Article 22(2)] to suggest that it was making reference to a law to be enacted.”<sup>169</sup> He concluded that “[i]f the Constituent Assembly had wished for a fresh law to be made in regard to the termination of the life of the unborn, it would have clearly and expressly indicated so” by using the word “shall” instead of “may.”<sup>170</sup> In his view, Article 22(2), unlike other constitutional provisions, does not obligate Parliament to enact legislation. The same view was expressed by Justice Mugenyi who held that Parliament has the discretion to determine how to give effect to Article 22(2). In other words, it connotes

---

<sup>166</sup> Ibidem, 128.

<sup>167</sup> Ibidem, 139.

<sup>168</sup> Ibidem, 229.

<sup>169</sup> Ibidem, 230.

<sup>170</sup> Ibidem, 231.

a “permissive duty.” This could be done by not amending sections 130–132 and 207 of the Penal Code Act, by amending those sections or by enacting new legislation.<sup>171</sup> In my view, although the word “shall” is not used in Article 22(2), the drafting history of the Constitution strongly suggested that the delegates expected Parliament to enact legislation providing for the circumstances in which more grounds on which a pregnancy can be terminated. This explains why they decided against mentioning some of the grounds in Article 22(2) because they wanted Parliament to study the question, consult Ugandans and enact legislation. They knew that section 207 of the Penal Code Act allowed abortion as a surgical procedure to save the life of the mother. However, they thought that section 207 was insufficient. They did not expect Parliament to maintain the “status quo” – that is, retaining only one ground under section 207. It is true, as the majority held, that during the debates on Article 22(2) the draft amendment included both the words “may” and “shall” and that the delegates chose to include the word “may” in Article 22(2). However, the Constituent Assembly debates are silent on why the word “shall” was not used. In other words, the debates are silent on why the delegates preferred the word “may” over “shall.” Therefore, it borders on exaggeration for the Court to observe that the word “shall” was excluded deliberately. Hence, there is room for argument that failure or unwillingness by Parliament to enact legislation contemplated under Article 22(2), thirty years after the coming into force of the Constitution, is contrary to the drafting history of Article 22(2). Put differently, it amounts to dereliction of the duty imposed under Article 22(2). When enacting legislation on abortion, Parliament has to strike a balance between the rights of women and those of the unborn children. It also has to have regard to religious, family and cultural interests. This is what the drafters of Article 22(2) contemplated. That is why they deferred that obligation to Parliament.

## 5. Conclusions

Article 22(2) of the Constitution of Uganda provides that “[n]o person has the right to terminate the life of an unborn child except as may be authorised by law.” Unlike other provisions of the constitution which specifically provide that the law operationalising them has to be enacted by Parliament,<sup>172</sup> Article 22(2) is silent on the source of the law. The

---

<sup>171</sup> Ibidem, 179–186.

<sup>172</sup> See for example, Articles 12(2); 15; 16(4); 80(1)(c); 87(3); 87A; 144(1)(c); 148A; 189(2); 191; 203(3)(c); 235A; and 237.

Constitution recognises both written and unwritten laws.<sup>173</sup> The drafting history of the Constitution shows that the drafters expected Parliament to enact the law giving effect to Article 22(2). As Justice Luswata held in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*<sup>174</sup>:

I consider that the provision [Article 22(2)] is clear and unambiguous. In Uganda, abortions can only be carried out in accordance with the law. I am unable to read into Article 22(2) that such law is contained in the Constitution. The reasonable interpretation would be that such law is one that is passed by the competent authority under the Constitution. Both parties submitted that such authority is the Parliament of Uganda. I agree.<sup>175</sup>

As illustrated above, the majority decision also held that it is Parliament to enact legislation under Article 22(2). Thus, it is Parliament to provide for the circumstances in which abortion may be permitted.<sup>176</sup> Hence, the argument that Article 22(2) “gives constitutional legitimacy to legislative instruments and common law that permit abortion”<sup>177</sup> is not supported by the drafting history of the Constitution. However, Parliament has not yet enacted legislation. This partly explains why sections 130–132 of the Penal Code Act still criminalise attempt to procure a miscarriage, procuring a miscarriage and supplying drugs to procure a miscarriage, respectively. The minority decision in *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General*<sup>178</sup> was to the effect that Parliament was obliged to enact legislation under Article 22(2).<sup>179</sup> The drafting history of Article 22(2) shows the delegates were of the view that abortion should be permitted to save the life of the mother. In the absence of legislation operationalising Article 22(2), courts can rely on the drafting history of Article 22(2) to conclude that it allows abortion on the basis of saving the life of the mother even if it is not conducted under section 207 of the Penal Code. Relying on part of the drafting history of Article 22(2),<sup>180</sup> Justice Luswata held that:

---

<sup>173</sup> Article 274.

<sup>174</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>175</sup> *Ibidem*, para. 155.

<sup>176</sup> *Ibidem*, paras. 156–162.

<sup>177</sup> This argument was made by Ngwena (n 10 above), 117.

<sup>178</sup> *Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

<sup>179</sup> *Ibidem*, paras. 156–165.

<sup>180</sup> *Ibidem*, paras. 162–163.

Article 22(2) should be understood as serving a dual purpose: to protect foetal life and at the same time, recognizing the constitutionality of the law that permits abortion. I would thereby reject the notion of an absolute right to foetal life, that must unconditionally be protected by the State. Therefore, any abortion law that aligns to the tenets of the Constitution of Uganda, should equally consider the fundamental rights of pregnant women that are directly or by implication, enshrined in the Constitution.<sup>181</sup>

The drafting history of the Constitution does not support the view that Article 22(2) provides for “an absolute right to foetal life.” The legislators made it clear that Parliament was to enact legislation providing for the grounds on which a woman can terminate a pregnancy in addition to saving her life. It is recommended that courts may have to interpret sections 130–132 and 207 of the Penal Code Act to bring them in conformity with Article 22.

## Bibliography

### Journals

- Boudreau, Cheryl, Mathew D. McCubbins, and Daniel B. Rodriguez. “Statutory Interpretation and the Intentional(ist) Stance.” *Loyola of Los Angeles Law Review* 38 (2005): 2131–2146.
- Mujuzi, Jamil Ddamulira. “Construing Pre-1995 Laws to Bring Them in Conformity with the Constitution of Uganda: Courts’ Reliance on Article 274 of the Constitution to Protect Human Rights.” *African Human Rights Law Journal* 22, no. 2 (2022): 520–547.
- Mujuzi, Jamil Ddamulira. “The Constitutionality of Polygamous Muslim Marriages in Uganda: A Comment on *Women’s Probono Initiative v Attorney General* (Constitutional Petition No. 12 of 2021) [2025] UGCC 6 (10 July 2025).” *Jurnal HAM* 17, no. 1 (2026): 21–34.
- Ngwena, Charles. “Taking Women’s Rights Seriously: Using Human Rights to Require State Implementation of Domestic Abortion Laws in African Countries with Reference to Uganda.” *Journal of African Law* 60, no. 1 (2016): 110–40.

### Books

- Barber, Sotirios A., and James E. Fleming. *Constitutional Interpretation: The Basic Questions*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

---

<sup>181</sup> Ibidem, para. 170.

Boone, Mark J., and Mark D. Eckel, eds. *Originalism in Theory and Law: Comparing Perspectives on the Bible and the Constitution*. London: Bloomsbury Publishing, 2024.

Cross, Frank B., *The Failed Promise of Originalism*. Stanford: Stanford University Press, 2013.

Marietta, Morgan. *A Citizen's Guide to the Constitution and the Supreme Court: Constitutional Conflict in American Politics*. London: Taylor and Francis, 2014.

### Cases

*Aharikundira v Uganda* [2018] UGSC 49 (3 December 2018).

*Attorney General v Kabaziguruka* (Constitutional Appeal 2 of 2021) [2025] UGSC 1 (31 January 2025).

*Attorney General v Salvatori Abuki* (Constitutional Case 2 of 1997) [1997] UGCC 10 (13 June 1997).

*Attorney General v Susan Kigula & 417 Others* [2009] UGSC 6 (21 January 2009).

*Hon. Fox Odoi & 21 Others v Attorney General & 3 Others* (Consolidated Constitutional Petition 14 of 2023; Consolidated Constitutional Petition 15 of 2023; Consolidated Constitutional Petition 16 of 2023; Consolidated Constitutional Petition 85 of 2023) [2024] UGCC 10 (3 April 2024).

*Human Rights Awareness Promotion Forum and Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 25 of 2020 and No. 10 of 2017) (14 November 2025).

*Humphrey Nzeyi v Bank of Uganda and Attorney General* (Constitutional Appeal No. 01 of 2021) [2025] UGSC 20 (14 May 2025).

*Innocent Ngobi Ndiko and Others v Attorney General and Others* (Constitutional Petition No. 23 of 2020) [2025] UGCC 11 (18 August 2025).

*Kagimu v Attorney General & 2 Others* (Constitutional Petition 32 of 2018) [2025] UGCC 4 (27 May 2025).

*Male H. Mbirizi v Attorney General & Karuhanga & 5 Others v Attorney General & Uganda Law Society v Attorney General* (Constitutional Appeal 2 of 2018; Constitutional Appeal 3 of 2018; Constitutional Appeal 4 of 2018) [2019] UGSC 102 (18 April 2019).

*Male Mbirizi & Others v Attorney General* (Constitutional Petitions No. 49 of 2017) [2018] UGCC 4 (26 July 2018).

*Professor Isaac Newton Ojok v Uganda* (Criminal Appeal 33 of 91) [1993] UGSC 32 (18 June 1993).

*Rex v. Bourne* [1939] 1 K. B. 687; 3 All E. R. 615 (1938).

*S (on the Application of HM (guardian) on behalf of CM (minor)) v Hospital Director of Queen Elizabeth Central and Another* (Judicial Review Cause 3 of 2021) [2021] MWHC 385 (15 June 2021).

*Saleh Kamba & Anor v Attorney General & 4 Ors* (Constitutional Petition No. 16 of 2013) [2014] UGCC 5 (21 February 2014).

*Ssebanakita v Fuelex (U) Limited* (Civil Appeal 4 of 2016) [2017] UGSC 90 (6 October 2017).

*Violet Zulu v The People* (HPA/20/2025) [2026] ZMHC 14 (16 January 2026).

*Women's Probono Initiative v Attorney General* (Constitutional Petition No. 12 of 2021) [2025] UGCC 6 (10 July 2025).

### **Legislation**

Abortion and Sterilization Act 2 of 1975 (Namibia).

Constitution of Uganda (1995).

Ministerial Order for Conditions to be Satisfied for a Medical Doctor to perform an Abortion (Ministerial Order 2 of 2019) (Rwanda).

Penal Code Act, 1950 (Uganda).

Termination of Pregnancy Act (Zimbabwe).

### **Reports**

Report of the Uganda Constitutional Commission: Analysis and Recommendations (1992).

Proceedings of the Constituent Assembly (Official Report) (1994–1995).

### **Constitutions**

Constitution of Somalia (2012).

Constitution of Kenya (2010).

Constitution of Eswatini (2005).

# ARTYKUŁY PROBLEMOWE





KAMIL ŁAKOMY

 <https://orcid.org/0000-0003-0997-2618>

# Ustalenie wieku sprawcy czynu zabronionego

## Determining the age of the perpetrator of the criminal act

**Abstract:** The article concerns how to determine the age of the perpetrator of a criminal act. The main research problem is on what principle the age of the perpetrator is calculated. The literature presents different positions. Some of them refer to the solutions existing in civil law, on the basis of analogia legis. Others opt for the adoption of the “moment-to-moment” method, according to which the offender ends a certain age only at the specific hour and minute of the day corresponding to the date of his birth. The analysis of the issue presented was carried out taking into account the purposes and functions that are associated with the premise of age in the subject of the grounds for imputation of criminal responsibility, as well as using inferences from analogiae legis and iuris. Conclusions arising from the analysis, in turn, confirmed the research hypothesis that on the grounds of criminal law regulations related to the calculation of the age of the perpetrator, the calculation of time is adopted on the basis of the “moment-to-moment” method.

**Keywords:** age of the perpetrator, time computing, perpetrator of the criminal act, time of the criminal act, guarantee function

## 1. Wprowadzenie

Ustalenie wieku sprawcy ma niekiedy fundamentalne znaczenie w kwestii przypisania odpowiedzialności karnej lub określenia stopnia reakcji karnoprawnej na popełnione przestępstwo. W doktrynie słusznie stwierdza się, że zagadnienie to jest szczególnie istotne w kontekście dolnej granicy wieku sprawcy, gdyż ustawodawca w żaden sposób nie

warunku podstaw przypisania odpowiedzialności karnej w zależności od górnej granicy wieku<sup>1</sup>. Ustalenie wieku sprawcy może natomiast rzu-  
tować na:

- 1) zdolność do ponoszenia odpowiedzialności karnej przez sprawcę *in genere*, po ukończeniu 17. roku życia (art. 10 § 1 k.k.)<sup>2</sup>;
- 2) zdolność sprawcy nieletniego do ponoszenia odpowiedzialności karnej w szczególnych wypadkach, po ukończeniu 15. roku życia (art. 10 § 2 k.k.);
- 3) zdolność sprawcy nieletniego do ponoszenia odpowiedzialności karnej w szczególnym wypadku popełnienia czynu z art. 148 § 2 lub 3 k.k., po ukończeniu 14. roku życia (art. 10 § 2a k.k.)<sup>3</sup>;
- 4) możliwość zastosowania środków wychowawczych, leczniczych albo poprawczych dla sprawcy, który popełnił występki po ukończeniu lat 17, a przed ukończeniem lat 18 (art. 10 § 4 k.k.);
- 5) stopień reakcji karnoprawnej dla sprawców nieletnich, którzy w szczególnych wypadkach ponoszą odpowiedzialność karną po ukończeniu lat 15 lub 14 (art. 10 § 3 k.k.);
- 6) stopień reakcji karnoprawnej i zastosowania dyrektyw wymiaru kary dla sprawcy młodocianego<sup>4</sup> (art. 54 § 1 k.k.);
- 7) zakaz orzeczenia kary dożywotniego pozbawienia wolności wobec sprawcy, który w czasie popełnienia przestępstwa nie ukończył 18 lat (art. 54 § 2 k.k.).

Ustalenie dolnej granicy wieku jest zatem istotne zarówno w kontekście przypisania odpowiedzialności karnej co do zasady, jak i w szczególnych, ustawowo określonych przypadkach. Z kolei górna granica wieku ma

---

<sup>1</sup> M. Nawrocki: *O sposobie ustalania dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 85; A.J. Szwarc: *Podmiot przestępstwa*. W: *System Prawa Karnego*. T. 3: *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*. Red. R. Dębski. Wyd. 1. C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 142.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. T.j. Dz.U. 2025, poz. 383.

<sup>3</sup> Przepis ten został dodany na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2022, poz. 2600. Na marginesie należy wskazać, że w doktrynie pojawiają się poglądy, iż ustawa nowelizująca Kodeks karny nie weszła w życie, z uwagi na zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Zob. M. Małeck: *Niezmienny kodeks karny*. Krakowski Instytut Prawa Karnego, Kraków 2023, *passim*.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 115 § 10 k.k. młodocianym jest sprawca, który w chwili popełnienia czynu zabronionego nie ukończył 21 lat i w czasie orzekania w I instancji 24 lat. Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2012 r. I KZP 5/12, OSNKW 2012, nr 8, poz. 79. Zob. M. Bocheński: *Rzecz o statusie młodocianego w prawie karnym – uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2012 r., sygn. I KZP 5/12*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012, z. 3, s. 153 i nast.; P. Cychosz: *Glosa do uchwały SN z 20 czerwca 2012 r., I KZP 5/12*. „Palestra” 2013, nr 3–4, s. 169 i nast.; P. Daniluk: *O młodocianym w ujęciu kodeksu karnego*. „Studia Prawnicze” 2014, nr 2, s. 121 i nast. <https://doi.org/10.37232/sp.2014.2.4>.

niekiedy znaczenie w przedmiocie dopuszczalności złagodzenia stopnia reakcji prawnej na popełnione przez sprawcę przestępstwo.

W związku z tym należy zadać pytanie: w jaki sposób ustala się wiek sprawcy czynu zabronionego w prawie karnym? Odpowiedzi na to główne pytanie badawcze niniejszego artykułu nie udzielił bowiem wprost ustawodawca w przepisach k.k. Z kolei w doktrynie prawa karnego istnieją rozbieżności co do sposobu rozwiązania tego dogmatyczno-karnoprawnego problemu. Szczególnie interesująca wydaje się polemika w tym zakresie pomiędzy Mariuszem Nawrockim a Konradem Burdziakiem, prezentującymi odmienne stanowiska<sup>5</sup>. Wobec tego przedstawiane opracowanie stanowi głos w dyskusji dotyczący zagadnienia zakresłonego w temacie. Hipotezą badawczą, która będzie podlegać weryfikacji, jest twierdzenie, że przy sposobie ustalania wieku sprawcy przestępstwa, zważywszy na jego znaczenie w przedmiocie zasad ponoszenia odpowiedzialności karnej, należy uwzględniać progwarancyjny i limitujący aspekt tej przesłanki przypisania odpowiedzialności. Tym niemniej, z uwagi na brak ustawowego uregulowania tej kwestii, konieczna jest analiza omawianej problematyki z zastosowaniem wnioskowań z analogii do innych norm prawnych.

## 2. Znaczenie wieku sprawcy dla przypisania odpowiedzialności karnej

Zacząć należy od tego, że – po pierwsze – wiek sprawcy czynu zabronionego jest ściśle skorelowany z czasem jego popełnienia. Zgodnie bowiem z art. 10 § 1 k.k. odpowiedzialność karną ponosi tylko ten, kto w czasie popełnienia czynu miał ukończone 17 lat. Analogiczna relacja wieku do czasu czynu wyznacza zakres zastosowania innych norm prawno-karnych, o których wspomniano powyżej. Z kolei zgodnie z art. 6 § 1 k.k. czyn zabroniony uważa się za popełniony w czasie, w którym sprawca działał

---

<sup>5</sup> Zob. M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 85 i nast.; K. Burdziak: *Sposób ustalania dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej (polemika z M. Nawrockim)*. „Państwo i Prawo” 2021, nr 5, s. 135 i nast.; M. Nawrocki: *Raz jeszcze o sposobie ustalania dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej (polemika z K. Burdziakiem)*. „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 150 i nast. Zob. także m.in. J. Lachowski: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. V. Konarska-Wrzosek. Wyd. 4. Wolters Kluwer, Warszawa 2023, LEX/el., teza 4; J. Majewski: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el., teza 6; M. Maraszek: *Dolna granica wieku odpowiedzialności karnej w prawie polskim*. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 81; O. Sitarz: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*. Red. M. Królikowski, R. Zawłocki. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2021, Legalis, tezy 88–89.

lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany. Skoro tak, to czas popełnienia czynu zabronionego stanowi punkt odniesienia do następczego ustalenia wieku sprawcy w tymże czasie<sup>6</sup>. Dlatego też obowiązkiem sądu jest precyzyjne określenie czasu popełnienia czynu zabronionego, zważywszy na fakt, że warunkuje to ocenę tego, czy w relewantnym okresie sprawca miał cechy wymagane przez ustawę do poniesienia odpowiedzialności<sup>7</sup>.

Po drugie, ustalenia co do czasu popełnienia czynu oraz wieku sprawcy w tymże czasie są istotne na kanwie zasadniczych elementów struktury przestępstwa, zdekodowanych z art. 1 k.k., w szczególności w świetle zasady winy w czasie czynu, na której oparta jest odpowiedzialność karna (art. 1 § 3 k.k.)<sup>8</sup>. Zgodnie z nią wina legitymizuje przypisanie odpowiedzialności karnej<sup>9</sup>. Z kolei wiek jest minimalną przesłanką zdolności podmiotowej do przypisania winy, a w konsekwencji – poniesienia odpowiedzialności karnej<sup>10</sup>. W tym zakresie ustawodawca arbitralnie ustalił, że co do zasady człowiek jest zdolny do ponoszenia winy po ukończeniu 17 lat (z wyjątkami, o których mowa w art. 10 § 2 i 2a k.k.)<sup>11</sup>. W konsekwencji, zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w polskim systemie prawnym, próg 17 lat jest generalną i abstrakcyjną granicą wieku, od którego ze względu na rozwój psycho-emocjonalny i społeczny można od człowieka wymagać rozpoznania znaczenia norm prawnych i ewentualnie postawić zarzut nierespektowania ich<sup>12</sup>. Zasada ta może być *in concreto* zniuansowana, lecz jedynie w wypadkach normowanych art. 10 § 2 i 2a k.k. W ten sposób ustalenie wieku w czasie czynu ma znaczenie fundamentalne. Gwarantuje bowiem sprawcy, że nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej,

---

<sup>6</sup> Przy czym wiek sprawcy podlega ustaleniu, a nie ocenie przez sąd karny. Zob. J. Lachowski, *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, teza 4; M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 85.

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1988 r. IV KRN 365/87, OSNKW 1988, nr 5–6, poz. 36.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r. K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

<sup>9</sup> J. Majewski: *Komentarz do art. 1. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el., tezy 32–34; A. Zoll: *Komentarz do art. 1. W: Kodeks karny. Część ogólna. T. I. Cz. I: Komentarz do art. 1–52*. Red. W. Wróbel, A. Zoll. Wyd. 5. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX/el., teza 39.

<sup>10</sup> G. Harasimiak: *Wiek sprawcy czynu zabronionego jako kryterium zdolności do ponoszenia odpowiedzialności karnej w prawie polskim*. W: *Czas i jego znaczenie w prawie karnym*. Red. J. Warylewski. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 101.

<sup>11</sup> J. Giezek: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Red. J. Giezek. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2021, LEX/el., teza 2. Por. A. Barczak-Oplustil: *Sporne zagadnienia istoty winy w prawie karnym. Zarys problemu*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2, s. 85 i przywołana tam literatura.

<sup>12</sup> A. Barczak-Oplustil: *Sporne...*, s. 88. Por. A. Zoll: *Komentarz do art. 1. W: Kodeks karny...*, teza 44.

jeżeli w czasie popełnienia czynu nie miał ukończonych 17 lat. Zatem w zakresie dolnej granicy wiek limituje odpowiedzialność karną, co jest emanacją funkcji gwarancyjnej prawa karnego<sup>13</sup>.

Po trzecie, wina pełni funkcję limitującą. Jest bowiem tak, że zakres odpowiedzialności karnej w znaczeniu stopnia wymierzonej reakcji prawnokarnej na popełnione przestępstwo nie może przekroczyć stopnia winy<sup>14</sup>. I choć dyrektywa ta ma charakter generalny, to jej skonkretyzowanie następuje poprzez normy szczególne wyrażone w odniesieniu do przedmiotu prowadzonych rozważań w art. 10 § 3 i 4 k.k. oraz art. 54 k.k. Przytoczone regulacje wskazują, że w przypadku określonych kategorii sprawców stopień winy jest co do zasady niższy ze względu na ich wiek<sup>15</sup>. Tym samym ustawodawca ogranicza dolegliwość reakcji karnoprawnej z uwagi na nieletniość sprawcy lub określoną górną granicę wieku (18 lat w przypadku art. 10 § 4 k.k. i art. 54 § 1 k.k. lub status młodocianego i konsekwencje z tym związane, przewidziane w art. 54 § 2 k.k.).

### 3. Sposoby ustalania wieku sprawcy

Skoro wiek ma szczególnie doniosłe znaczenie dla przypisania, a następnie określenia stopnia odpowiedzialności karnej, powraca pytanie o sposoby jego ustalania. W tym zakresie doktryna prawa karnego prezentuje trzy stanowiska, które wymagają zreferowania<sup>16</sup>.

Pierwsze z nich odwołuje się do zasady ustalania wieku sprawcy wedle formuły „od dnia do dnia”, mającej swoje źródło w prawie cywilnym (*computatio civilis*). Ta formuła ustalenia wieku sprawcy, w tym w szczególności w zakresie rozstrzygnięcia o zastosowaniu instytucji uwarunkowanych ukończeniem (bądź brakiem) określonego wieku, następuje przy uwzględnieniu treści art. 112 k.c.<sup>17</sup> Przepis ten wysławia specyficzną

---

<sup>13</sup> J. Dąbrowski, A. Walczak-Żochowska: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. R.A. Stefański. Wyd. 7. C.H.Beck, Warszawa 2025, Legalis, teza 4.

<sup>14</sup> J. Majewski: *Komentarz do art. 1. W: Kodeks karny...*, teza 32; A. Zoll: *Komentarz do art. 1. W: Kodeks karny...*, tezy 108–109.

<sup>15</sup> A. Piaczyńska: *Kryteria stopniowania winy*. „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 53.

<sup>16</sup> Warto wskazać, że w doktrynie konsekwentnie i jednoznacznie podkreśla się, że do obliczania terminów ze sfery prawa karnego materialnego nie stosuje się reguł obowiązujących w prawie karnym procesowym, tj. w szczególności art. 123 k.p.k. Zob. K. Burdziak: *Sposób...*, s. 138; M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 89 i przywołane tam orzecznictwo; O. Sitarz: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, teza 88. Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2014 r. II KK 23/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 69.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tj. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm. Zob. K. Burdziak: *Sposób...*, s. 137; J. Lachowski: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, teza 4; J. Majewski: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, teza 6.

normę, z której wynika, że termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, z wyjątkiem sytuacji ustalania wieku osoby fizycznej. W tym szczególnym bowiem wypadku termin upływa z początkiem tego dnia (art. 112 zd. 2 k.c.). Innymi słowy, cywilistyczna formuła obliczania czasu wyraża zasadę, że jeśli początek terminu 17 lat ustalono – przykładowo – na 1 stycznia 2003 r., to co do zasady końcem tego terminu jest upływ dnia następującego 17 lat później (czyli upływ 1 stycznia 2020 r.). Niemniej nie dotyczy to ustalania wieku, ponieważ wtedy należy przyjąć upływ 17 lat już w pierwszej chwili dnia 1 stycznia 2020 r. Tym samym rozwiązanie przewidziane do ustalenia wieku osoby fizycznej w prawie cywilnym ma charakter wyjątku od zasady przewidzianej w art. 112 zd. 1 k.c. Recypowanie tej regulacji normatywnej na grunt prawa karnego materialnego oznaczałoby z kolei, że „Nie ma zatem znaczenia, o której godzinie sprawca się urodził, ważne są data dzienna i początek dnia, który odpowiada dniowi, w którym sprawca się urodził”<sup>18</sup>. Przedstawiciele doktryny, którzy aprobują tę koncepcję, odwołują się w tym zakresie do treści art. 110 k.c., zgodnie z którym, gdy ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna nie określają sposobu liczenia terminu, do ustalania wieku osoby fizycznej stosuje się formułę z art. 112 zd. 2 k.c.<sup>19</sup> W konsekwencji, zgodnie z tym poglądem, wobec braku ustawowego uregulowania tej kwestii w prawie karnym materialnym, sąd do ustalenia wieku sprawcy byłby związany przywołaną normą<sup>20</sup>.

Drugie z prezentowanych w doktrynie stanowisk również odwołuje się do cywilistycznej zasady *computatio civilis*, aczkolwiek w jej zgeneralizowanej formule. Zdaniem Olgi Sitarz luka występująca w sferze prawa karnego materialnego co do kwestii ustalenia wieku sprawcy powinna być uzupełniona poprzez wnioskowanie z *analogii legis*<sup>21</sup>, jednak z tym zastrzeżeniem, że punktem referencyjnym byłby art. 112 zd. 1 k.c.<sup>22</sup> Należałoby zatem uznać, że sprawca ukończył określony wiek z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi danego terminu. Innymi słowy, odwołując się do przytoczonego wcześniej przykładu,

<sup>18</sup> J. Lachowski: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, teza 4.

<sup>19</sup> K. Burdziak: *Sposób...*, s. 138. Zob. także A. Grześkowiak: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. Grześkowiak, K. Wiak. Wyd. 8. C.H.Beck, Warszawa 2024, Legalis, teza 5.

<sup>20</sup> K. Burdziak: *Sposób...*, s. 138. Por. M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 88.

<sup>21</sup> Zob. J. Nowacki: *Analogia legis*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966, s. 9; T. Kotarbiński: *Kurs logiki dla prawników*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 76; L. Morawski: *Wstęp do prawoznawstwa*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1998, s. 189; S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Ars Boni et Aequi, Poznań 2003, s. 83.

<sup>22</sup> O. Sitarz: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, teza 89.

sprawca urodzony 1 stycznia 2003 r. ukończyłby 17 lat z upływem 1 stycznia 2020 r., a nie z początkiem tego dnia, jak na gruncie pierwszego z referowanych stanowisk. Przywołana autorka uzasadnia swój pogląd argumentacją trojakiiego rodzaju. Po pierwsze, zastosowanie wnioskowania z analogii do wypełnienia omawianej luki nie może nastąpić przez odwołanie do normy prawnej o charakterze wyjątkowym, a taką jest art. 112 zd. 2 k.c.<sup>23</sup> Stoi temu na przeszkodzie reguła wykładni, zgodnie z którą wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*). Po drugie, zastosowanie *analogii legis* do normy z art. 112 zd. 1 k.c. ma charakter progwarancyjny dla sprawcy, ponieważ zawsze będzie prowadziło do rozstrzygnięć korzystniejszych interpretacyjnie niż zastosowanie art. 112 zd. 2 k.c.<sup>24</sup> I w końcu po trzecie, takie rozwiązanie uwalnia sąd z konieczności dowodzenia dokładnego wieku urodzenia sprawcy, tj. co do godziny i minuty, co zdaniem O. Sitarz jawi się jako „żmudne, niepewne i ostatecznie niecelowe”<sup>25</sup>.

Trzecia koncepcja ustalenia wieku sprawcy nie odwołuje się do rozwiązań stosowanych w prawie cywilnym. Zakłada ona przyjęcie formuły *computatio naturalis*, czyli „od chwili do chwili”<sup>26</sup>. Na jej podstawie, posługując się powyższym przykładem, do ustalenia momentu, w którym sprawca skończył 17 lat w dniu 1 stycznia 2020 r., konieczne będzie jeszcze określenie dokładnej godziny i minuty jego urodzenia w 2003 r. W ocenie M. Nawrockiego, który opowiada się za przyjęciem tej formuły do rozstrzygnięcia omawianych kwestii, jedynie ta koncepcja odpowiada gwarancyjnemu charakterowi art. 10 § 1 k.k., który limituje odpowiedzialność karną sprawcy w sposób generalny i abstrakcyjny<sup>27</sup>. Skoro bowiem do zastosowania środków reakcji o charakterze karnym konieczne jest spełnienie określonych normatywnie przesłanek, to powinny być one rozumiane w sposób ścisły<sup>28</sup>. Przeciwnie – aprobowanie pierwszej z przywołanych koncepcji, tj. odwołującej się do art. 112 zd. 2 k.c., może w konsekwencji prowadzić do rozszerzającego rozumienia przesłanki przypisania odpowiedzialności karnej w postaci dolnej granicy wieku sprawcy. Wydaje się, że pogląd ten można ekstrapolować na zastosowanie pozostałych instytucji prawa karnego materialnego, związanych z ustaleniem ukończenia określonego wieku przez sprawcę. W tym zakresie nie występują bowiem żadne istotne czynniki natury systemowej, które

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem. Por. M. Nawrocki: *Raz jeszcze...*, s. 155.

<sup>26</sup> M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 89; O. Sitarz: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, tezy 88–89.

<sup>27</sup> M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 89.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 88.

umożliwiłyby różnicowanie sytuacji sprawców na płaszczyźnie ustalania wieku. Każdorazowo zatem przesłanka ukończenia dolnej granicy wieku uzasadniona jest określonymi celami lub funkcjami prawa karnego materialnego.

#### 4. Zasada ustalenia wieku sprawcy w prawie karnym materialnym

Udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze postawione we wprowadzeniu do niniejszych rozważań wymaga ponownego zasygnalizowania, że w analizowanym obszarze występuje luka prawna o charakterze rzeczywistym<sup>29</sup>. Ustawodawca nie uregulował bowiem problematyki związanej z obliczaniem czasu co do sposobu ustalania wieku sprawcy. Brak jest także rozwiązań normatywnych dotyczących innych instytucji prawa karnego materialnego, opierających się na rachubie czasu, które można by wprost przenieść na płaszczyznę analizowanego zagadnienia. Wypada przywołać choćby regulacje związane z upływem terminu przedawnienia karalności<sup>30</sup> (art. 101 i 102 k.k.) czy też sposobem obliczania czasu stosowania środka reakcji karnoprawnej, w szczególności w zakresie kary kryminalnej<sup>31</sup> (zob. art. 63 § 1 i § 5 k.k.). Na tle drugiej instytucji ustawodawca przewidział natomiast, że na poczet orzeczonej kary zalicza się okres rzeczywistego pozbawienia wolności w sprawie, zaokrąglając w górę do pełnego dnia, za dzień zaś przyjmuje się okres 24 godzin liczony od chwili rzeczywistego pozbawienia wolności. Wydaje się, że art. 63 § 5 k.k. może stanowić pewną wskazówkę interpretacyjną, która jest istotna na gruncie rozważanego problemu. Jest tak, ponieważ ustawodawca *explicite* wskazał, że przy mierze czasu stosowania represji karnej należy uwzględnić chwilę rzeczywistego pozbawienia wolności. Tym niemniej treść art. 63 § 5 k.k. jest wiążąca wyłącznie w zakresie instytucji z art. 63 § 1 i 2 k.k.<sup>32</sup>

Identyfikacja luki prawnej i konieczność jej wypełnienia w omawianym zakresie mogą uzasadniać sięgnięcie do wnioskovania *per analogiam*. W przepisach prawa karnego materialnego brak jest bowiem precyzyjnego

---

<sup>29</sup> L. Morawski: *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Warszawa 2002, s. 190.

<sup>30</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2014 r. II KK 23/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 69. Por. D. Kala: *Przedawnienie karalności*. W: *Zbiór orzeczeń z zakresu prawa karnego materialnego – część ogólna wraz z komentarzami. Casebook*. Red. J. Raglewski. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, Kraków 2014, s. 255–256 i przywołana tam literatura.

<sup>31</sup> Zob. S. Bańko, A. Bociak: *Rachuba czasu na gruncie prawa karnego materialnego – zarys problemu*. „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 12, s. 24–25.

<sup>32</sup> J. Majewski: *Komentarz do art. 63. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el., teza 32.

przepisu odsyłającego lub uprawniającego do odpowiedniego stosowania rozwiązań obowiązujących w prawie cywilnym<sup>33</sup>. Natomiast skoro jest tak, że art. 112 zd. 2 k.c. reguluje stosunki związane z prawnym ustaleniem wieku osoby fizycznej, to możliwość recypowania rozwiązań normatywnych ze sfery cywilnoprawnej może nastąpić jedynie przez wnioskowanie z analogii<sup>34</sup>.

Stosowanie wnioskowania z analogii w obszarze prawa karnego wyróżnia się określoną specyfiką. Konsekwentnie przyjmuje się, że jest ono „zabronione w takim zakresie, w jakim miałyby prowadzić do odpowiedzialności karnej osoby, której czyn nie wypełnia znamion żadnego z przestępstw określonych w ustawie karnej, gdyż nie jest to luka w prawie, a prawo karne sytuację tę uregulowało milcząco, nie uznając czynu za przestępny”<sup>35</sup>. Wprawdzie przywołany pogląd dotyczy bezpośrednio kwestii znamion typu czynu zabronionego, niemniej dyrektywa zakazująca stosowania analogii na niekorzyść sprawcy jest aktualna w sferze wszystkich przesłanek przypisania odpowiedzialności karnej<sup>36</sup>. Jest ona bowiem pochodną obowiązywania zasady *nullum crimen sine lege*<sup>37</sup>, wywodzonej z art. 1 k.k., jak również z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP<sup>38</sup>. Do przypisania odpowiedzialności karnej konieczne jest dowiedzenie spełnienia wszelkich wiążących się z nią warunków. Przesłanka winy ma w tym obszarze fundamentalne znaczenie. Jednocześnie, skoro ustawodawca w sposób generalny i abstrakcyjny wyłączył potrzebę przypisywalności winy sprawcom, którzy w czasie czynu nie ukończyli 17. roku życia, to wypada uznać, że aspekt minimalnego wieku sprawcy jest jednym z komponentów składających się na byt przestępstwa.

Na tym tle nie ulega wątpliwości, że recypowanie art. 112 zd. 2 k.c. na obszar prawa karnego materialnego będzie co do zasady prowadzić do rozszerzenia granic odpowiedzialności karnej. Zgodnie bowiem z tym przepisem sprawca urodzony 1 stycznia 2003 r. o godzinie 12:00 kończy 17 lat już z początkowym okresem dnia 1 stycznia 2020 r. Tym samym stosowanie koncepcji *computatio civilis* z art. 112 zd. 2 k.c. nakazuje przyjęcie, że w omawianym wypadku sprawca ukończył 17 lat na 12 godzin przed

<sup>33</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2014 r. II KK 23/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 69.

<sup>34</sup> W tym wypadku *analogii legis*.

<sup>35</sup> R.A. Stefański: *Wykładnia przepisów prawa karnego a zasady prawa karnego*. W: *System Prawa Karnego*. T. 2: *Źródła prawa karnego*. Red. T. Bojarski. Wyd. 2. C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 484. Zob. także J. Warylewski: *Prawo karne. Część ogólna*. Wyd. 8. Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 452.

<sup>36</sup> R.A. Stefański: *Wykładnia...*, s. 484.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

czasem faktycznego upływu tego okresu, począwszy od chwili urodzenia. Wobec tego odniesienie się do przywołanej regulacji jest zastosowaniem wnioskania z analogii, które będzie prowadzić do rozstrzygnięć niekorzystnych dla sprawcy. Jednocześnie argument odwołujący się do normy z art. 110 k.c. nie wydaje się przekonujący. Słusznie konstataje M. Nawrocki, przywołując w tym zakresie poglądy doktryny prawa cywilnego, że art. 110 k.c. obejmuje swym zakresem normowania stosunki z obszaru prawa cywilnego<sup>39</sup>. Uznanie, że norma wynikająca z tego przepisu rozciąga się także na sferę prawa karnego materialnego, jest zatem niczym innym, jak zastosowaniem wnioskania z analogii, które w tym wypadku również prowadzi do rozstrzygnięć niekorzystnych dla sprawcy. Mając to na względzie, wydaje się, że zastosowanie *computatio civilis* z art. 112 zd. 2 k.c. do sposobu ustalenia wieku sprawcy czynu zabronionego należy odrzucić.

Powyższe wnioski nie stanowią jednak jeszcze kategorycznej odpowiedzi na pytanie badawcze postawione na wstępie. Poszukując rozwiązań uzupełniających zidentyfikowaną lukę prawną, należy konsekwentnie pamiętać o istocie instytucji związanych z przesłanką wieku sprawcy. Nieodzownie wiążą się one z określeniem granic odpowiedzialności karnej bądź limitacją akceptowalnego stopnia dolegliwości. Wyznaczają zatem minimalną przesłankę aktualizacji zastosowania określonych norm prawnokarnych o charakterze represyjnym. Skoro są to instytucje rzutuujące na zakres zastosowania norm prawa penalnego, to zasadne jest ich wykładanie w sposób ścisły. Jednocześnie, przy uzasadnieniu powyższej konstatacji, niezbędne wydaje się sięgnięcie do wnioskania *analogii iuris*, które umożliwia wyprowadzenie normy prawnej z szeregu określonych przepisów ustawowych<sup>40</sup>, uwzględniając specyfikę omawianej instytucji i kierując się założeniem o racjonalności ocen prawodawcy. Stosownym punktem odniesienia niech będą przy tym regulacje prawne związane z rachubą czasu w stosunku do instytucji dotyczących zakresu reakcji prawnokarnej, tj. przepisy dotyczące obliczania terminu przedawnienia oraz określenia czasowych ram stosowania kar kryminalnych, w szczególności kary pozbawienia wolności.

W odniesieniu do pierwszej kategorii, w doktrynie i orzecznictwie brak jest jednoznaczności co do metody obliczania biegu terminu przedawnienia. W szczególności w judykaturze prezentowany jest pogląd, że liczenie tego okresu następuje z zastosowaniem formuły *computatio civilis – dies a quo*. Zgodnie z nią „przyjąć należy, że czasem, od którego rozpoczyna się liczenie upływu okresu przedawnienia, jest dzień, oznaczony datą, gdy

---

<sup>39</sup> M. Nawrocki: *Raz jeszcze...*, s. 153–154.

<sup>40</sup> R.A. Stefański: *Wykładnia...*, s. 483.

pokrzywdzony uzyskał wiedzę o osobie sprawcy przestępstwa”<sup>41</sup>. W ocenie SN metoda ta usuwa trudności dowodowe związane z ustaleniem dokładnego czasu popełnienia czynu zabronionego, a ponadto *per se* nie przekreśla gwarancyjnego charakteru przepisów o przedawnieniu<sup>42</sup>.

Przywołane stanowisko jest jednak konsekwentnie krytykowane w doktrynie. Zdaniem Jarosława Majewskiego, jeżeli czas popełnienia czynu zabronionego<sup>43</sup> jest oznaczony z większą dokładnością, to w takim wypadku obliczanie tego okresu winno następować zgodnie z regułą *a momento ad momentum*<sup>44</sup>. Wówczas w rachubie czasu przedawnienia uwzględnia się godzinę i minutę zdarzenia rozpoczynającego okres, od którego należy liczyć ten termin<sup>45</sup>. Analogiczny pogląd wyraża Dariusz Kala, który wskazuje, że termin przedawnienia przestępstw oblicza się według zasady *computatio naturalis*, na co wskazują zarówno względy celowościowe, jak i sama stylizacja art. 101 § 1–3 k.k.<sup>46</sup> Szczególnie interesujące są w tym zakresie argumenty odwołujące się do językowej warstwy przytoczonych przepisów, w której ustawodawca posłużył się sformułowaniem „czas”, a nie „dzień” popełnienia przestępstwa<sup>47</sup>. Takie ujęcie, w połączeniu z treścią art. 6 § 1 k.k., który mówi precyzyjnie o czasie, a nie o dniu popełnienia czynu zabronionego, sugeruje – zdaniem przywołanego autora – że kwestie przedawnienia należy obliczać w odniesieniu do punkowego określenia chwili popełnienia czynu. W tym zakresie moment ten winna wyznaczać konkretna godzina i minuta sprawstwa, a to ze względu na znaczenie gwarancyjne omawianych regulacji. Na takim stanowisku stoi też Marek Kulik, który twierdzi, że „skoro ustawodawca określając początek biegu terminu przedawnienia karalności nie wskazał na dzień, a na czas, co – w braku

<sup>41</sup> Pogląd wyrażony na gruncie terminu przedawnienia przestępstw prywatnoskargowych, tj. art. 101 § 3 k.k. Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2000 r. III KKN 429/98, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 20; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2014 r. II KK 23/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 69.

<sup>42</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2000 r. III KKN 429/98, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 20.

<sup>43</sup> Bądź też innego zdarzenia wyznaczającego początek biegu przedawnienia karalności.

<sup>44</sup> J. Majewski: *Komentarz do art. 101. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el., teza 4.

<sup>45</sup> Ibidem. Zob. także D. Kala, M. Klubińska: *Przedawnienie przestępstw prywatnoskargowych – uwagi materialne i procesowe*. „Themis Polska Nova” 2013, nr 2, s. 92.

<sup>46</sup> D. Kala: *Przedawnienie...*, s. 254–257 i przywołana tam literatura. Zob. także M. Kulik: *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 lutego 2014 r. (II KK 23/14)*, LEX nr 1441269. „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 221.

<sup>47</sup> D. Kala: *Przedawnienie...*, s. 256–257. Zob. także M. Kulik: *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*. C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 222; A. Sakowicz: *Komentarz do art. 101. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*. Red. M. Królikowski, R. Zawłocki. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2021, Legalis, teza 5.

dyrektyw przemawiających za odmienną interpretacją – oznaczać musi czas określony zegarowo. Wydaje się bowiem, że musi tu chodzić nie o odcinek czasowy, a o pewien określony moment czasowy, który w danym wypadku da się wyznaczyć precyzyjnie i nie musi być ustalany sztucznie<sup>48</sup>. Jednocześnie zdaniem tego autora za przyjęciem prezentowanego stanowiska przemawiają nie tylko argumenty związane z redakcją przepisu, lecz także wątpliwości co do tego, czy na gruncie *computatio civilis* do rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia należałoby wliczać dzień popełnienia czynu zabronionego, czy też nie<sup>49</sup>.

Stanowisko to wypada uznać za słuszne. Wydaje się, że wspiera je również argument z wnioskowania *a contrario* co do treści art. 101 § 3a k.k., który na gruncie przestępstw popełnionych w czasie dłuższym niż 1 dzień nakazuje przyjąć wprost jako początek terminu przedawnienia upływ ostatniego dnia, w którym sprawca wypełniał znamiona przestępstwa. Stylistyka i systematyka tego przepisu sugerują, że stanowi on wyjątek od reguły związanej z obliczaniem terminu przedawnienia. W przeciwnym bowiem wypadku nie byłoby potrzeby ingerencji ustawodawcy w tym obszarze normowania. A skoro tak, to jako uprawniony jawi się wniosek, że co do przestępstw, których czas popełnienia był jednodniowy, zasadą jest wyznaczenie biegu terminu przedawnienia, począwszy od precyzyjnie ustalonej chwili jego popełnienia.

Z kolei co do rachuby czasu na gruncie ustalania terminu stosowania reakcji prawnokarnej kwestia wydaje się prostsza. W piśmiennictwie zauważa się, że „miara czasu, którą posługuje się ustawodawca w odniesieniu do kar, powinna być obliczana według czasu kalendarzowego, w systemie »od chwili do chwili«<sup>50</sup>. J. Majewski podkreśla, że pomimo iż przed 1 lipca 2015 r. kwestia ta nie podlegała ścisłym regulacjom, to praktyka interpretacyjna w tym zakresie nie budziła wątpliwości<sup>51</sup>. Otóż zgodnie z aprobowanym rozwiązaniem czas odbywania kary pozbawienia wolności liczy się według reguły *a momento ad momentum*. Oznacza to, że przy ustalaniu okresu odbywania kary pozbawienia wolności należy uwzględniać konkretną godzinę i minutę wdrożenia tej

<sup>48</sup> M. Kulik: *Glosa...*, s. 221.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 220.

<sup>50</sup> S. Bańko, A. Bociek: *Rachuba...*, s. 25 i przywołana tam literatura.

<sup>51</sup> J. Majewski: *Komentarz do art. 37. W: Kodeks karny. Część ogólna. T. I. Cz. I: Komentarz do art. 1–52*. Red. W. Wróbel, A. Zoll. Wyd. 5. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX/el., teza 3; Idem: *Komentarz do art. 37. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el., teza 13. Tak również E. Hryniewicz-Lach: *Komentarz do art. 37. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*. Red. M. Królikowski, R. Zawłocki. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2021, Legalis, teza 3; J. Kosonoga-Zygmunt: *Komentarz do art. 37. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. R.A. Stefański. Wyd. 7. C.H.Beck, Warszawa 2025, Legalis, teza 5.

kary w życie. Praktykę tę usankcjonowało wejście art. 12d k.k.w.<sup>52</sup> Przepis ten wskazuje, że za dzień trwania kary polegającej na pozbawieniu wolności uważa się okres 24 godzin liczony od rzeczywistego pozbawienia wolności. Wobec tego w treści orzeczenia konieczne jest oznaczenie faktycznej daty pozbawienia wolności sprawcy co do godziny i minuty, a nie tylko daty dziennej<sup>53</sup>.

Wydaje się zatem, że dla instytucji prawa karnego materialnego<sup>54</sup> ustawodawca przyjmuje sposób rachuby czasu „od chwili do chwili”. Holistyczna analiza norm części ogólnej prawa karnego, przy uwzględnieniu założenia o niesprzeczności i racjonalności ocen prawodawcy, uzasadnia konstatację, że taka metoda odpowiada warunkowi ścisłego określenia podstaw przypisania odpowiedzialności karnej. I choć kwestii tej nie sposób rozstrzygnąć jednoznacznie w oparciu o aparaturę dostępną wykładni językowej i funkcjonalnej, to jednak na rzecz proponowanego rozwiązania przemawiają rezultaty wnioskowania z *analogii iuris*. To właśnie całościowa rekonstrukcja instytucji prawa karnego materialnego związanych z obliczaniem czasu pozwala na wywiedzenie normy prawnej, zgodnie z którą wiek sprawcy należy ustalać w oparciu o metodę *computatio naturalis*. Wypada mieć przy tym świadomość, że stosowanie tej metody uzupełniania luk prawnych w sferze prawa karnego wymaga szczególnej roztropności i skrupulatności. Niemniej wydaje się, że jedynie jej efekty uprawomocniają realizację gwarancyjnej funkcji prawa karnego na tle omawianej problematyki.

Jednocześnie pogląd, że ustalenie godziny i minuty wieku sprawcy, jak również czasu popełnienia czynu, może jawić się jako żmudne lub obarczone trudnościami dowodowymi, nie jest dostatecznym argumentem za odrzuceniem metody *computatio naturalis*. Nie sposób zaprzeczyć, że w istocie takie komplikacje mogą niekiedy występować. Lecz czy argument ten nie byłby zasadny także co do innych podstaw przypisania odpowiedzialności karnej? Przecież przypisanie winy albo umyślności również może być obarczone żmudnym procesem dowodowym. Niemniej organy prokuratorskie, a następnie sądowe nie są w żaden sposób zwolnione z obowiązku ich wykazania, pomimo niekiedy istotnych trudności, które trzeba przezwyciężyć. Gdyby natomiast tak było, realizacja zasad i funkcji prawa karnego materialnego, w szczególności o charakterze gwarancyjnym, mogłaby być jedynie iluzoryczna. Przy czym wydaje się, że

---

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy. T.j. Dz.U. 2024, poz. 706 ze zm.

<sup>53</sup> I. Zgoliński: *Komentarz do art. 12d. W: Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*. Red. J. Lachowski. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2023, Legalis, teza 2.

<sup>54</sup> Które rzutują także na sferę prawa karnego wykonawczego, jak w przypadku art. 12d k.k.w.

w świetle dostępnych metod i źródeł dowodowych (np. akt stanu cywilnego i towarzyszących im dokumentów) precyzyjne określenie wieku sprawcy czynu zabronionego, co do godziny i minuty, może okazać się istotnie mniej problematyczne niż ustalenie pozostałych przesłanek przypisania odpowiedzialności karnej<sup>55</sup>.

## 5. Wnioski

Choć ustawodawca nie wypowiada się co do problematyki ustalenia wieku sprawcy, to wydaje się, że wątpliwości interpretacyjne na tym tle rozwiewa rekonstrukcja normy prawnej w oparciu o *analogię iuris* do pozostałych rozwiązań przyjętych w sferze prawa karnego materialnego. Jest tak, ponieważ na gruncie regulacji prawnokarnych związanych z obliczaniem terminów mających znaczenie w obszarze prawa karnego materialnego przyjmuje się rachubę czasu zgodnie z metodą „od chwili do chwili”. O ile na gruncie instytucji przedawnienia pogląd ten nie jest jednolicie aprobowany, to w aspekcie dolegliwości wynikających z wdrożenia kary pozbawienia wolności zastosowanie tej formuły nie ulega wątpliwości. Co więcej, znajduje ona wyraźną podstawę normatywną.

Prezentowane stanowisko czerpie mocne uzasadnienie z dwóch argumentów. Po pierwsze, rozstrzygając zarysowany w artykule dylemat interpretacyjny, nie sposób zapomnieć o zasadzie zakazu stosowania wniosko-  
wania z analogii na niekorzyść sprawcy. Wydaje się jednak, że ustalenie wieku sprawcy czynu zabronionego w oparciu o *analogię legis* do art. 112 zd. 2 k.c. będzie każdorazowo prowadzić właśnie do takich niekorzystnych rozstrzygnięć interpretacyjnych. Wiek sprawcy zostanie bowiem stosownie skrócony o czas pozostający do „godziny zero” rozpoczynającej dzień odpowiadający dacie urodzin sprawcy. Z kolei po drugie, problematyka wieku sprawcy jest istotna w sferze limitacji odpowiedzialności karnej. Stanowi ona emanację funkcji gwarancyjnej prawa karnego. Tym samym kwestia ta powinna być rozstrzygana w sposób ścisły i precyzyjny. Tak też przyjmuje się w odniesieniu do ustalenia czasu popełnienia czynu zabronionego<sup>56</sup> i brak jest dostatecznych argumentów przemawiających za odmienną interpretacją.

Niemniej wypada zgodzić się z poglądem, że ustalenie zarówno czasu popełnienia czynu zabronionego, jak i wieku sprawcy może napotykać istotne trudności dowodowe. I o ile druga z przywołanych kwestii

---

<sup>55</sup> M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 91, przyp. 31.

<sup>56</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1986 r. IV KR 129/86, OSNPG 1986, nr 12, poz. 167.

zdaje się mniej problematyczna<sup>57</sup>, o tyle pierwsza oparta jest na pewnym probabilizmie<sup>58</sup>. W każdym razie w przypadku zaistnienia wyżej sygnalizowanych i niemożliwych do usunięcia wątpliwości pomocne wydaje się ich rozstrzygnięcie z odwołaniem do dziennej cezury czasowej. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na szersze odniesienie się do zagadnienia ustalenia czasu popełnienia przestępstwa na gruncie tej koncepcji<sup>59</sup>. Natomiast co do ustalenia wieku sprawcy oznaczałoby to, że wobec niedających się usunąć trudności konieczne byłoby przyjęcie progwarancyjnej wykładni i zastosowanie *computatio civilis* z odwołaniem do art. 112 zd. 1 k.c.<sup>60</sup> W takim ujęciu, w przypadku niemożności ustalenia precyzyjnej daty urodzin sprawcy, do ustalenia wieku sprawcy należy przyjąć godzinę i minutę odpowiadającą końcowi dnia jego narodzin.

## Bibliografia

### Literatura

- Bańko S., Bociek A.: *Rachuba czasu na gruncie prawa karnego materialnego – zarys problemu*. „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 12, s. 23–42.
- Barczak-Oplustil A.: *Sporne zagadnienia istoty winy w prawie karnym. Zarys problemu*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2, s. 79–96.
- Bocheński M.: *Rzecz o statusie młodocianego w prawie karnym – uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2012 r., sygn. I KZP 5/12*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012, z. 3, s. 153–164.
- Burdziak K.: *Sposób ustalania dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej (polemika z M. Nawrockim)*. „Państwo i Prawo” 2021, nr 5, s. 135–140.
- Cychosz P.: *Glosa do uchwały SN z 20 czerwca 2012 r., I KZP 5/12*. „Palestra” 2013, nr 3–4, s. 169–179.
- Daniluk P.: *O młodocianym w ujęciu kodeksu karnego*. „Studia Prawnicze” 2014, nr 2, s. 121–142. <https://doi.org/10.37232/sp.2014.2.4>.
- Dąbrowski J., Walczak-Żochowska A.: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. R.A. Stefański. Wyd. 7. C.H.Beck, Warszawa 2025, Legalis.
- Giezek J.: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Red. J. Giezek. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2021, LEX/el.
- Grześkowiak A.: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. Grześkowiak, K. Wiak. Wyd. 8. C.H.Beck, Warszawa 2024, Legalis.
- Harasimiak G.: *Wiek sprawcy czynu zabronionego jako kryterium zdolności do ponoszenia odpowiedzialności karnej w prawie polskim. W: Czas i jego znaczenie*

<sup>57</sup> M. Nawrocki: *O sposobie...*, s. 91, przyp. 31.

<sup>58</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2014 r. II KK 23/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 69. Zob. także M. Kulik: *Glosa...*, s. 221.

<sup>59</sup> Por. M. Kulik: *Glosa...*, s. 222.

<sup>60</sup> O. Sitarz: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny...*, tezy 88–89.

- w prawie karnym*. Red. J. Warylewski. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 99–110.
- Hryniewicz-Lach E.: *Komentarz do art. 37*. W: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*. Red. M. Królikowski, R. Zawłocki. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2021, Legalis.
- Kala D.: *Przedawnienie karalności*. W: *Zbiór orzeczeń z zakresu prawa karnego materialnego – część ogólna wraz z komentarzami. Casebook*. Red. J. Raglewski. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, Kraków 2014, s. 243–258.
- Kala D., Klubińska M.: *Przedawnienie przestępstw prywatnoskargowych – uwagi materialne i procesowe*. „Themis Polska Nova” 2013, nr 2, s. 74–93.
- Kosonoga-Zygmunt J.: *Komentarz do art. 37*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. R.A. Stefański. Wyd. 7. C.H.Beck, Warszawa 2025, Legalis.
- Kotarbiński T.: *Kurs logiki dla prawników*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974.
- Kulik M.: *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 lutego 2014 r. (II KK 23/14)*, LEX nr 1441269. „Ius Novum” 2015, nr 1, s. 214–223.
- Kulik M.: *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*. C.H.Beck, Warszawa 2014.
- Lachowski J.: *Komentarz do art. 10*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. V. Konarska-Wrzosek. Wyd. 4. Wolters Kluwer, Warszawa 2023, LEX/el.
- Majewski J.: *Komentarz do art. 1*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el.
- Majewski J.: *Komentarz do art. 10*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el.
- Majewski J.: *Komentarz do art. 37*. W: *Kodeks karny. Część ogólna*. T. I. Cz. I: *Komentarz do art. 1–52*. Red. W. Wróbel, A. Zoll. Wyd. 5. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX/el.
- Majewski J.: *Komentarz do art. 37*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el.
- Majewski J.: *Komentarz do art. 63*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el.
- Majewski J.: *Komentarz do art. 101*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wyd. 1. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, LEX/el.
- Małecki M.: *Niezmieniony kodeks karny*. Krakowski Instytut Prawa Karnego, Kraków 2023.
- Maraszek M.: *Dolna granica wieku odpowiedzialności karnej w prawie polskim*. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Morawski L.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1998.
- Morawski L.: *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Warszawa 2002.
- Nawrocki M.: *O sposobie ustalania dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 85–95.

- Nawrocki M.: *Raz jeszcze o sposobie ustalania dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej (polemika z K. Burdziakiem)*. „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 150–157.
- Nowacki J.: *Analogia legis*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
- Piaczyńska A.: *Kryteria stopniowania winy*. „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 50–67.
- Sakowicz A.: *Komentarz do art. 101. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*. Red. M. Królikowski, R. Zawłocki. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2021, Legalis.
- Sitarz O.: *Komentarz do art. 10. W: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*. Red. M. Królikowski, R. Zawłocki. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2021, Legalis.
- Stefański R.A.: *Wykładnia przepisów prawa karnego a zasady prawa karnego. W: System Prawa Karnego. T. 2: Źródła prawa karnego*. Red. T. Bojarski. Wyd. 2. C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 472–522.
- Szwarc A.J.: *Podmiot przestępstwa. W: System Prawa Karnego. T. 3: Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*. Red. R. Dębski. Wyd. 1. C.H.Beck, Warszawa 2017, s. 139–160.
- Warylewski J.: *Prawo karne. Część ogólna*. Wyd. 8. Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Wronkowska S.: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Ars Boni et Aequi, Poznań 2003.
- Zgoliński I.: *Komentarz do art. 12d. W: Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*. Red. J. Lachowski. Wyd. 5. C.H.Beck, Warszawa 2023, Legalis.
- Zoll A.: *Komentarz do art. 1. W: Kodeks karny. Część ogólna. T. I. Cz. I: Komentarz do art. 1–52*. Red. W. Wróbel, A. Zoll. Wyd. 5. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX/el.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. T.j. Dz.U. 2025, poz. 383.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy. T.j. Dz.U. 2024, poz. 706 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2022, poz. 2600.

### Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2000 r. III KKN 429/98, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 20.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2012 r. I KZP 5/12, OSNKW 2012, nr 8, poz. 79.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1986 r. IV KR 129/86, OSNPG 1986, nr 12, poz. 167.

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1988 r. IV KRN 365/87, OSNKW 1988, nr 5–6, poz. 36.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2014 r. II KK 23/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 69.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r. K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.



JAN OLEKSIUK

 <https://orcid.org/0009-0006-8240-6275>

## Praktyka odpowiedniego stosowania art. 99a k.p.k. przez sądy dyscyplinarne

### The practice of the analogous application of Article 99a of the Polish Code of Criminal Procedure by disciplinary courts

**Abstract:** This article explores a study of the practice of using official model justifications for rulings in disciplinary proceedings of selected professional corporations. The research data was obtained by requesting public information from 84 disciplinary courts. The study revealed that most of these courts do not apply Article 99a of the Polish Code of Criminal Procedure. Further analysis leads to broader conclusions on the application of law accordingly. Most importantly, it enables a systemic, rather than incidental, evaluation of the actual outcome of applying a procedural legal norm and an assessment of the compatibility of this outcome with the specific nature of disciplinary proceedings. This grants the disciplinary judiciary an additional dimension of independence, which is not present in the common courts.

**Keywords:** disciplinary liability, applying law accordingly, grounds of judgment, templates of judgments, judicial independence

### 1. Tło badania

Mocą ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1694) z dniem 5 grudnia 2019 r. wszedł w życie art. 99a Kodeksu postępowania

karnego<sup>1</sup>. Przepis ten składa się z dwóch paragrafów. Pierwszy stanowi źródło nałożonego na sąd karny obowiązku sporządzania na formularzu, według ustalonego wzoru, uzasadnienia wyroku sądu I instancji, w tym wyroku nakazowego i wyroku łącznego, oraz wyroku sądu odwoławczego i wyroku wydanego w postępowaniu o wznowienie postępowania<sup>2</sup>. Przepis art. 99a § 2 k.p.k. stanowi delegację ustawową do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego owe wzory formularzy, które zamieszczono w wydanym na podstawie omawianego przepisu rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wzorów formularzy uzasadnień wyroków oraz sposobu ich wypełniania (Dz.U. poz. 2349).

Już na etapie prac rządowych (druk nr UD 465), a później sejmowych (druk nr 3251, Sejm VIII kadencji) nowelizacja ta stanowiła źródło kontrowersji<sup>3</sup>. Uzasadniano ją wolą wymuszenia na składach orzekających operowania krótszymi, konkretnymi konstrukcjami językowymi, bardziej zrozumiałymi dla stron. Wskazywano na potrzebę odciążenia sędziów, dla których sporządzanie uzasadnień w dotychczasowej formie było, zdaniem projektodawców, istotnie pracochłonne<sup>4</sup>. W procesie legislacyjnym, w argumentacji przeciwko takiemu rozwiązaniu, zgłaszano obawy, że umieszczenie uzasadnienia na formularzu może utrudnić stronom postępowania odtworzenie toku rozumowania sądu<sup>5</sup>, jak również zobliguje sąd do większej kondensacji myśli, prowadzącej do zmażenia przekazu<sup>6</sup> i utraty funkcji perswazyjnej orzeczenia. Podnoszono, że jeden uniwersalny wzór uzasadnienia może okazać się nieadekwatny dla wszystkich

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. T.j. Dz.U. 2024, poz. 37 ze zm. [dalej: k.p.k. albo Kodeks postępowania karnego].

<sup>2</sup> Na fakt, iż mamy do czynienia z obowiązkiem, wskazuje A. Sakowicz: *Komentarz do art. 99a. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz.* Red. A. Sakowicz. C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 368.

<sup>3</sup> Por. I. Rzucidło: *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa.* Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 61, gdzie autorka, dostrzegając zgłaszane wątpliwości, wyraża zainteresowanie rozwojem tej metody uzasadniania orzeczeń.

<sup>4</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw. Sejm VIII kadencji. Druk sejmowy nr 3251, s. 56.

<sup>5</sup> K. Gajowniczek-Pruszyńska: *Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej do projektu ustawy z dnia 4 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw.* Rządowe Centrum Legislacji, 28.12.2018. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318806/12554727/12554730/dokument377906.pdf> [dostęp: 24.01.2025], s. 38.

<sup>6</sup> Stanowisko nr 1 Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie z dnia 3 stycznia 2019 r. Rządowe Centrum Legislacji, 08.01.2019. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318806/12554727/12554730/dokument377909.pdf> [dostęp: 24.01.2025], s. 8.

rodzajów spraw<sup>7</sup>, a także argumentowano, iż jakość uzasadnień zależy od warsztatu sędziego, nie zaś od wprowadzenia wymogu sporządzenia ich na formularzu<sup>8</sup>.

Jeszcze przed jego wejściem w życie *novum* w postaci obowiązku wyjawiania motywów wyroku w postępowaniu karnym na formularzach spotkało się z umiarkowaną lub jednoznaczną krytyką doktryny. W najostrzejszych wypowiedziach projektodawcom zarzucano niezajomość praktyki i wskazywano, że stan rzeczy przedstawiony w uzasadnieniu ustawy jako powszechny, w którym uzasadnienie sądowe liczy kilkadziesiąt lub nawet kilkaset stron, należy w rzeczywistości do rzadkości i ma miejsce wyłącznie w wieloosobowych i wielowątkowych procesach gospodarczych lub poświęconych działalności dużych grup bądź związków przestępczych<sup>9</sup>. Inni autorzy, zajmując bardziej zniuansowane stanowisko, wskazywali, że problem czasochłonności redakcji uzasadnień istnieje, a postulowana wówczas zmiana – choć wtedy trudna do jednoznacznej oceny – stanowi próbę realizacji skądinąd szczytnych założeń<sup>10</sup>.

Dzisiaj, przeszło 5 lat po przemianie projektu ustawy w akt prawa powszechnie obowiązującego, wydaje się, że wątpliwości dotyczące rzeczywistych, a nie ewentualnych efektów tej zmiany zostały rozwiane. Jakikolwiek znaczące głosy poparcia dla komentowanych rozwiązań niemal całkowicie wyparło<sup>11</sup>, z tym zastrzeżeniem, że nie przestano wyrażać poglądu o dysfunkcjonalności poprzedniego systemu<sup>12</sup>. Głoszący go autorzy niemalże jednym tchem dodają, że mamy do czynienia z kolejnym przejawem zastosowania nieadekwatnych rozwiązań do prawidłowo zidentyfikowanych problemów<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> J. Zagrodnik: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*. Rządowe Centrum Legislacji, 18.12.2018. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318806/12554727/12554730/dokument377907.pdf> [dostęp: 24.01.2025], s. 35.

<sup>8</sup> K. Gajowniczek-Pruszyńska: *Opinia...*, s. 38.

<sup>9</sup> P. Hofmański, S. Zabłocki: *Standaryzacja uzasadnień wyroków sądów pierwszej instancji*. W: *Artes serviunt vitae sapienti imperat. Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzcyka z okazji 70. urodzin*. Red. R. Olszewski, D. Świecki, J. Kasiński i in. Wolters Kluwer, Warszawa–Łódź 2019, s. 253.

<sup>10</sup> M. Laskowski: *Uzasadnienie wyroku – rzeczywistość i próby jej zmiany*. W: *Artes serviunt vitae...*, s. 345.

<sup>11</sup> Zob. jednak odosobnione, pochlebne dla regulacji z art. 99a k.p.k. stanowisko A. Kotowski: *O formularzach uzasadnień w sprawach karnych*. „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8, s. 144 i nast.

<sup>12</sup> R. Zawłocki: *Wprowadzenie*. W: *Uzasadnienia wyroków sądu karnego na urzędowych formularzach*. Red. R. Zawłocki. Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 9.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 9, 11. Zob. także H. Paluszkiwicz, S. Kowalski: *Odmowa sporządzenia uzasadnienia na formularzu. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20*. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, s. 58. Por. również

Wobec co najwyżej umiarkowanie pozytywnego przyjęcia przez przedstawicieli teorii i praktyki prawa instytucji wzoru uzasadnienia wyroku nie dziwi odbicie owej niechęci także w orzecznictwie sądowym. Opór przed zastosowaniem się do obowiązku z art. 99a § 1 k.p.k., mimo jego niewątpliwie silnych podstaw tetycznych, jest wyraźnie widoczny w praktyce stosowania prawa<sup>14</sup>. Należy tu wskazać na precedensowy wyrok Sądu Najwyższego [dalej: SN] z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt I KA 1/20<sup>15</sup>, którego uzasadnienie poprzedził wywód dotyczący dopuszczalności odstąpienia od korzystania z urzędowo ustalonego wzoru uzasadnienia, w razie gdyby w konkretnej sprawie sąd ocenił, że zastosowanie art. 99a § 1 k.p.k. naruszyłoby prawo strony do rzetelnego procesu. Sąd Najwyższy, w istocie stosując bezpośrednio art. 91 ust. 2 Konstytucji RP<sup>16</sup> i przeprowadzając incydentalną kontrolę zgodności art. 99a § 1 k.p.k. z art. 6 ust. 1 EKPC<sup>17</sup>, skonkludował, iż sporządzenie w badanej sprawie uzasadnienia na formularzu nie pozwala w sposób adekwatny odnieść się do zarzutów podniesionych w apelacji.

Powołanie się na ten judykat stało się właściwie nieodzownym elementem pierwszych zdań uzasadnień wyroków SN działającego jako sąd II instancji<sup>18</sup>, a także licznych orzeczeń sądów powszechnych różnych szczebli<sup>19</sup>, w których odstąpiono od zastosowania art. 99a § 1 k.p.k. Składy orzekające rzecz jasna podnosiły, że odstąpienie od stosowania

---

publikowane wypowiedzi Andrzeja Sakowicza, który z początku wyrażając się pozytywnie o idei usprawniania procesu uzasadniania wyroków (A. Sakowicz: *Komentarz do art. 99a...*, Warszawa 2020, s. 368), już w następnym wydaniu komentarza pod swoją redakcją z ironią pisał o „»pomocnych« rozwiązaniach biurowo-technicznych” (A. Sakowicz: *Komentarz do art. 99a. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz.* Red. A. Sakowicz. C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 404).

<sup>14</sup> Zob. R. Zawłocki: *Wprowadzenie...*, s. 10.

<sup>15</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r. I KA 1/20. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, s. 47 i nast. z aprobującymi głosami H. Paluszkiewicz, S. Kowalski: *Odmowa...*, *passim*; J. Roszkiewicz: *Incydentalna kontrola zgodności ustaw z prawem międzynarodowym i europejskim. Głosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20.* „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, s. 62 i nast.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

<sup>17</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. [dalej: EKPC].

<sup>18</sup> Zob. przykładowo wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2021 r. I KA 8/20 [LEX 3157608]; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2021 r. I KA 14/21 [LEX 3550421]; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2022 r. I KA 13/22 [LEX 3566901]; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r. I KA 16/22 [LEX 3556579].

<sup>19</sup> Zob. przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 14 marca 2024 r. II AKA 143/23 [LEX 3721258]; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2022 r. II AKA 303/22 [LEX 3554310]; wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 16 maja 2023 r. III K 55/23 [LEX 3568585].

wzoru uzasadnienia w określonej sprawie ma charakter incydentalny, lecz powszechność tego wyjątku sprawia, iż można odnieść wrażenie występowania w tym przedmiocie reguły w sensie faktycznym.

## 2. Problem badawczy

Przy dostrzeżeniu opisanych wyżej tarć między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą ciekawa wydaje się kwestia odbicia tych sporów w praktyce funkcjonowania organów sprawujących sądownictwo dyscyplinarne tzw. wolnych zawodów. Powyższe wynika co najmniej z dwóch powodów.

Przede wszystkim organy sądów dyscyplinarnych zasadniczo wykonują władztwo publicznoprawne<sup>20</sup> i działają głównie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W zakresie swojego funkcjonowania są one zatem związane odpowiednimi rozwiązaniami legislacyjnymi, przyjętymi przez ustawodawcę, chociaż od strony personalnej zachowują całkowitą niezależność od władzy wykonawczej. Choć nie jest to zjawisko pożądane, trudniej jest w dzisiejszym stanie prawnym poczynić podobne obserwacje na poziomie sądów powszechnych, które chociażby ze względu na system powoływania i odwoływania swoich prezesów są mimowolnie systemowo, a przede wszystkim w aspekcie administracyjnym, powiązane z egzekutywą<sup>21</sup>. Nie chodzi tu o ingerencję władzy wykonawczej w sposób wykonywania władzy sądowniczej (a przynajmniej nie powinno), a raczej o wpływ tej pierwszej na ramy ustrojowo-personalne, w jakich wymiar sprawiedliwości jest sprawowany.

Sądy dyscyplinarne samorządów zawodowych, korzystając z dobrodziejstwa art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, dysponują w tym sensie znaczną autonomią w relacji władza wykonawcza – sąd dyscyplinarny, jednak ponieważ podstawą ich działania jest ustawa, takiej niezależności próżno szukać (i słusznie) w analogicznej relacji do władzy ustawodawczej. Zasadniczo rozwiązania przyjęte przez prawodawcę odbijają się na praktyce funkcjonowania postępowania dyscyplinarnego<sup>22</sup>. Na poziomie ogólnym

---

<sup>20</sup> R. Giętkowski: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 39.

<sup>21</sup> Szerzej o powiązaniach władzy sądowniczej z władzą wykonawczą zob. B. Grabowska-Moroz, M. Szulecka: „*Od kadr się zaczęło*”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2017 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W: *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza*. Red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer i in. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, *passim*.

<sup>22</sup> Por. A. Woroniecka: *Radca prawny w postępowaniu dyscyplinarnym*. W: *Wykonywanie zawodu radcy prawnego*. Red. K. Mularczyk, M. Pyrz, T. Scheffler i in. C.H.Beck, Warszawa 2022, s. 272.

jest tak dlatego, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest rodzajem odpowiedzialności prawnej, zatem kształtowanej przez normy prawne. Wpływ prawodawcy na jej ramy nie odbywa się wyłącznie przy nowelizacji ustanawiającej ją ustawy – nieraz ulega urzeczywistnieniu poprzez zmianę brzmienia przepisów Kodeksu postępowania karnego. Przyczyną tego jest sposób, w jaki postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności deontologicznej jest standardowo uregulowane. Rozłożone na jedynie kilkadziesiąt jednostek redakcyjnych tekstu prawnego zrębowe unormowania określające kluczowe aspekty procesu dyscyplinarnego uzupełnia klauzula odpowiedniego stosowania, nakazująca w zakresie nieuregulowanym poprzedzającymi ją przepisami stosować odpowiednio Kodeks postępowania karnego.

Stwierdzić zatem należy, że podjęta przez prawodawcę decyzja o wprowadzeniu obowiązku uzasadniania orzeczeń na formularzach, jakkolwiek by jej nie oceniać, nie może, chociażby abstrakcyjnie, zupełnie ująć uwagę organom sprawującym sądownictwo dyscyplinarne w ramach samorządów zawodowych. Winny one, wobec obowiązujących przepisów, wpierw zadać sobie pytanie, czy kwestia formy uzasadnień została uregulowana w ustawie wprowadzającej odpowiedzialność zawodową członków korporacji, a następnie – w razie konkluzji przeczących – pochylić się nad kwestią odpowiedniego zastosowania tej zmiany. Pytanie brzmi: czy rzeczywiście tak wygląda praktyka i czy rzeczywiście zmiana, chociażby formalno-technicznych aspektów procedury karnej, zawsze znajduje swoje **odpowiednie** odzwierciedlenie w praktyce funkcjonowania sądów dyscyplinarnych? Wydaje się, że udzielenie na to pytanie odpowiedzi twierdzącej możliwe jest tylko poprzez przeprowadzenie rozumowania indukcyjnego – zawodnego, gdyż niezupełnego. Obierając zatem przedmiot badania, dla maksymalizacji jego wartości naukowej, pożądana byłaby eksploracja takiego pola odpowiedniego stosowania, które stanowi w praktyce źródło uzasadnionych kontrowersji. To właśnie daje się powiedzieć o formularzach uzasadnień wyroków w sprawach karnych.

Skoro art. 99a k.p.k. stosowany jest dysharmonijnie w sądownictwie powszechnym, tym bardziej wydaje się, że jego odpowiednie stosowanie przez organy sądownictwa deontologicznego polegać będzie raczej na jego niestosowaniu. Jednak wskazać przy tym należy na tezy niektórych autorów, którzy twierdzili, że tak jak formularze, o których mowa w art. 99a k.p.k., mogą nie być adekwatne do wszystkich rodzajów spraw, tak do najprostszych stanów faktycznych mogą okazać się użyteczne<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> J. Zagrodnik, Ł. Chmielniak, M. Klonowski i in.: *Komentarz do art. 99a. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019*. Red. J. Zagrodnik. Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 56.

Deliktami dyscyplinarnymi są co do zasady zachowania o odpowiednio mniejszej zawartości bezprawia niż zachowania stanowiące przestępstwa, co widać chociażby po katalogu sankcji, którym każdy z tych środków reakcji represyjnej dysponuje. Wydawać by się mogło zatem, że w postępowaniach dyscyplinarnych odpowiednio zastosowane formularze uzasadnień wyroków byłyby ułatwieniem i cieszyłyby się większą popularnością niż w sądach powszechnych. Celem relacjonowanego badania było sprawdzenie, czy w rzeczywistości tak jest.

Niejako uzupełniając powyższe, równie ciekawym problemem, na który relacjonowane badanie ma rzucać światło, jest kwestia odzwierciedlenia w praktyce **istoty** odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym. Bezspornie odpowiednie stosowanie określonego przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost, z koniecznymi modyfikacjami lub na odstępianiu od jego stosowania<sup>24</sup>. Trzeba jednak, jak to czyni SN, zauważyć, że za przyjęciem trzeciego sposobu postąpienia musi przemawiać nieadekwatność normy wywodzonej z przepisu odpowiednio stosowanego, a nawet wtedy czynić to należy przy zachowaniu szczególnej ostrożności<sup>25</sup>. Trafnie podkreśla się, że „odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego oznacza nakaz posłużenia się analogią z ustawy jako sposobem stosowania prawa w wypadkach wskazanych przez przepis odsyłający”<sup>26</sup>. Choć odmowa zastosowania przepisu jest pełnoprawnym sposobem jego **odpowiedniego** stosowania<sup>27</sup>, winna ona stanowić ostateczność, gdy nie jest adekwatne zastosowanie przepisu wprost lub z odpowiednimi modyfikacjami.

Kryteriów owej adekwatności poszukuje m.in. doktryna prawa karnego procesowego, w której wskazuje się, że zakaz adaptacji konkretnego przepisu Kodeksu postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego może wynikać z: jego bezprzedmiotowości, jego całkowitej sprzeczności z przepisami przewidzianymi dla postępowania dyscyplinarnego, zupełności (kompletności) regulacji ustawy, charakteru norm prawnych ingerujących nazbyt w konstytucyjne wolności i prawa oraz podmiotu stosującego daną czynność<sup>28</sup>. Z faktu istnienia powyższych, niekontestowanych

<sup>24</sup> P. Czarnecki: *Specyfika postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności zawodowej w prawie medycznym*. W: *System prawa medycznego*. T. 6: *Odpowiedzialność publicznoprawna*. Red. A. Barczak-Oplustil, T. Sroka. C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 1134.

<sup>25</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003 r. SNO 67/03 [LEX 471880].

<sup>26</sup> M. Hauser: *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*. „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 88–89, cyt. za: K. Dudka: *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniach dyscyplinarnych uregulowanych w prawie o adwokaturze oraz ustawie o radcach prawnych*. „Prawo w Działaniu” 2014, t. 18, s. 48.

<sup>27</sup> K. Dudka: *Stosowanie przepisów...*, s. 48.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 50.

kryteriów o charakterze negatywnym wynika, że w sensie logicznym mamy do czynienia z regułą odpowiedniego stosowania przepisu poprzez posłużenie się nim wprost lub z odpowiednimi modyfikacjami. Odstępstwem od tej reguły jest odmowa zaaplikowania przepisu, za którą, aby była dopuszczalna, przemawiać muszą uzasadnione racje.

*Prima facie* przed sędzią sądu dyscyplinarnego rozważającego formę sporządzenia uzasadnienia rysują się 3 możliwości. Może on:

- 1) zastosować art. 99a k.p.k. z odpowiednimi modyfikacjami, uzasadniając swoje orzeczenie na formularzu i dostosowując go do wymogów postępowania dyscyplinarnego (np. poprzez zmianę nazwy decyzji procesowej lub modyfikację treści odpowiednich rubryk formularza);
- 2) odmówić stosowania art. 99a k.p.k., powołując się na jego nieadekwatność do postępowania dyscyplinarnego;
- 3) odmówić stosowania art. 99a k.p.k., stwierdzając, jak to uczynił SN w wyroku z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20, że w konkretnej sprawie uzasadnienie wyroku na formularzu, choć tetycznie uzasadnione, nie gwarantuje realizacji prawa do rzetelnego procesu.

Zbadanie, jak nieaprobowana przez sędziów sądów powszechnych regulacja taka jak art. 99a k.p.k. recypowana jest w sądach dyscyplinarnych, dostarczać będzie wskazówek na temat praktycznej realizacji opisanych wyżej zasad odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej. Co istotne, w najmniejszym stopniu nie odbiera się w tym miejscu znaczenia precedensowemu wyrokowi SN z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20 i bynajmniej nie usiłuje się twierdzić, że sąd (powszechny albo dyscyplinarny) nie ma prawa dokonywać incydentalnej kontroli zgodności przepisu art. 99a k.p.k. z przepisami wyższego rzędu. Niemniej należy za tymże wyrokiem SN podkreślić, że kontrola ta ma w sądownictwie powszechnym charakter incydentalny i nieadekwatność formularzy uzasadnień wyroków musi być, do czasu (pożądaną skądinąd) interwencji ustawodawcy, stwierdzana *ad casum*. Wreszcie, nie przesądza się niniejszym, że orzeczenia sądów dyscyplinarnych powinny być zasadniczo uzasadniane na formularzu, o którym mowa w art. 99a k.p.k., jednak ośmiela się za-insynuować, że w braku przekonujących argumentów przeciwnych – tak właśnie powinno być. Wnioski z przeprowadzonego badania mają być również polem do rozważań w przedmiocie tego, czy takie przesłanki rzeczywiście zachodzą.

### 3. Metody badawcze

Bardziej efektywne niż analizowanie poszczególnych orzeczeń sądów dyscyplinarnych pod kątem formy sporządzenia uzasadnienia wydało się

odwołanie do ogólnych, zagregowanych informacji. W celu uzyskania materiału badawczego, pozwalającego przeanalizować praktykę stosowania art. 99a k.p.k. przez sądy dyscyplinarne różnych samorządów zawodowych, wykorzystano uprawnienia, jakie oferuje ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>29</sup>. Przeprowadzenie badania w oparciu o informacje uzyskane na podstawie u.d.i.p. uznać należy za rzetelne, ponieważ z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można przyjąć, że wszelkie uzyskane w ten sposób dane są prawdziwe, a także aktualne.

Na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, a zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Od strony podmiotowej, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy samorządów gospodarczych i zawodowych. Przedmiotowo zaś, zgodnie z definicją legalną z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informacją publiczną w rozumieniu tej ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych. Pojęcie to ulega dookreśleniu w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. poprzez zawarty tam przykładowy katalog przedmiotów udostępnienia. W kontekście relacjonowanego badania relewantny okazał się przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw.

Z powołaniem na powyższe przepisy w dniach między 10 czerwca 2024 r. a 23 czerwca 2024 r. zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej do 84 sądów dyscyplinarnych różnych samorządów zawodowych, działających na podstawie właściwych im ustaw. Za grupę badawczą przyjęto:

- wszystkie 24 sądy dyscyplinarne okręgowych rad adwokackich;
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny Naczelnej Rady Adwokackiej;
- wszystkie 19 okręgowych sądów dyscyplinarnych okręgowych izb radców prawnych;
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny Krajowej Izby Radców Prawnych;
- wszystkie 11 sądów dyscyplinarnych izb notarialnych;
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny Krajowej Rady Notarialnej;
- Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Rzeczników Patentowych;
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Rzeczników Patentowych;
- wszystkie 23 okręgowe sądy dyscyplinarne okręgowych izb lekarskich;

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. T.j. Dz.U. 2022, poz. 902 [dalej: u.d.i.p.].

- Naczelny Sąd Lekarski Naczelnej Izby Lekarskiej;
- Krajowy Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Biegłych Rewidentów.

Przy określaniu zakresu podmiotowego badania kierowano się kryterium objęcia nim nie tylko samorządów zrzeszających prawników, lecz także osoby wykonujące profesje o charakterze innym niż prawniczy. Jednocześnie starano się uwzględnić również tych, którzy co do zasady nie pracują na co dzień z prawem karnym procesowym. Fundamentalnie istotne było też, by każdy sąd dyscyplinarny działał na podstawie ustawy zawierającej klauzulę karalności dyscyplinarnej oraz by owa ustawa, normując postępowanie dyscyplinarne, w zakresie nią nieunormowanym odsyłała do odpowiednio stosowanego k.p.k.<sup>30</sup> Ustawy te nie mogły zatem przewidywać żadnych unormowań dotyczących technicznego sposobu redakcji uzasadnienia orzeczenia, aby kwestia ta pozostała nieuregulowana i tym samym wymagała odpowiedniego zastosowania odpowiadających jej przepisów k.p.k.

Dyskwalifikowane z badania były te sądy dyscyplinarne, przed którymi postępowanie zostało wyczerpująco uregulowane w akcie rangi ustawy lub rozporządzenia, nie pozostawiając wątpliwości co do obowiązku (nie)stosowania formularzy z art. 99a k.p.k. Wątpliwie przydatne dla analizy badanych problemów okazały się przykładowo sądy dyscyplinarne izb aptekarskich, działające na podstawie ustawy o izbach aptekarskich<sup>31</sup>, która choć w art. 62 ust. 1 pkt 2 odsyła do odpowiedniego stosowania k.p.k., to jednak z uwagi na § 40 i 41 rozporządzenia<sup>32</sup> wydanego w oparciu o art. 62 ust. 2 tej ustawy należało przyjąć, że teza o obowiązku uzasadniania orzeczeń tych sądów na formularzach jest niemożliwa do obrony. Gdyby nawet było odwrotnie, ze względu na znaczną rozbieżność w stopniu szczegółowości regulacji poświęconej postępowaniu w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów i chociażby adwokatów czy radców prawnych, próba porównywania tych procedur musiałaby być metodologicznie nierzetelna. W końcu za ograniczeniem liczby wystosowanych wniosków przemawiała potrzeba zakreślenia rozsądnych ram badawczych.

<sup>30</sup> Zob. art. 95n pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze. T.j. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm. [dalej: pr. adw.]; art. 741 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 499 [dalej: u.r.p.]; art. 69 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie. T.j. Dz.U. 2022, poz. 1799 ze zm.; art. 67b ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 749; art. 112 pkt 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich. T.j. Dz.U. 2021, poz. 1342 [dalej: u.i.l.]; art. 171 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. T.j. Dz.U. 2023, poz. 1015 ze zm.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich. T.j. Dz.U. 2024, poz. 688.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów. Dz.U. nr 65, poz. 612.

Od strony przedmiotowej podjęto próbę sformułowania pytań w taki sposób, ażeby badanie nosiło cechy badania zarówno ilościowego, jak i jakościowego, przy uwzględnieniu ram prawnych gwarantowanych przez u.d.i.p. Wniesiono o udostępnienie informacji publicznej poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: czy orzeczenia sądu dyscyplinarnego, będącego adresatem wniosku, uzasadniane są obecnie na formularzu, o którym mowa w art. 99a § 1 k.p.k.? Czy kiedykolwiek były one w ten sposób uzasadniane?

W razie udzielenia negatywnej odpowiedzi na pierwsze z pytań zwrócono się również z prośbą o wyjaśnienie, dlaczego sąd dyscyplinarny, będący adresatem wniosku, nie praktykuje obecnie uzasadniania orzeczeń na formularzu, o którym mowa w art. 99a § 1 k.p.k. Zapytano, jakie jest uzasadnienie stanowiska odpowiedniego sądu w sprawie stosowania normy wywodzonej z właściwego przepisu nakazującego odpowiednio stosować k.p.k. w zw. z art. 99a § 1 k.p.k. oraz czy opiera się ono na wy danych w tym przedmiocie opiniach prawnych. W razie gdyby tak było – zwrócono się z prośbą o przesłanie kopii tych opinii.

W praktyce bardzo trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy określona informacja jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p., i łamy niniejszej pracy nie są polem do dłuższego wywodu w tym przedmiocie. Skupiając się na kwestiach istotnych z punktu widzenia relacjonowanego badania, jak wynika z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, lecz słusznie wskazuje się, że tak skonstruowana definicja legalna dotknięta jest błędem *ignotum per ignotum, definiens* bowiem zawiera inne pojęcie nieostre, wymagające dookreślenia<sup>33</sup>. Dostrzeżenia wymaga art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który jednakże stanowi jedynie przykładowy katalog informacji publicznych. Podkreślając, iż zawarte tam wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego, stwierdzić można, że przynajmniej od strony teoretycznej pojęcie informacji publicznej, która podlega dookreśleniu, zdefiniowane jest bardzo szeroko.

Poczyniwszy powyższe zastrzeżenia, wydaje się, że odpowiedzi na zaproponowane pytania mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęcia definiowanego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Praktyka odpowiedniego stosowania art. 99a k.p.k. zdaje się stanowić informację o zasadach funkcjonowania podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji w szczególności o sposobie załatwiania spraw (zob. art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d u.d.i.p.). Z punktu widzenia skuteczności zastosowanej metody badawczej należy pamiętać,

---

<sup>33</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń: *Komentarz do art. 1. W: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła. Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 20.

że w ostateczności to od wykładni prawa przyjętej przez adresata wniosku będzie zależeć, czy żądana informacja podlegać będzie udostępnieniu.

## 4. Wyniki

Odpowiedzi na rozesłane wnioski doręczano, nierzadko z naruszeniem 14-dniowego terminu o charakterze instrukcyjnym<sup>34</sup> z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., w dniach między 11 czerwca 2024 r. a 29 lipca 2024 r. Na 84 wystosowane wnioski w formie pisemnej uzyskano 77 odpowiedzi (91,7%). Spośród sądów, które odpowiedziały, 76 (98,7%) udzieliło odpowiedzi na pierwsze pytanie, a 53 (68,8%) wskazały powody niestosowania art. 99a k.p.k.

### 4.1. Wyniki badania ilościowego

Wśród 76 sądów dyscyplinarnych, które udzieliły odpowiedzi na pierwsze pytanie, tylko 1 sąd (1,3%) uzasadnia obecnie swoje orzeczenia na formularzach, o których mowa w art. 99a k.p.k. Zdecydowana większość, bo 75 z 76 sądów (98,7%), w praktyce funkcjonowania odmawia stosowania art. 99a k.p.k. W przeszłości 6 z 76 (7,9%) badanych sądów dyscyplinarnych uzasadniło co najmniej jedno swoje orzeczenie na formularzu, natomiast 70 z 76 (92,1%) sądów nigdy tego nie uczyniło.

Wśród adwokackich sądów dyscyplinarnych wnioskowanej informacji publicznej w zakresie obecnej i przeszłej praktyki odpowiedniego stosowania art. 99a k.p.k. udzieliło 20 z 25 sądów. Wynika z nich, że żaden z sądów adwokackich nie stosuje obecnie formularzy uzasadnień, ani też nie stosował ich w przeszłości. Spośród 20 sądów dyscyplinarnych radców prawnych odpowiedziało 19 sądów, przy czym żaden z nich nie stosuje obecnie formularzy, a 3 (15,8%), w tym Wyższy Sąd Dyscyplinarny Krajowej Izby Radców Prawnych, stosowały je w przeszłości przy okazji wydawania co najmniej jednego orzeczenia. Spośród notarialnych sądów dyscyplinarnych odpowiedziało wszystkie 12 sądów. Jeden z nich (9,1%) stosuje obecnie formularze uzasadnień, poza nim zaś 3 (25%) inne sądy notarialne w przeszłości uzasadniły na formularzu co najmniej jedno orzeczenie. W przypadku sądów lekarskich odpowiedzi udzieliły wszystkie 24 sądy dyscyplinarne, a wynika z nich, że w dotychczasowej praktyce tych sądów na formularzu nie uzasadniono chociażby jednego orzeczenia. Podobnie wygląda funkcjonowanie sądu samorządu biegłych

---

<sup>34</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 288.

rewidentów – formularzy uzasadnień ani nie stosuje on obecnie, ani nie stosował w przeszłości. Sądy dyscyplinarne izby rzeczników patentowych nie udzieliły odpowiedzi na wnioski.

Tabela 1. Wyniki badania ilościowego

Samorząd	adw.	r.pr.	not.	rzecz. pat.	lek.	bieg. rew.	ogółem
Sądy zapytane	25	20	12	2	24	1	84
Uzyskane odpowiedzi na pytanie ilościowe	20	19	12	0	24	1	76
Formularze stosowane obecnie	0 (0%)	0 (0%)	1 (8,3%)	b.d.	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Formularze stosowane co najmniej raz	0 (0%)	3 (15,8%)	3 (25%)	b.d.	0 (0%)	0 (0%)	6 (7,9%)
Formularze nigdy niestosowane	20 (100%)	16 (84,2%)	9 (75%)	b.d.	24 (100%)	1 (100%)	70 (92,1%)

Źródło: Opracowanie własne.

## 4.2. Wyniki badania jakościowego

Choć niemalże wszystkie przebadane sądy dyscyplinarne, które odpowiedziały na wystosowany wniosek, udzieliły informacji w zakresie pytania stanowiącego narzędzie badania ilościowego, inaczej było w przypadku prośby o wskazanie przesłanek ewentualnego (jak się okazało – powszechnego) niestosowania formularzy z art. 99a k.p.k. Spośród 75 zbadanych sądów dyscyplinarnych, które obecnie uzasadniają swoje orzeczenia w formie tekstu ciągłego, 24 (32%) w ogóle odmówiło odpowiedzi na to pytanie z powołaniem na fakt, iż wnioskowana informacja nie podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Twierdzono, że w ramach tej instytucji nie można domagać się uzasadnienia działań, wykładni prawa lub udzielenia porad prawnych oraz że żądana informacja w istocie sprowadza się do sfery motywacyjnej stosowania prawa przez organ. Nierzadko czyniono to z powołaniem na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego [dalej: NSA] i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych [dalej: WSA]<sup>35</sup>. Z tej

<sup>35</sup> W pismach odmawiających udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie powielano m.in. następujące orzeczenia: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2011 r. I OSK 8/11 [CBOSA]; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2012 r. I OSK 1963/12 [CBOSA]; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 września 2017 r. II SAB/Go 52/17 [CBOSA].

przyczyny wyniki badania jakościowego obejmują mniejszy zakres grupy badawczej, jednakże mimo tego 51 odpowiedzi na pytanie o powody przyjęcia takiego modelu postępowania dostarcza interesującego wglądu w rzeczywistość odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej w postępowaniu dyscyplinarnym.

Argumenty na poparcie praktyki niestosowania formularzy uzasadnień orzeczeń przedstawiane przez organy, które udzieliły odpowiedzi na zadane pytanie, w istocie cechowały się sporą różnorodnością, co nie oznacza, że pewne tezy nie były powielane. W celu nadania niniejszej prezentacji wyników badania maksymalnej przejrzystości, poniżej zaproponowano wyliczenie syntetycznie ujętych stanowisk, przyjętych przez różne sądy dyscyplinarne, którymi tłumaczyły one swoją praktykę. Po każdej z tez podano w nawiasie liczbę sądów dyscyplinarnych, które ją wysunęły. Czytając zaprezentowane wyniki, należy pamiętać, iż nierzadko jeden sąd podawał kilka różnych argumentów.

- 1) Regulacja ustawy szczególnej jest pełna, a klauzula odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania karnego dotyczy wyłącznie zakresu nieuregulowanego ustawą szczególną (22).
- 2) Formularze, o których mowa w art. 99a k.p.k., są nieadekwatne w postępowaniu dyscyplinarnym z uwagi na jego charakter oraz cele, a jednocześnie niemożliwe jest ich zaadaptowanie do niego (9).
- 3) Uzasadnienie tekstem ciągłym lepiej służy realizacji prawa do sądu (7).
- 4) Sąd dyscyplinarny wydaje orzeczenia, a nie wyroki, zatem art. 99a k.p.k., który traktuje o wyrokach, w ogóle nie znajduje zastosowania w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej (5).
- 5) Klauzula odpowiedniego stosowania nakazuje odpowiednio stosować wyłącznie k.p.k., a nie rozporządzenia wydane na jego podstawie (2).
- 6) Uzasadnienie wyroku na formularzu stanowi poważne utrudnienie pracy dla sędziów (1).
- 7) Stosowanie formularzy wyroków jest fakultatywne, nie zaś obowiązkowe (1).

Dodatkowo w przypadku 7 sądów uzasadnienie praktyki było zawiłe, niejasne i jako takie zostało uznane za nieprzydatne na potrzeby niniejszego badania. Interesujące, acz niedające się łatwo zakwalifikować do którejkolwiek z wyżej wymienionych tez, są informacje przekazane przez Sąd Dyscyplinarny Rady Notarialnej w Rzeszowie oraz Okręgowy Sąd Dyscyplinarny Okręgowej Rady Radców Prawnych w Gdańsku, które w uzasadnieniu swojej praktyki niestosowania formularzy z art. 99a k.p.k., wskazały na wnioski ze szkoleń przeznaczonych dla sędziów tychże sądów korporacyjnych. Jeden z powyższych sądów przekazał, że prowadzącymi owe szkolenia są sędziowie sądów powszechnych.

Zasadniczo argumenty podnoszone przez organy sądownictwa deontologicznego okazały się niejednolite, nawet w obrębie jednego samorządu zawodowego. Korporacje, w ramach których funkcjonuje większa liczba sądów zawodowych, dochodziły do podobnych wniosków, ale popierały je różnymi argumentami spośród powyżej przedstawionych. Pewnym wyjątkiem w sensie faktycznym jest zbadany samorząd personelu białego, w przeważającej bowiem większości przypadków odpowiedzi okręgowych sądów lekarskich uzasadnieniem dla niestosowania formularzy z art. 99a k.p.k. była teza o zupełności regulacji ustawowej (wymieniona powyżej jako pierwsza). Aż 19 z 24 (79,17%) przebadanych sądów lekarskich stoi na stanowisku, że art. 89 ust. 3 u.i.l. wyczerpująco normuje formalne aspekty uzasadnienia orzeczenia. Wszystkie te argumenty zostaną skomentowane w dalszej części opracowania.

#### 4.2.1. Opinia OBSiL

Okręgowe sądy dyscyplinarne okręgowych izb radców prawnych w Koszalinie, Olsztynie i Poznaniu uzasadniły swoją praktykę wnioskami z opinii przygotowanej przez Pawła Czarneckiego na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych<sup>36</sup> [dalej: OBSiL]. Choć znaczna liczba opinii i stanowisk OBSiL publikowana jest na stronie internetowej tej jednostki<sup>37</sup>, nie uczyniono podobnie z opinią z 2 lipca 2021 r. w przedmiocie dopuszczalności stosowania przepisu art. 99a k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec radców prawnych autorstwa P. Czarneckiego [dalej: Opinia OBSiL]. Uzyskano do niej dostęp, gdyż stanowiła załącznik do odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej jednego z radcowskich sądów dyscyplinarnych. Przed jej omówieniem zauważyć trzeba, że wzmianka o Opinii OBSiL znalazła się w odpowiedziach jedynie 3 z 19 (15,79%) zbadanych sądów dyscyplinarnych samorządu radcowskiego, a liczne z nich wręcz podkreślały, że nie dysponują żadnymi opiniami prawnymi w przedmiocie objętym badaniem. Nie wydaje się zatem, by wśród przedstawicieli tej korporacji rozpowszechniona była chociażby świadomość faktu jej wydania, nie wspominając o raczej umiarkowanym jej odbiciu na sposób funkcjonowania sądów radcowskich.

Argumentacja poprowadzona w Opinii OBSiL co do zasady opiera się o wykładnię funkcjonalną i celowościową. Autor już na wstępie dostrzega,

---

<sup>36</sup> P. Czarnecki: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie dopuszczalności stosowania przepisu art. 99a KPK w postępowaniu dyscyplinarnym wobec radców prawnych*. [Niepublikowane].

<sup>37</sup> <https://obsil.kirp.pl/opinie-i-stanowiska/> [dostęp: 24.01.2024].

że art. 99a k.p.k. znajduje mocą art. 74<sup>1</sup> u.r.p. odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych. Przypomina również powszechnie przyjęte trzy sposoby odpowiedniego zastosowania przepisu (stosowanie wprost, stosowanie ze zmianami i niestosowanie) i wskazuje, że stosowanie przepisów proceduralnych odpowiednio to „stosowanie uwzględniające cele, funkcje, przebieg i sprawność postępowania uregulowanego w sposób niepełny”<sup>38</sup>. Paweł Czarnecki za SN wywodzi, że ocena zachowań stanowiących delikty dyscyplinarne nie wymaga zastosowania norm gwarancyjnych na podobnym poziomie, jak w sprawach karnych. Co więcej, zwraca uwagę na uzasadnienie wprowadzenia regulacji dotyczącej formularzy uzasadnień do postępowania karnego. Celem tej instytucji, jak już wskazywano, było usprawnienie procesu pisania uzasadnień wyroków w obliczu niebagatelnej liczby spraw trafiających przed sądy powszechne, jednakże problem systemowej przewlekłości postępowania praktycznie nie występuje w sądach korporacyjnych. Autor dostrzega też, iż „Uzasadnienia orzeczeń dyscyplinarnych (odmiennie niż w sprawach karnych) nie przekraczają kilku lub kilkunastu stron, zatem formularze nie są właściwym remedium na przyspieszenie postępowań dyscyplinarnych lub zaoszczędzenie pracy osobom, które orzekają w sprawach dyscyplinarnych”<sup>39</sup>. Argumentuje również, że formularze, nawet odpowiednio dostosowane do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, nie okażą się w nim użyteczne. Często dostosowanie formularza „do potrzeb sądownictwa dyscyplinarnego byłoby niezwykle trudne, a z kolei wypełnienie takiego formularza bardziej pracochłonne niż sporządzenie tradycyjnego uzasadnienia”<sup>40</sup>. Wnioski Opinii OBSiL w sposób kategoriyczny opowiadają się za brakiem wymogu sporządzania uzasadnienia na formularzach uzasadnień orzeczeń sądowych.

## 5. Analiza wyników i propozycja wniosków

W świetle uzyskanych wyników za truizm uznać należy tezę o niemalże zupełnym braku akceptacji ze strony praktyków sądownictwa dyscyplinarnego dla urzędowych wzorów uzasadnień wyroków. Daje się zauważyć, że sądownictwo radcowskie oraz notarialne podjęło w pewnym ograniczonym zakresie próby adaptacji swojej praktyki w zakresie redakcji uzasadnień orzeczeń do zmiany Kodeksu postępowania karnego z lipca 2019 r.

---

<sup>38</sup> P. Czarnecki: *Opinia...*, s. 3.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 8.

Inicjatywa ta miała, jak się wydaje, charakter oddolny i odbywała się na poziomie poszczególnych sądów – nie nosiła zaś cech systemowych zmian praktyki motywowanych chociażby wytycznymi ze strony organów sprawujących nadzór. Odmiennie poczyniły sądy korporacyjne adwokatów, lekarzy i biegłych rewidentów, na działanie których nie miała żadnego wpływu zmiana w postaci wejścia w życie art. 99a k.p.k.

Analizując wyniki jakościowe jako całość, daje się obronić teza, że wykładnia prawa prowadząca do quasipowszechnego odstąpienia od stosowania art. 99a k.p.k. ma w istocie charakter finalistyczny. Skutek w postaci redakcji uzasadnienia orzeczenia w formie „tradycyjnej” nie wydaje się w większości przypadków efektem incydentalnej kontroli zgodności art. 99a k.p.k. z przepisami rangi konstytucyjnej i konwencyjnej, podobnej do przeprowadzonej przez SN w wyroku z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20. Ma on raczej cechy działania apriorycznego (nie zaś wyjątkowego). Rzetelność naukowa nakazuje jednak zwrócić uwagę na odosobnione wskazania sądów dyscyplinarnych izb adwokackich w Gdańsku, Opolu i Poznaniu, które trafnie podkreśliły, że wykładnia art. 95n pr. adw. w zw. z art. 99a k.p.k. jest każdorazową powinnością składu orzekającego w danej sprawie (podobnie uczynił jeszcze Okręgowy Sąd Lekarski w Warszawie). Zestawienie tych stanowisk z wynikami ilościowymi wskazuje w istocie, że każdy skład orzekający, który od blisko 5 lat orzekał w tych sądach, postanowił odstąpić od uzasadnienia na formularzu. Ta ostatnia uwaga nie ma zastosowania do sądu adwokackiego w Opolu, który odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie o charakterze ilościowym, powołując, że decyzja o stosowaniu wzoru formularza każdorazowo należy do składu orzekającego, a informacja, której zażądano, ma charakter złożony i nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej.

Powyższe konstatacje należy zestawić z faktem, że sądy dyscyplinarne niejednolicie motywują swoje funkcjonowanie w badanym zakresie, i to także w obrębie jednej korporacji zawodowej. Pośród przebadanych sądownictwo deontologiczne żadnego z samorządów zawodowych nie przedstawia zupełnie jednolitego stanowiska co do przyczyn zasadniczego odmawiania stosowania formularzy urzędowych uzasadnień orzeczeń. Dla niemalże wszystkich jasne jest jedynie, że rozwiązanie z art. 99a k.p.k. nie powinno być w postępowaniu dyscyplinarnym stosowane.

## 5.1. Analiza wyników jakościowych

Choć interesujące i oferujące wgląd w sposób funkcjonowania organu, nie wszystkie zaproponowane przez zbadane sądy dyscyplinarne

uzasadnienia odpowiedniego stosowania art. 99a k.p.k. poprzez jego niestosowanie są w równym stopniu trafne. W zamiarze zachowania maksymalnej przejrzystości niniejszego opracowania zostaną one omówione w kolejności od największej liczby ich występowania.

### 5.1.1. Zupełność regulacji ustawowej

Najczęściej podnoszonym argumentem za niestosowaniem art. 99a k.p.k. była teza o zupełności regulacji ustawy. Należy w tym miejscu przypomnieć, że na 22 pisma, w których powołano się na ten argument, aż 19 pochodziło od przedstawicieli samorządu lekarskiego. Na stanowisku, że materia ustawy korporacyjnej jest w tym zakresie pełna, stały jednak również po jednym sądzie z samorządu adwokackiego, radcowskiego i notarialnego. Argument ten wydaje się zupełnie nietrafny, i to w stosunku do każdego z samorządów go wysuwających. Była już mowa o tym, że sądy lekarskie powoływały się na brzmienie art. 89 ust. 3 u.i.l. Przepis ten enumeratywnie wylicza elementy, które powinno zawierać uzasadnienie orzeczenia sądu lekarskiego. Nie zawiera jednak jakichkolwiek wskazówek co do formy czy też technicznych sposobów, jak należy sporządzić uzasadnienie. Jego odpowiednikami w postępowaniu karnym są zbudowane w zbliżony sposób przepisy art. 424 § 1 i 2 k.p.k., w żadnym zaś wypadku nie art. 99a k.p.k. Niewątpliwie rację miałyby sądy lekarskie, gdyby obowiązaniem art. 89 ust. 3 u.i.l. uzasadniały niestosowanie art. 424 § 1 i 2 k.p.k., jednak w stosunku do przepisu nakładającego obowiązek uzasadnienia orzeczenia na formularzu według urzędowego wzoru głos ten jest zupełnie chybiony. Podobnie w ustawach traktujących o odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, radców prawnych i notariuszy brak jest przepisów regulujących formę uzasadnienia w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej.

### 5.1.2. Nieadekwatność formularzy uzasadnień w postępowaniu dyscyplinarnym

Zdecydowanie bardziej przekonujący wydaje się argument o nieadekwatności formularzy, o których mowa w art. 99a k.p.k., do potrzeb postępowania dyscyplinarnego, przez wzgląd na jego charakter oraz cele, a jednocześnie niemożliwość dostosowania ich do jego specyfiki. Zasadniczo teza ta pokrywa się z trafnymi wnioskami zawartymi w Opinii OBSiL. By właściwie odnieść się do tej interesującej argumentacji, należy wyraźnie oddzielić dwie kwestie. Po pierwsze: czy odstąpienie od stosowa-

nia art. 99a k.p.k. jest prawnie dopuszczalne? Po drugie: czy zaniechanie to jest w sensie materialnym zasadne?

Niekwestionowana jest odmiennosc funkcji postępowania karnego i postępowania dyscyplinarnego<sup>41</sup>. Te różnice realizowane są poprzez autonomiczne unormowania części zagadnień dotyczących postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, ale również poprzez charakterystyczną klauzulę odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. Gdyby „odpowiedniość” zawarta w odesłaniu do przepisów rangi kodeksowej ograniczać się miała do ingerencji w treść normy wywodzonej z k.p.k. poprzez zwykłą zamianę nazw instytucji z procesu karnego na nazwy instytucji z procesu dyscyplinarnego<sup>42</sup>, realizacja tych odmiennych celów byłaby potencjalnie zagrożona. Odpowiednie stosowanie przepisów modelowo nie ogranicza się zatem do językowo uadekwatniających modyfikacji norm z nich wywodzonych – powinno ono polegać również na kontroli adekwatności całych instytucji procesu karnego *in genere* właśnie pod kątem zgodności z celami postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej.

Daje się tu dostrzec istotną różnicę między zwyczajnym stosowaniem przepisów a stosowaniem ich odpowiednio. W zwykłym toku procesu subsumpcji co do zasady nie jest powinnością (a może nawet – prawem) organu stosującego prawo jego kontrola pod kątem zgodności z celami przed nim stawianymi. Wzorcem kontroli skutkującej odmową zastosowania przepisu może ewentualnie być prawo hierarchicznie wyższego rzędu, ale nie cel, którym uzasadniono wprowadzenie tego prawa. Zgodność celu ze środkiem zmierzającym do jego realizacji jest w pewien sposób domniemana. Tymczasem w stosowaniu odpowiednim element weryfikacji celowości określonych rozwiązań legislacyjnych zawarty jest siłą rzeczy w procesie ustalania właściwego sposobu odpowiedniego zastosowania przepisu. Tak więc o ile należy zgodzić się z negatywną oceną rozpowszechnionej (i skądinąd zrozumiałej) praktyki omijania przepisu art. 99a § 1 k.p.k. w sądownictwie powszechnym<sup>43</sup>, o tyle wydaje się, że za sprawą klauzuli odpowiedniego stosowania odstępianie przez sąd dyscyplinarny od formularzy uzasadnień nie byłoby działaniem *ultra vires*.

---

<sup>41</sup> Na szczególne cele odpowiedzialności dyscyplinarnej zwracają uwagę M. Zubik, M. Wiącek: *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3 (80), s. 70.

<sup>42</sup> Przykładem takiego prostego (aczkurac w tym przypadku prawidłowego) odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym jest sprowadzenie normy wywodzonej z art. 412 k.p.k. do zdania: „Sądzie, niezwłocznie po ukończeniu głosowania sporządź orzeczenie [nie zaś wyrok] na piśmie”.

<sup>43</sup> Zob. jednoznacznie krytyczne wobec tej praktyki stanowisko A. Kotowski: *O formularzach..., passim*, a także bardziej umiarkowane R. Zawłocki: *Wprowadzenie...*, s. 10.

Tymczasem nie budzi większych wątpliwości, że uzasadnienie w formie „tradycyjnej” w sposób czytelniejszy naświetla sferę motywacyjną organu jurysdykcyjnego. W postępowaniu zmierzającym m.in. do zabezpieczenia przestrzegania norm o charakterze deontologicznym i nieraz trudniej uchwytnym niż normy prawne to właśnie uzasadnienie rozstrzygnięcia organu odgrywa rolę pierwszorzędną. Wydaje się zatem, że teza o nieadekwatności formularzy uzasadnień do postępowania dyscyplinarnego nie jest pozbawiona podstaw faktycznych, a jednocześnie dopuszczalne prawnie jest odpowiednie zastosowanie art. 99a k.p.k. poprzez odstąpienie od jego stosowania.

### 5.1.3. Realizacja prawa do sądu

Właściwe omówienie faktu popierania systemowej rezygnacji z wzorów uzasadnień w postępowaniu dyscyplinarnym tezą o lepszej realizacji prawa do sądu przez orzeczenia, których uzasadnienie napisane jest tekstem ciągłym, sprowadza się do odnotowania, że stanowisko to jest w swojej istocie tym samym, co podniesiona do rangi reguły incydentalna kontrola hierarchicznej zgodności prawa, którą precedensowo zaproponował SN w przywoływanym już wyroku<sup>44</sup>. Innymi słowy, stwierdzenie, że wzory z art. 99a k.p.k. stanowią zagrożenie dla prawa do rzetelnego procesu z art. 6 EKPC, a zatem należy co do zasady odstąpić od ich stosowania, jest materialnie podobne do już standardowej w sądach powszechnych kontroli incydentalnej, przy czym różni się formalnie, jest bowiem wypowiedzią o charakterze systemowym. Trudno uznać jej słuszność w postępowaniu karnym, jednak dokonując jej oceny z perspektywy odpowiedzialności zawodowej, ponownie dochodzimy do instytucji odpowiedniego stosowania. Ustalono już, że za sprawą tej klauzuli dopuszczalne jest korygowanie rozwiązań ustawowych przez pryzmat ich znaczenia funkcjonalnego do postępowania uregulowanego niepełnie. Biorąc pod uwagę, że rozbieżność celów odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej jest niezgodnością o dalece mniej poważnych reperkusjach niż niezgodność wertykalna norm prawnych, a jednocześnie ta pierwsza wystarczy do zaakceptowania systemowej rezygnacji z wywołującej sprzeczność instytucji, *a maiori ad minus* tym bardziej należy opowiedzieć się za takim skutkiem także w przypadku kolizji hierarchicznej. Nie bez znaczenia jest też fakt, że obie one występują łącznie, co daje podstawy, by twierdzić, że siła argumentów z nich wyprowadzanych ulega zsumowaniu.

---

<sup>44</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r. I KA 1/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, s. 47 i nast.

#### 5.1.4. Pozostałe argumenty

W pojedynczych odpowiedziach zbadane organy konstatowały, że sąd dyscyplinarny wydaje orzeczenia, a nie wyroki, i wnioskowały, że art. 99a k.p.k. nie ma zastosowania do postępowania dyscyplinarnego, przepis ten traktuje bowiem o uzasadnieniu wyroków, nie zaś orzeczeń. Posługiwanie się w tym kontekście podobnym skrajnym rygoryzmem pojęciowym wydaje się przejawem zupełnego niezrozumienia istoty odpowiedniego stosowania przepisów. Jego sensem jest właśnie uadekwatnianie regulacji stosowanych odpowiednio do sytuacji pokrewnych, acz autonomicznych. Zresztą jednym z aksjomatów, na którym oparto niniejsze opracowanie, jest właśnie pogląd, według którego odpowiednie stosowanie to **co najmniej** uadekwatnianie norm na poziomie nieścisłości językowych.

Jak się wydaje, podobnie negatywnie należy ocenić tezę, jakoby stosowanie formularzy z art. 99a k.p.k. było w postępowaniu dyscyplinarnym fakultatywne. Przekracza ramy niniejszej pracy analiza – jakże skądinąd istotnego – problemu w teorii prawa, sprowadzającego się do pytania, czy w ogóle może być mowa o fakultatywności w działaniu organów władzy publicznej, czy może, który to pogląd wydaje się słuszniejszy, swoboda w wykładni prawa, chociaż może skutkować niejednorodnością produktów subsumpcji, nie ma znamion dowolności, a przyjęcie określonego modelu rozumienia przepisu obliguje organ do postąpienia w zgodzie z nim. Innymi słowy, to rozumienie przepisu, w wyborze którego ma on sporą swobodę, wiąże organ, ale jego wola (czy chęć osiągnięcia określonego efektu) powinna być przy tym bez znaczenia. Z innej strony rozbieżności w wykładni przepisów nie czynią ich stosowania fakultatywnym, tak jak nie stanowi przejawu fakultatywności samodzielność sądu w dokonywaniu wykładni prawa. „Fakultatywność”, o której wspominały pojedyncze zbadane sądy dyscyplinarne, pozostawia bez odpowiedzi nazbyt wiele pytań o poszanowanie zasady rządów prawa i o arbitralność władzy publicznej, by mogła ona spotkać się z aprobatą.

Organy orzecznictwa dyscyplinarnego zwracały też uwagę na perspektywę pracy sędziów i twierdziły, że formularze stanowią dla nich utrudnienie. Jakkolwiek teza ta może być prawdziwa, tak w żadnym razie nie może skutkować takim lub innym stosowaniem przepisów. Należy dopisać ją do długiej listy zastrzeżeń formułowanych w stosunku do rozwiązania z art. 99a k.p.k. i żądać od prawodawcy interwencji w tym zakresie.

Ciekawym zagadnieniem jest poczyniona przez jednostkowe przebadane sądy dyscyplinarne konstatacja, że przedmiotem odpowiedniego stosowania są przepisy Kodeksu postępowania karnego, nie zaś rozporządzeń wydanych na jego podstawie. Jakkolwiek obserwacja ta jest interesująca, wydaje się ona nieprecyzyjna. Przyjęcie takiej optyki uzasadnia

odstąpienie od stosowania wzorów określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 99a § 2 k.p.k., nie przekreśla jednak istoty art. 99a § 1 k.p.k., który nakazuje sporządzać uzasadnienie wyroku na formularzu według wzoru. Być może jednak, choć samo odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. (nie zaś rozporządzeń) nie przesądza *ab initio* o niemożności stosowania art. 99a § 1 k.p.k., to stanowi kolejny argument za przyjęciem jego niestosowania jako właściwej formy jego odpowiedniego stosowania. Skoro bowiem jego istotą jest wprowadzenie standaryzacji opisu motywów orzeczeń, a brak jest narzędzi ujednolicających, gdyż pochodzą one z nieznaidującego zastosowania rozporządzenia, to daje się, jak można sądzić, bronić teza, że omawiany przepis wobec jego zupełnej dysfunkcjonalności nie znajdzie zastosowania.

## 5.2. Wnioski

Analiza zarówno ilościowych, jak i jakościowych wyników przeprowadzonego badania pozwala zaproponować następujące wnioski:

- 1) Instytucja urzędowych wzorów uzasadnień wyroków z art. 99a k.p.k. jest przedmiotem bardzo ostrej krytyki ze strony środowisk samorządów prawniczych i zupełnie nie przyjęła się w praktyce działania sądów dyscyplinarnych samorządów zawodowych.
- 2) Choć niejednolicie i nieraz nieprawidłowo uzasadniana, zgodna z prawem jest dominująca w sądownictwie dyscyplinarnym praktyka niestosowania urzędowych wzorów formularzy z art. 99a k.p.k.
- 3) Instytucja odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, będąc problematyczna w praktyce, zapewnia sądownictwu dyscyplinarnemu pewien wymiar niezawisłości, który obcy jest sądownictwu powszechnemu. Organy je sprawujące mogą dokonywać dodatkowej kontroli zgodności praktycznych skutków aplikacji rozwiązań uchwalanych przez ustawodawcę z celami ich wprowadzenia, a nadto kontroli zgodności tychże celów ze specyfiką postępowania dyscyplinarnego. W postępowaniu karnym zgodność ta w obu płaszczyznach jest domniemana.
- 4) Ochrona praw podstawowych, takich jak prawo do sądu, które w warunkach sądownictwa powszechnego wykonuje incydentalna kontrola hierarchicznej zgodności norm, może być (w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania karnego) na poziomie sądownictwa zawodowego realizowana systemowo poprzez instytucję odpowiedniego stosowania prawa. Pozwala ona zrezygnować z badania przypadków z osobna i przyjąć pewne założenia zasadniczo adekwatne do wszystkich stanów procesowych.

- 5) Swoboda w wykładni prawa przez sąd dyscyplinarny w połączeniu z klauzulą odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. bywa nieraz mylona przez wykonujących sądownictwo dyscyplinarne z dowolnością w stosowaniu instytucji zaczerpniętych z procedury karnej.

## 6. Podsumowanie

Wiele wskazuje na to, że interwencja ustawodawcy w brzmienie art. 99a k.p.k. zmierzająca do wyłączenia lub ograniczenia obowiązku korzystania z urzędowych formularzy uzasadnień wyroków w sprawach karnych jest prawdopodobna. W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw zaproponowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przewidziano wprowadzenie możliwości – w miejsce obowiązku – sporządzania uzasadnień wyroków na formularzu według ustalonego wzoru<sup>45</sup>. W Sejmie procedowany jest obecnie projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 409, Sejm X kadencji), zmierzający do uchylecia art. 99a k.p.k.<sup>46</sup> W toku procesu legislacyjnego aprobujące i częściowo aprobujące stanowiska do tego projektu zgłosili odpowiednio Rzecznik Praw Obywatelskich i OBSiL<sup>47</sup>. Projekt w istocie stanowi odpowiedź na niechęć środowiska prawniczego co do rozwiązania z art. 99a k.p.k.<sup>48</sup> Humorystycznie, acz dobitnie ukazuje to fragment odpowiedzi Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Płocku, według którego „sporządzanie uzasadnień wyroków w sprawach karnych na formularzu jest chybione i zbędne, zaś sądenie ludzkich spraw nie powinno polegać na rozwiązywaniu krzyżówek”.

Nie wydaje się jednak, żeby poczynione na skutek przeprowadzonego badania obserwacje miały niebawem nabrać charakteru wyłącznie

---

<sup>45</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny-ustawy--kodeks-postepowania-karnego-oraz-niektorych-innych-ustaw2> [dostęp: 24.01.2025].

<sup>46</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=409> [dostęp 24.01.2025]. Zwrócić trzeba jednak uwagę, że podkomisja stała ds. nowelizacji prawa karnego wniosła o odrzucenie projektu.

<sup>47</sup> M. Woński: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk sejmowy nr 409)*. Sejm RP, 31.05.2024. [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D874156BB785B6E0C1258B380038F21A/\\$File/409-002.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D874156BB785B6E0C1258B380038F21A/$File/409-002.pdf) [dostęp: 24.01.2025].

<sup>48</sup> Zob. P. Rojek-Socha: *Formularze uzasadnień przejdą do lamusa? Adwokatura chce uchylecia przepisu*. Prawo.pl, 06.02.2024. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/petycja-i-projekt-nra-uchylajacy-przepis-o-formularzach-uzasadnien,525287.html> [dostęp: 24.01.2025].

historycznego. Przeciwnie – pomimo znacznego stopnia wyjątkowości instytucji, której recepcję poddano analizie, można stwierdzić, że ukazała ona częściowo rzeczywisty przebieg procesu stosowania przepisów procedury karnej odpowiednio. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w znacznej liczbie przypadków nosi on znamiona bardzo finalistyczne – to do obranego celu, w postaci zignorowania instytucji z art. 99a k.p.k., wydają się być dobierane argumenty, zresztą bardzo niejednolite nawet w obrębie jednego samorządu. W kontekście dążenia do uspołnienienia praktyki na aprobatę zasługuje sporządzenie na zlecenie OBSiL opinii prawnej w tym przedmiocie, choć widoczne jest, że nawet dla znacznej części samorządu radcowskiego przeszła ona niezauważona.

Rację ma SN, który w wyroku z dnia 29 października 2009 r. trafnie wskazał, że „zasadniczy sprzeciw budzić musi akceptacja dla absolutnie dowolnego, przypadkowego i niezrozumiale wybiórczego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym. Takiego ich stosowania, które nie ma nic wspólnego z ustawowo nakazanym stosowaniem ich w sposób odpowiedni”<sup>49</sup>. Należy pamiętać, że te problemy świadczą jednak o pewnej elastyczności systemu sądownictwa dyscyplinarnego i są poniekąd ceną, jaką przychodzi nam płacić za możliwość korekcy rozwiązań ustawowych nieskutecznych w realizacji postawionych przed nimi zadań, takich jak wzory uzasadnień z art. 99a k.p.k. Niewątpliwie pochylenie się nad tą kwestią od strony teoretycznej, acz przez pryzmat praktyki, ma potencjał do poszerzenia naszego zrozumienia problematycznej instytucji, jaką jest odpowiednie stosowanie prawa. Czy praca ta osiągnęła taki skutek – pozostawić należy do oceny czytelnika.

---

<sup>49</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2009 r. SDI 22/09 [LEX 1615502], cyt. za: A. Korzeniewska-Lasota: *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne*. „Palestra” 2013, nr 9–10, s. 77.

## Bibliografia

### Literatura

- Czarnecki P.: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie dopuszczalności stosowania przepisu art. 99a KPK w postępowaniu dyscyplinarnym wobec radców prawnych*. [Niepublikowane].
- Czarnecki P.: *Specyfika postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności zawodowej w prawie medycznym*. W: *System prawa medycznego*. T. 6: *Odpowiedzialność publicznoprawna*. Red. A. Barczak-Oplustil, T. Sroka. C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 1124–1193.
- Dudka K.: *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniach dyscyplinarnych uregulowanych w prawie o adwokaturze oraz ustawie o radcach prawnych*. „Prawo w Działaniu” 2014, t. 18, s. 37–59.
- Giętkowski R.: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
- Grabowska-Moroz B., Szulecka M.: „Od kadr się zaczęło”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2017 r. ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. W: *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza*. Red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer i in. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 182–196.
- Hauser M.: *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*. „Przeгляд Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 75–92.
- Hofmański P., Zabłocki S.: *Standaryzacja uzasadnień wyroków sądów pierwszej instancji*. W: *Artes serviunt vitae sapienti imperat. Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzcyka z okazji 70. urodzin*. Red. R. Olszewski, D. Świecki, J. Kasiński i in. Wolters Kluwer, Warszawa–Łódź 2019, s. 235–256.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Korzeniewska-Lasota A.: *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne*. „Palestra” 2013, nr 9–10, s. 73–82.
- Kotowski A.: *O formularzach uzasadnień w sprawach karnych*. „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7–8, s. 144–174.
- Laskowski M.: *Uzasadnienie wyroku – rzeczywistość i próby jej zmiany*. W: *Artes serviunt vitae sapienti imperat. Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzcyka z okazji 70. urodzin*. Red. R. Olszewski, D. Świecki, J. Kasiński i in. Wolters Kluwer, Warszawa–Łódź 2019, s. 339–346.
- Paluszkiwicz H., Kowalski S.: *Odmowa sporządzenia uzasadnienia na formularzu. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20*. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, s. 55–62.
- Piskorz-Ryń A.: *Komentarz do art. 1*. W: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła. Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 19–52.

- Roszkiewicz J.: *Incydentalna kontrola zgodności ustaw z prawem międzynarodowym i europejskim. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20.* „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, s. 62–70.
- Rzucidło I.: *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa.* Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Sakowicz A.: *Komentarz do art. 99a. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz.* Red. A. Sakowicz. C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 368–370.
- Sakowicz A.: *Komentarz do art. 99a. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz.* Red. A. Sakowicz. C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 403–405.
- Woroniecka A.: *Radca prawny w postępowaniu dyscyplinarnym. W: Wykonywanie zawodu radcy prawnego.* Red. K. Mularczyk, M. Pyrz, T. Scheffler i in. C.H.Beck, Warszawa 2022, s. 271–284.
- Zagrodnik J., Chmielniak Ł., Klonowski M. i in.: *Komentarz do art. 99a. W: Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019.* Red. J. Zagrodnik. Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 55–58.
- Zawłocki R.: *Wprowadzenie. W: Uzasadnienia wyroków sądu karnego na urzędowych formularzach.* Red. R. Zawłocki. Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 9–12.
- Zubik M., Wiącek M.: *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika.* „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3 (80), s. 69–84.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wzorów formularzy uzasadnień wyroków oraz sposobu ich wypełniania. Dz.U. poz. 2349.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów. Dz.U. nr 65, poz. 612.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze. T.j. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 499.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie. T.j. Dz.U. 2022, poz. 1799 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich. T.j. Dz.U. 2024, poz. 688.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. T.j. Dz.U. 2024, poz. 37 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 749.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. T.j. Dz.U. 2022, poz. 902.

Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich. T.j. Dz.U. 2021, poz. 1342.

Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. T.j. Dz.U. 2023, poz. 1015 ze zm.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. poz. 1694.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw. Sejm VIII kadencji. Druk sejmowy nr 3251.

### **Orzecznictwo**

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2011 r. I OSK 8/11 [CBOSA].

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2012 r. I OSK 1963/12 [CBOSA].

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2022 r. II AKa 303/22 [LEX 3554310].

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 14 marca 2024 r. II AKa 143/23 [LEX 3721258].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003 r. SNO 67/03 [LEX 471880].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2009 r. SDI 22/09 [LEX 1615502].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r. I KA 1/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2021 r. I KA 8/20 [LEX 3157608].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2021 r. I KA 14/21 [LEX 3550421].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2022 r. I KA 13/22 [LEX 3566901].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r. I KA 16/22 [LEX 3556579].

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 16 maja 2023 r. III K 55/23 [LEX 3568585].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 września 2017 r. II SAB/Go 52/17 [CBOSA].

### **Źródła internetowe**

Gajowniczek-Pruszyńska K.: *Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej do projektu ustawy z dnia 4 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*. Rządowe Centrum Legislacji, 28.12.2018. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318806/12554727/12554730/dokument377906.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

Rojek-Socha P.: *Formularze uzasadnień przejdą do lamusa? Adwokatura chce uchylenia przepisu*. Prawo.pl, 06.02.2024. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/petycja-i-projekt-nra-uchylajacy-przepis-o-formularzach-uzasadnien,525287.html> [dostęp: 24.01.2025].

Stanowisko nr 1 Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie z dnia 3 stycznia 2019 r. Rządowe Centrum Legislacji, 08.01.2019. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318806/12554727/12554730/dokument377909.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

Woiński M.: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk sejmowy nr 409)*. Sejm RP, 31.05.2024. [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D874156BB785B6E0C1258B380038F21A/\\$File/409-002.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D874156BB785B6E0C1258B380038F21A/$File/409-002.pdf) [dostęp: 24.01.2025].

Zagrodnik J.: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*. Rządowe Centrum Legislacji, 18.12.2018. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318806/12554727/12554730/dokument377907.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

<https://obsil.kirp.pl/opinie-i-stanowiska/> [dostęp: 24.01.2024].

<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny-ustawy--kodeks-postepowania-karnego-oraz-niektorych-innych-ustaw2> [dostęp: 24.01.2024].

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=409> [dostęp: 24.01.2024].



KRZYSZTOF SZCZUCKI  
Uniwersytet Warszawski

 <https://orcid.org/0000-0002-3938-3083>

## Rola zgody w znamionach przestępstwa zgwałcenia

### The role of consent in the structure of the offence of rape

**Abstract:** The article offers a renewed analysis of the role of consent in the structure of the offence of rape in the context of the amendment to Article 197 § 1 of the Criminal Code introduced by the Act of 28 June 2024 amending the Criminal Code and certain other statutes, which adds the element of “lack of consent.” The author argues that this change does not introduce any genuine normative novelty and that its justification is based on a misreading of the requirements of the Istanbul Convention. The problem was not the absence of the concept of consent in the provision, but rather the overly narrow interpretation of the elements constituting the prohibited act of rape. As a result, the amendment does not eliminate existing interpretative difficulties but instead reproduces them, while also posing a risk of violating the principle of *nullum crimen sine lege* and thereby weakening the guarantee function of criminal law. The author proposes that, instead of multiplying vague statutory elements, solutions should be sought in a correct interpretation of the elements of the offence, one that corresponds to social evaluations.

**Keywords:** consent, rape, criminal law, Article 197 of the Criminal Code, guarantee function of criminal law, violence, Istanbul Convention, moral standard

W 2011 r. w „Czasopiśmie Prawa Karnego i Nauk Penalnych” opublikowany został mój artykuł pt. *Rola zgody w strukturze przestępstwa na przykładzie przestępstwa zgwałcenia*<sup>1</sup>. Tamże przedstawiono następującą konkluzję:

---

<sup>1</sup> K. Szczucki: *Rola zgody w strukturze przestępstwa na przykładzie przestępstwa zgwałcenia*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, nr 12, s. 31–58.

[...] biorąc także pod uwagę trudności z jednoznacznym rozumieniem zgody, wydaje się, że zgoda nie ma rzeczywistego znaczenia w odniesieniu do typu czynu zabronionego zgwałcenia. Nie oznacza to jednak, że w omawianiu problematyki przestępstw seksualnych nie można powoływać się na koncepcję zgody. Bez wątplenia zasługuje ona na uwagę dlatego, że stanowi emanację autonomii jednostki w obszarze życia seksualnego. Niemniej jednak, wydaje się, że nie należy posługiwać się nią w konstruowaniu typu czynu zabronionego zgwałcenia, czy też podczas oceny konkretnego zdarzenia. Z przeprowadzonej w niniejszym artykule krytyki koncepcji zgody nie powinno się wyprowadzać generalnego wniosku, prowadzącego do przekonania o bezużyteczności tego instrumentu w całym systemie prawa karnego, niemniej należy poddać pod rozagę celowość powoływania się na mało przejrzystą konstrukcję zgody w świetle możliwości uwzględnienia autonomii w dysponowaniu dobrem poprzez wprowadzenie do danego typu czynu zabronionego modelowych przesłanek wyłączających prawną relewantność zgody. Prowadziłoby to do wymogu udowodnienia wypełnienia lub nie tych znamion, bez odwoływania się do pozakodeksowej zgody dysponenta dobrem<sup>2</sup>.

Dlaczego zdecydowałem się wrócić do tego artykułu sprzed ponad już 14 lat? Otóż skłania do tego nowelizacja kodeksu karnego, a konkretnie ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>. Dokonano w niej istotnej zmiany definicji zgwałcenia poprzez dodanie do art. 197 § 1 k.k. znamienia zgody. Przepis ten brzmi teraz tak: „Kto doprowadza inną osobę do obcowania płciowego przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub w inny sposób mimo braku jej zgody, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15”.

Konieczne w tej sytuacji wydaje mi się ponowne przeanalizowanie zasadności posługiwania się konstrukcją zgody w definiowaniu zgwałcenia, zwłaszcza że przed laty dość jednoznacznie zdystansowałem się wobec takich pomysłów. Analizę wypada zacząć od uzasadnienia zmiany dołączonego do druku sejmowego nr 209 przedłożonego Marszałkowi Sejmu przez grupę posłów w dniu 14 lutego 2024 r.

Uzasadnienie projektodawców jawi się jako wyjątkowo skąpe<sup>4</sup>. Jednym z podstawowych argumentów miała być niezgodność stanu prawnego

<sup>2</sup> Ibidem, s. 27–28.

<sup>3</sup> Dz.U. 2024, poz. 1228.

<sup>4</sup> Zwraca na to uwagę, pośród wielu innych zastrzeżeń do projektu, w tym konstytucyjnych, Magdalena Budyn-Kulik w opinii do projektu ustawy. Zob. M. Budyn-Kulik: *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 209)*. <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/1684452A37E15354C1258AD3004399FF/%24File/i418-24.pdf> [dostęp: 28.12.2025].

przed nowelizacją z art. 36 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.<sup>5</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć, że przywołany przepis konwencji stambulskiej nakłada na strony obowiązek przyjęcia koniecznych środków ustawodawczych lub innych środków w celu zapewnienia, by odpowiedzialność karna groziła za następujące czynności:

- a) penetracja waginalna, analna lub oralna o charakterze seksualnym ciała innej osoby jakąkolwiek częścią ciała lub przedmiotem, bez jej zgody;
- b) inne czynności o charakterze seksualnym wobec innej osoby, bez jej zgody;
- c) doprowadzenie innej osoby, bez jej zgody, do podjęcia czynności o charakterze seksualnym z osobą trzecią.

W art. 36 ust. 2 konwencji stambulskiej przesądzono także, że zgoda musi być udzielona dobrowolnie jako wyraz wolnej woli, co należy oceniać w świetle danych okoliczności. Jednocześnie jednak wypada zauważyć, że w żadnym ze swoich postanowień konwencja stambulska nie nakłada obowiązku posłużenia się w ustawodawstwie strony znamieniem zgody. Wymaga natomiast, aby za czyn prezentujący cechy opisane w konwencji groziła odpowiedzialność karna, niezależnie od tego, jakimi znamionami zdecydował się posłużyć ustawodawca. Oznacza to, że błędne jest postrzeganie różnicy pomiędzy znamionami, którymi posługują się odpowiednio kodeks karny i konwencja stambulska, jako powodu mającego niejako automatycznie prowadzić do korekty ustawy karnej.

Konieczne jest zatem znacznie szersze uargumentowanie potrzeby nowelizacji, aniżeli tylko poprzez zauważenie braku wyrazu „zgoda” w przepisie. Spójrzmy zatem, jakie inne argumenty znalazły się w przedłożeniu sejmowym z druku nr 209. Wskazano, że art. 197 § 1 k.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji opisywał przestępstwo zgwałcenia jako „warunkowane ujmowalnym dowodowo oporem ofiary wobec sprawcy. Jeśli sprawca nie doprowadza ofiary do obcowania płciowego przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, to nawet jeśli ofiara nie wyraziła zgody na obcowanie płciowe z różnych powodów czy uwarunkowań, czyn nie stanowi przestępstwa z art. 197 § 1 k.k., i o ile zachowanie sprawcy nie wyczerpuje znamion innego przestępstwa, sprawca nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności karnej”. Jednocześnie jednak autorzy uzasadnienia nie wskazują, choćby przykładowo, żadnych powodów czy uwarunkowań, które mogłyby być równoznaczne z brakiem zgody, a także nie mieściłyby się w zakresie przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu. Brak takich

---

<sup>5</sup> Dz.U. 2015, poz. 961 [dalej: konwencja stambulska].

sytuacji był zasadniczym argumentem przemawiającym za uznaniem przeze mnie w ww. artykule z 2011 r. bezzasadności wprowadzania braku zgody do znamion przestępstwa zgwałcenia.

Jednym z podstawowych argumentów podnoszonych w najnowszej literaturze dotyczącej omawianej problematyki, mającym przemawiać za wprowadzeniem znamienia braku zgody do definicji przestępstwa zgwałcenia, jest nazbyt wąskie pojmowanie znamienia „przemocy”. Przyjmuje się bowiem, że przemoc w swojej istocie musi być skierowana na przełamanie oporu pokrzywdzonego<sup>6</sup>. Opór, jak chce tego orzecznictwo, musi być do tego uzewnętrzniony. Prowadzi to do sytuacji, w których za zgwałcenie nie uznaje się obcowania płciowego z osobą, która nie wyraziła swojego sprzeciwu, mimo odnotowania w wyroku faktu braku zgody na współżycie seksualne<sup>7</sup>. Już w tym miejscu wypada zauważyć, że jest to, przynajmniej dla czytelnika współczesnego, interpretacja bardzo zaskakująca. Okazuje się bowiem, że przełamywanie braku zgody na współżycie seksualne może nie być kwalifikowane jako przemoc.

W niektórych przypadkach do zakwalifikowania czynu jako zgwałcenia nie wystarczało sądom ustalenie, że pokrzywdzona odpychała ręce oskarżonego, płakała oraz werbalnie domagała się tego, by ją zostawił. Tak właśnie orzekł m.in. Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 5 października 2021 r.:

Bezspornie natomiast pokrzywdzona wyraźnie dała oskarżonemu sygnał, że nie chce żadnego aktu seksualnego; dowodził tego jej słowny sprzeciw, a także jej płacz. Jednak brak zgody na obcowanie płciowe pokrzywdzonej nie może być utożsamiany z wysłaniem oskarżonemu czytelnego sygnału odpierania zamachu, tj. stawiania oporu przed podejmowanym przez oskarżonego zachowaniem. W tym zakresie rację ma sąd odwoławczy przyjmując, że istnieją w tym zakresie zasadnicze wątpliwości. W konsekwencji zarzut kasacji w tym zakresie okazał się chybiony. Powtórzyć trzeba, że w kontekście zeznań samej pokrzywdzonej nie można stwierdzić, aby dokonana przez sąd odwoławczy ocena okoliczności ustalonych na podstawie jej zeznań, prowadziła bez żadnych wątpliwości do przyjęcia, iż oskarżony musiał swoim zachowaniem zastosować przemoc, aby przełamać opór przed dokonaniem obcowania płciowego. Tymczasem znamieniem czynu z art. 197 § 3 pkt 2 k.k. musi być zgwałcenie, a zatem

---

<sup>6</sup> K. Śliwecka: *Yes means yes, no means no. Interpretacja znamienia zgody w kontekście przestępstwa zgwałcenia*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2023, z. 3, s. 120.

<sup>7</sup> Zob. zwłaszcza wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 30 grudnia 2016 r. Sygn. II K 96/15. [https://orzeczenia.czestochowa.so.gov.pl/details/\\$N/151510000001006\\_II\\_K\\_000096\\_2015\\_Uz\\_2016-12-30\\_001](https://orzeczenia.czestochowa.so.gov.pl/details/$N/151510000001006_II_K_000096_2015_Uz_2016-12-30_001) [dostęp: 14.10.2025].

czyn opisany w § 1 tego przepisu, tj. doprowadzenie przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem do obcowania płciowego<sup>8</sup>.

Trudno to określić inaczej niż jako swoistą schizofrenię interpretacyjną<sup>9</sup>. Sąd w ustaleniach faktycznych odnotowuje płacz pokrzywdzonej oraz jej werbalny sprzeciw i nie wystarcza mu to do przyjęcia, że sprawca stosuje przemoc, gdy lekceważy te okoliczności.

Wcale nie jest też tak, że ta bardzo wąska interpretacja znamienia przemy jest powszechnie przyjmowana w literaturze. Jeżeli bowiem Piotr Zakrzewski zauważa, że nie ma podstaw, aby z zakresu znaczenia znamienia przemy w rozumieniu art. 197 § 1 k.k. wyłączyć przemoc ekonomiczną, to musi za tym iść przekonanie, że fizyczny opór pokrzywdzonego nie jest koniecznym elementem potwierdzającym zaistnienie przemy na drodze do zgwałcenia. Autor ten stwierdza, że:

Wystarczające jest ustalenie, że sprawca wytworzył kontekst sytuacyjny, w którym osoba pokrzywdzona znalazła się w anormalnej sytuacji motywacyjnej, z której wyjściem było podjęcie przez nią zachowania ze sfery życia seksualnego np. z osobą, z którą w normalnych warunkach motywacyjnych, czyli takich niewytworzonych przez sprawcę, takiego rodzaju zachowania by nie podjęła. *Vis compulsiva* może w takiej sytuacji dotyczyć w równej mierze sposobu, miejsca i czasu oraz każdego innego istotnego elementu charakteryzującego zachowanie ze sfery życia seksualnego, na które osoba pokrzywdzona, bez wystąpienia anormalnej sytuacji motywacyjnej wywołanej przemocą ekonomiczną ze strony sprawcy, nie wyraziłaby zgody<sup>10</sup>.

Szersze niż sąd spojrzenie na opór wobec przemy prezentowali też, jak się wydaje, Marcin Berent i Marian Filar, którzy wprost traktowali płacz, krzyk oraz głośne wzywanie pomocy jako opór, a więc uzewnętrznienie braku zgody<sup>11</sup>. W tym kontekście za uzasadnione należy uznać pytanie Janusza Bojarskiego i Natalii Daško:

---

<sup>8</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2021 r. V KK 316/21, LEX nr 3341983.

<sup>9</sup> Do innych wniosków dochodzi natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 grudnia 2023 r. Sygn. I KK 280/23, OSNK 2024, nr 5, poz. 26.

<sup>10</sup> P. Zakrzewski, w: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wolters Kluwer, Warszawa 2024, komentarz do art. 197, nb. 25.

<sup>11</sup> M. Berent, M. Filar, w: *Kodeks Karny. Komentarz*. Red. M. Filar. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 1141–1142. Zob. też J. Bojarski, N. Daško: *Zgoda na czynność seksualną w świetle art. 197 Kodeksu karnego*. „Ius Novum” 2024, t. 18, nr 3, s. 21–22.

Czy w takim razie, jeżeli z jednej strony dojdzie do czynności seksualnych (np. dotykanie piersi), przy całkowitej fizycznej bierności drugiej strony, przy jednoczesnym sygnalizowaniu braku zgody jedynie w formie werbalnej, będzie można uznać, że do czynności seksualnej doprowadzono przemocą? Z drugiej jednak – ten uzewnętrzniony brak zgody musi charakteryzować się pewnym stopniem intensywności, gdyż nie wystarczy samo wyrażenie swojego sprzeciwu, ale musi przybrać formę krzyku czy płaczu<sup>12</sup>.

Opór, jak widać, interpretowany jest w literaturze szerzej niż w orzecznictwie, jako jakaś forma werbalnego lub niewerbalnego sprzeciwu o intensywności większej niż zwykła odmowa, czyli przybierająca postać chociażby płaczu lub krzyku. Nie ma zatem oczekiwania, że opór musi być uzewnętrzniony przez jakiś szczególny poziom siły fizycznej, który sprawca z odpowiednio dużym natężeniem musi przełamywać<sup>13</sup>.

Czy zatem nie jest tak, że z powodu dokonywanej przez sądy bardzo wąskiej, niezrozumiałej dzisiaj interpretacji przemycy przeprowadzono zmianę legislacyjną, która zamiast rozwiązywać problemy, tylko je wzmacnia? Sami autorzy projektu w zasadzie nie ukrywają, że pojęcie zgody jest bardzo niedookreślone. Bez skrupowania wskazują, że: „Definicja zgody, zwłaszcza zgody konkludentnej, zostanie wypracowana przez orzecznictwo i judykaturę, analogicznie do zgody ujmowalnej przy definiowaniu praw pacjenta, a więc na wyrażonej w sposób niebudzący wątpliwości co do woli osoby podejmującej obcowanie płciowe”<sup>14</sup>. Stanowi to przecież jawne, nawet w żaden sposób niezamaskowane, naruszenie wymogów gwarancyjnych prawa karnego, a nade wszystko zasady *nullum crimen sine lege* i wynikających z niej szczegółowych dyrektyw interpretacyjnych prawa karnego.

Zupełnie nie na miejscu jest też szukanie analogii do pojęcia zgody wykorzystywania w procesie świadczenia usług zdrowotnych. Nie jest prawdą, że definicja zgody została w tym obszarze wypracowana przez doktrynę oraz orzecznictwo. Kryteria udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym przesłanki zgody pacjenta, zostały *in extenso* uregulowane w ustawie

<sup>12</sup> J. Bojarski, N. Daško: *Zgoda...*, s. 21–22.

<sup>13</sup> Zwraca na to uwagę także M. Budyn-Kulik: *Opinia...*, s. 7: „Do zgwałcenia dochodzi również, gdy ofiara rezygnuje ze stawiania oporu z obawy przed wywołaniem większej agresji gwałcicieli. Brak oporu może wynikać z sytuacji (czas, miejsce, zachowanie sprawcy). Za wyraz przyzwolenia ofiary nie można uznać jej biernego zachowania wynikającego z zastraszenia jej, czy przełamania jej oporu już we wstępnej fazie zdarzenia”. Komentarz do tej opinii zob. też: M. Małecki: *Przestępstwo zgwałcenia po nowelizacji. Komentarz*. Wolters Kluwer, Warszawa 2025, nb. 14 i nast.

<sup>14</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy zawarte w druku sejmowym nr 209 przedłożonym Marszałkowi Sejmu przez grupę posłów w dniu 14 lutego 2024 r.

z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>15</sup> oraz w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>16</sup>. Oczywiście, jak w przypadku każdego przepisu, pojawiają się różne wyzwania interpretacyjne, którym starają się sprostać orzecznictwo i doktryna. Nie jest jednak prawdą, że ustawodawca poskąpił w tym zakresie regulacji zbliżającej nas do uzyskania pełnego katalogu kryteriów zaistnienia zgody prawnie relewantnej.

Przestrzeni dla uzasadnienia komentowanej tutaj decyzji legislacyjnej można poszukiwać w takich sytuacjach, gdy pokrzywdzony nie był w stanie sprzeciwić się napaści seksualnej z powodu swoistego paraliżu spowodowanego strachem<sup>17</sup>. W takim przypadku brzmienie przepisu sprzed nowelizacji daje podstawę do przyjęcia konkluzji, że wystąpiła zgoda dorozumiana na współżycie seksualne, gdyż nie zaistniały żadne przejawy oporu, a w związku z tym nie mogła też zaistnieć przemoc.

Czy jednak wprowadzenie do znamion sformułowania „w inny sposób mimo braku jej zgody” na pewno jest odpowiedzią na takie sytuacje? Mogłoby tak być, jeżeli byśmy przyjęli, że obcowanie płciowe powinno być każdorazowo poprzedzone uzyskaniem zwerbalizowanej zgody. W takich stanach faktycznych brak reakcji wynikający z paraliżu spowodowanego strachem nie mógłby być uznawany jako udzielenie zgody dorozumianej. Oznacza to, że podjęcie obcowania płciowego w takich okolicznościach byłoby równoznaczne ze zgwałceniem. Jakkolwiek taka interpretacja wydaje się rozwiązywać omawiane tutaj wątpliwości, to powoduje szereg innych.

Przestrzeń kolejnych wątpliwości otwiera jedno z orzeczeń Sądu Najwyższego:

Fakt, że pokrzywdzona akceptowała akt seksualny, a nawet chciała tego aktu, nie przesądza wcale o jej zgodzie na każdą jego formę. Należy bowiem przyjąć, że z zamachem na wolność seksualną mamy do czynienia nie tylko wtedy, gdy pokrzywdzona nie akceptuje obcowania płciowego, ale także wtedy, gdy jej brak akceptacji odnosi się do sposobu, w jaki sprawca aktu tego dokonuje. Nie oznacza to oczywiście, iżby każdy tak rozumiany zamach na wolność seksualną innej osoby wyczerpywał znamiona przestępstwa zgwałcenia. To zależy jest bowiem od tego, czy jego zachowanie wyczerpuje znamiona tego przestępstwa opisane w kodeksie karnym<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Dz.U. 2024, poz. 1287 ze zm.

<sup>16</sup> Dz.U. 2024, poz. 581 ze zm.

<sup>17</sup> J. Bojarski, N. Daško: *Zgoda...*, s. 23.

<sup>18</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2001 r. Sygn. II KKN 349/98, OSNKW 2001, nr 7–8, poz. 53.

Nie wystarczy, że osoba inicjująca obcowanie płciowe otrzyma zgodę od drugiej osoby, gdyż zgoda ta powinna być uszczegółowiona co do zakresu akceptowalnych czynności. Biorąc pod uwagę dynamikę aktu seksualnego, zgoda powinna być uzyskiwana na bieżąco. Trwając na gruncie konieczności uzyskania zgody zwerbalizowanej, należałoby w każdym takim przypadku sformułować pytanie i kontynuować dopiero po uzyskaniu odpowiedzi pozytywnej. Teza zawarta w przytoczonym orzeczeniu sądu zawęża odpowiedzialność do sytuacji dających ujść się w znamiona przemocy, podstęp lub groźby bezprawnej. Zawężenie to jednak na gruncie koncepcji *yes means yes* nie miałoby żadnego uzasadnienia.

Nie trzeba szczególnej analizy, żeby zauważyć wiążące się z tym bardzo istotne problemy dowodowe. Czy zgoda ta powinna być jakoś utrwalana? Co w sytuacji, gdy jedna z osób twierdzi, że zgody nie udzielała, druga zaś, że zgoda taka została wyartykułowana? Odkładając nawet na bok wątpliwości procesowe, pozostają inne. Oczywiście społecznie trudne jest budowanie jakiegokolwiek argumentacji na rzecz osoby podejrzewanej o zgwałcenie. Rolą prawnika, tak teoretyka, jak i praktyka, nie jest jednak, a przynajmniej nie jest głównym jego zadaniem, podążanie za emocjami społecznymi, zwłaszcza wtedy, gdy stają się one irracjonalne. Czy rzeczywiście powinniśmy doprowadzić do takiej sytuacji, że osoba podejmująca obcowanie płciowe, niestosująca przemocy, groźby bezprawnej ani podstęp, może w każdej chwili stać się gwałcicielem?

Opisywane trudności interpretacyjne i wiążące się z nimi wątpliwości dają podstawy do kwestionowania przekonania, że uzupełnienie znamion art. 197 k.k. o brak zgody spowoduje zmianę jakościową i wyniesie ochronę ofiar przestępstw seksualnych na wyższy poziom. Jak już wskazywałem, odpowiedzią na zbyt wąskie interpretowanie „przemocy” nie musi być dodawanie nowych znamion, zwłaszcza jeżeli są tak nieostre i tym samym trudne w definiowaniu. Znacznie lepszym rozwiązaniem mogłaby okazać się zmiana kierunku wykładni w orzecznictwie, na sposób zbliżony do tej prezentowanej w doktrynie, przynajmniej w istotnej jej części. Podobne wnioski wynikają z rozważań J. Bojarskiego i N. Daśko w kontekście znamienia „podstęp”. Piszą o tym na tle problematyki *stealthingu* i ejakulacji w ustach partnera, w sytuacji, gdy partner ten nie wyraził na to zgody. Warto w tym miejscu przytoczyć szerzej rozumowanie tych autorów:

Wydaje się jednak, że nawet bez konieczności zmiany art. 197 k.k., w aktualnym stanie prawnym *stealthing* i podobne zachowania realizować mogą znamiona przestępstwa zgwałcenia. Takie stanowisko zasadza się na poglądzie, że za podstęp można uznać niedotrzymanie warunków udzielonej wcześniej zgody na formę czynności seksualnej. Tego typu podejście

wymagałoby od sądów skrupulatniejszego badania zgody, nie tylko pod kątem jej udzielenia lub nie przed czynnością seksualną, ale także ustalenia, jaki był jej zakres, w wypadku niezaakceptowanej uprzednio zmiany formy czynności. Nieustalona zmiana formy czynności seksualnej przez zaskoczenie, której druga strona nie mogła się sprzeciwić, a jednocześnie bezwzględnie na taką formę nie wyraziłaby zgody, gdyby została poinformowana wcześniej, stanowi naruszenie wolności seksualnej. Nie jest to wprowadzenie czy wyzyskanie błędu co do motywacji, które *in genere* stanowią okoliczności uboczne, ale co do samej czynności seksualnej, a zatem jest to błąd o charakterze istotnym<sup>19</sup>.

Przytoczyłem ten fragment przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, zwraca się w nim uwagę na konieczność skrupulatniejszej wykładni prowadzonej przez sądy, a także konieczność dokładniejszego badania stanu faktycznego i prowadzonej w tym kontekście subsumpcji. Miałoby to lepiej chronić dobra w zakresie pożądanym tak przez ustawodawcę, jak i przez wspólnotę społeczną, a jednocześnie pozwolić na zaniechanie wprowadzania niezbyt efektywnych zmian legislacyjnych. Po drugie, jak widać, już w samych znamionach przemocy, podstępny i groźby bezprawnej zaszyty jest brak zgody, przy czym zorientowany już na konkretny jej aspekt, a przez to stwarzający mniejsze kłopoty interpretacyjne.

Wracamy więc do punktu wyjścia i tym samym do pytania: czy rzeczywiście znamie „lub w inny sposób mimo braku jej zgody” stanowi jakąkolwiek nowość normatywną, uzasadniającą uchwaloną zmianę kodeksu karnego? Nie można nie zgodzić się z Dominiką Czerniak i Arturem Pietryką, którzy wprost konstatują, że zmiany w art. 197 k.k. okazały się pozorne<sup>20</sup>. Zauważają oni, że komentowana tutaj nowelizacja nie zmieniła nic w tym zakresie, że nadal sam brak zgody na podjęcie czynności seksualnych nie jest wystarczający do pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności karnej. Konieczne jest bowiem wskazanie, jak doprowadzono do obcowania płciowego pomimo braku udzielenia zgody przez pokrzywdzonego. Ewentualnie konieczne jest wykazanie przyczyn braku możliwości wyrażenia sprzeciwu przez pokrzywdzonego, które mogły mieć np. naturę fizjologiczną lub wynikać z presji psychicznej. Autorzy w tym obszarze prezentują pogląd podobny do tego, który przedstawiam w artykule, zwłaszcza gdy stwierdzają, że „nie wydaje się możliwe wskazanie sytuacji, które mieściłyby się w zakresie pojęcia »doprowadza do obcowania płciowego w inny sposób mimo braku jej zgody«”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> J. Bojarski, N. Daško: *Zgoda...*, s. 29.

<sup>20</sup> D. Czerniak, A. Pietryka: *Nowe znamiona przestępstwa zgwałcenia?*. „Palestra” 2025, nr 2, s. 40.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

W prawidłowej interpretacji prawa karnego, a w tym przypadku konkretnie znamion przestępstwa zgwałcenia, pomocna może być szersza niż prezentowana zwykle w doktrynie koncepcja funkcji gwarancyjnej prawa karnego. Propozycję tę rozwijam na podstawie koncepcji opisanych przez Johna Gardnera – przedstawiciela jurysprudencji brytyjskiej<sup>22</sup>. Jak wiemy, bardzo ważne jest to, żeby prawo karne skutecznie kształtowało zachowania społeczne. Istotne jest nie tylko to, aby ukarać tych, którzy swoim zachowaniem wypełnili znamiona czynów zabronionych, lecz także to – niektórzy powiedzą, że nawet przede wszystkim – aby powstrzymać ludzi od zachowań przestępnych, a więc oddziaływać prewencyjnie. Prawo karne właściwie skonstruowane i konsekwentnie egzekwowane powinno zmniejszać liczbę popełnianych przestępstw. Może do tego doprowadzić tylko wtedy, jeżeli jego adresaci, a więc w tym przypadku przede wszystkim zwykli ludzie, objęci jego jurysdykcją, są w stanie zrozumieć jego treść w taki sposób, aby ukształtować odpowiednio swoje zachowanie. Przedmiotowe założenie polega na tym, że przeciętna osoba, znając normę prawa karnego, będzie chciała uniknąć odpowiedzialności karnej i tak ukształtuje swoje zachowanie, aby nie wejść w zakres zakazu karnoprawnego.

Tylko czy rzeczywiście możemy zakładać, że przeciętny człowiek jest w stanie zrekonstruować wzorzec zachowania pożądanego przez państwo, czy też – patrząc na to od drugiej strony – wzorzec zachowania zabronionego? Przecież przepisy często bywają niezrozumiałe, trudne w interpretacji. Nierzadko są też przedmiotem kontrowersji interpretacyjnych wśród teoretyków i praktyków prawa. Może się zdarzyć tak, że w orzecznictwie wystąpią tak duże różnice wykładnicze, że interwencję zmuszony będzie podjąć Sąd Najwyższy. W samym Sądzie Najwyższym także mogą pojawić się różnice zdań, na co sama ustawa przewiduje odpowiedź w postaci specjalnej procedury zmierzającej do wydania rozstrzygnięcia wiążącego wszystkie składy tego sądu. Gołym okiem widać zatem, że oczekiwania od zwykłego człowieka zdolności do zrozumienia normy prawnej na tyle, żeby możliwe było ukształtowanie własnego zachowania w sposób absolutnie nieniosący ryzyka odpowiedzialności karnej, jest zupełnie nierealny. Inaczej rzecz ujmując, funkcja gwarancyjna prawa karnego rozumiana w sposób tradycyjny, a więc bardzo formalistycznie, jest swoistą utopią, pewnym ideałem, który w praktyce nie jest możliwy do spełnienia. Czy to oznacza, że prawo karne nie może skutecznie wywiązywać się z zadania wynikającego z funkcji gwarancyjnej właśnie?

---

<sup>22</sup> J. Gardner: *Offences and Defences. Selected Essays in the Philosophy of Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford 2007, s. 43. Szerzej piszę na ten temat w: K. Szczucki: *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 11 i nast.

Może, jeżeli na funkcję gwarancyjną spojrzemy szerzej niż tylko przez pryzmat językowy, a więc przez próbę osiągnięcia możliwie najwyższego stopnia precyzji językowej. Wiadomo zresztą, że daleko idące doprecyzowywanie językowe przepisu powoduje coraz większe trudności w zrozumieniu jego znaczenia przez przeciętnego odbiorcę. Profesjonalizacja używanego języka skutkuje tym, że może być on odczytany prawidłowo jedynie przez stosunkowo hermetyczne grono użytkowników tego języka profesjonalnego. Jak słusznie zauważa J. Gardner: „Większość ludzi ma ciekawsze zajęcia niż zapoznawanie się z masą materiału normatywnego, jakkolwiek łatwego do przeczytania i zrozumienia”<sup>23</sup>. Szersze spojrzenie na funkcję gwarancyjną miałoby uwzględniać, poza oczywistym standardem językowym, jeszcze standard moralny<sup>24</sup>.

Ów standard moralny polega na tym, aby poszczególne normy korespondowały ściśle z moralnym systemem ocen obowiązującym w danej wspólnocie społecznej. Im bardziej prawo karne zachowuje zgodność z przekonaniem moralnymi dominującymi w ramach wspólnoty politycznej tworzącej państwo, tym bardziej zachowuje ono wspomniany standard moralny. Dzięki temu adresaci norm, nawet nieznający ich brzmienia, mają szansę postępować zgodnie z nimi, ponieważ normy moralne internalizujemy w procesie socjalizacji wtórnej i w toku naszego życia w ogóle.

Nie chodzi w tej koncepcji absolutnie o to, aby prawo karne sankcjonowało wszystkie normy moralne albo nawet ich większość. Chodzi raczej o skromny wymiar moralizmu prawa karnego, a więc taki, który polega na wyłączeniu z zakresu prawa karnego tych zakazów, które nie pokrywają się z zakazami moralnymi. Innymi słowy, istotne jest to, aby prawo karne nie zakazywało zachowań moralnie aprobowanych<sup>25</sup>.

Dlaczego piszę o tym w kontekście przestępstwa zgwałcenia i jego znamion? Nikt, poza niestety niektórymi sądami, nie ma chyba wątpliwości – choćby na podstawie intuicji moralnej – że doprowadzanie kogoś do obcowania płciowego mimo jego płaczu i werbalnego sprzeciwu realizuje znamię przemocy. Standard moralny prawa karnego jest zatem naruszany w tych przypadkach, w których sądy wąsko interpretują znamię „przemocy”. Oczywiście można twierdzić, że prawo karne może przecież zawęzić odpowiedzialność karną w stosunku do odpowiedzialności moralnej. Więcej – tak dzieje się często i jest to zjawisko pożądane w sytuacji pojmowania prawa karnego jako instrumentu subsydiarnego. W niektórych

<sup>23</sup> J. Gardner: *Offences and Defences...*, s. 45 [tłum. własne].

<sup>24</sup> W swojej pracy *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego* piszę o dostępności językowej i dostępności moralnej, dość swobodnie tłumacząc pojęcia *textual clarity* i *moral clarity*.

<sup>25</sup> Więcej na temat skromnej wersji moralizmu w prawie karnym zob. R.A. Duff: *Towards a Modest Legal Moralism*. „Criminal Law and Philosophy” 2013, vol. 8, s. 217–235.

jednak przypadkach kryminalizacja nazbyt wąska jest na tyle niezrozumiała i nieakceptowalna społecznie, że podważa autorytet prawa karnego, jego zdolność do realizowania funkcji sprawiedliwościowej, a przez to także jest niezgodna z tym, co kwalifikuję tutaj do kategorii standardu moralnego.

W takim zresztą duchu, zgodnym z wnioskami płynącymi z moralnego standardu prawa karnego, wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 czerwca 2024 r.:

Zagadnienie oporu stawianego przez ofiarę gwałtu, jego przejawów i intensywności, nie może być nigdy rozpatrywane abstrakcyjnie. Opór ten musi być oceniany w ramach konkretnej sytuacji, przy wzięciu pod uwagę wielu okoliczności, które spowodować mogą, iż pokrzywdzona (lub pokrzywdzony) nie wyczerpie wszystkich teoretycznie możliwych środków obrony ze względu np. na paraliżujący ją strach lub zaskoczenie, a nawet wręcz nie podejmie żadnych efektywnych środków obrony. Jeżeli jednak osoba taka przejawia swój opór i brak zgody na stosunek w sposób postrzegalny, dojdzie do przełamania oporu rzeczywistego, co za tym idzie – zastosowania przemocy, a przez to – zgwałcenia<sup>26</sup>.

W świetle przeprowadzonej analizy narzuca się wniosek, że wprowadzenie do znamion przestępstwa zgwałcenia elementu braku zgody nie stanowi realnej jakościowej zmiany w zakresie ochrony wolności seksualnej. Zmiana ta ma w dużej mierze charakter deklaracyjny i nie rozwiązuje rzeczywistych problemów interpretacyjnych, które wynikały dotąd nie z niedoskonałości przepisu, lecz z błędnej, zbyt wąskiej wykładni znamienia przemocy przyjmowanej w orzecznictwie. W konsekwencji, mimo nowelizacji, nadal konieczne będzie poszukiwanie granic odpowiedzialności karnej w oparciu o ocenę sposobu, w jaki doszło do obcowania płciowego, a nie poprzez samo ustalenie faktu braku zgody.

Nieprecyzyjność pojęcia zgody, jej potencjalnie konkludentny charakter oraz odesłanie do przeszłego orzecznictwa prowadzą do osłabienia funkcji gwarancyjnej prawa karnego i stanowią zagrożenie dla zasady *nullum crimen sine lege certa*. Jednocześnie brak jasnych kryteriów oceny zgody rodzi poważne trudności dowodowe i ryzyko nieuzasadnionego rozszerzenia odpowiedzialności karnej. Można więc przyjąć, że skuteczniejszą drogą do zapewnienia realnej ochrony wolności seksualnej byłoby przyjęcie szerszej interpretacji istniejących znamion – zwłaszcza przemocy i podstępny – zgodnie z poglądami prezentowanymi w literaturze, a także

---

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2024 r. Sygn. V KK 346/23, LEX nr 3724726.

w niektórych orzeczeniach, oraz ze standardem moralnym obowiązującym we wspólnocie społecznej.

Prawo karne, aby zachować swój autorytet i skuteczność prewencyjną, musi być nie tylko precyzyjne językowo, lecz także zrozumiałe i zgodne z intuicją moralną społeczeństwa. Dopiero wtedy może ono pełnić swoją rzeczywistą funkcję gwarancyjną – nie w sensie formalnym, ale materialnym, zapewniając ochronę dóbr prawnych w sposób racjonalny, spójny i społecznie akceptowalny.

## Bibliografia

### Literatura

- Berent M., Filar M., w: *Kodeks Karny. Komentarz*. Red. M. Filar. Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Bojarski J., Daško N.: *Zgoda na czynność seksualną w świetle art. 197 Kodeksu karnego*. „Ius Novum” 2024, t. 18, nr 3, s. 18–34.
- Budyn-Kulik M.: *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 209)*. <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/1684452A37E-15354C1258AD3004399FF/%24File/i418-24.pdf> [dostęp: 28.12.2025].
- Czerniak D., Pietryka A.: *Nowe znamiona przestępstwa zgwałcenia?*. „Palestra” 2025, nr 2, s. 33–51.
- Duff R.A.: *Towards a Modest Legal Moralism*. “Criminal Law and Philosophy” 2013, vol. 8, s. 217–235.
- Gardner J.: *Offences and Defences. Selected Essays in the Philosophy of Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford 2007.
- Małecki M.: *Przestępstwo zgwałcenia po nowelizacji. Komentarz*. Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Szczucki K.: *Rola zgody w strukturze przestępstwa na przykładzie przestępstwa zgwałcenia*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, nr 12, s. 31–58.
- Szczucki K.: *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Śliwiecka K.: *Yes means yes, no means no. Interpretacja znamienia zgody w kontekście przestępstwa zgwałcenia*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2023, z. 3, s. 117–140.
- Zakrzewski P., w: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. J. Majewski. Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

### Akty prawne

- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. T.j. Dz.U. 2015, poz. 961.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1287 ze zm.

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. T.j. Dz.U. 2024, poz. 581 ze zm.

Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1228.

### **Orzecznictwo**

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2001 r. Sygn. II KKN 349/98, OSNKW 2001, nr 7–8, poz. 53.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2021 r. V KK 316/21, LEX nr 3341983.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2023 r. Sygn. I KK 280/23, OSNK 2024, nr 5, poz. 26.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2024 r. Sygn. V KK 346/23, LEX nr 3724726.

Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 30 grudnia 2016 r. Sygn. II K 96/15. [https://orzeczenia.czestochowa.so.gov.pl/details/\\$N/151510000001006\\_II\\_K\\_000096\\_2015\\_Uz\\_2016-12-30\\_001](https://orzeczenia.czestochowa.so.gov.pl/details/$N/151510000001006_II_K_000096_2015_Uz_2016-12-30_001) [dostęp: 14.10.2025].



KATARZYNA TKACZYK-RYMANOWSKA  
University of Rzeszów (Poland)

 <https://orcid.org/0000-0002-5503-0624>

# The determinants of South Africa’s drug policy in the area of demand reduction

**Abstract:** The article examines the evolution of drug policy in South Africa, highlighting the change from a punitive, prohibition-based “war on drugs” paradigm to a health-based, harm-reduction, and human-rights-oriented model. It situates drug use within South Africa’s socio-historical context marked by apartheid, inequality and social exclusion, which shape patterns of psychoactive substance use. The analysis discusses the impact of the 2018 Constitutional Court judgment and the 2024 Cannabis for Private Purposes Act, along with the increasing importance of harm reduction strategies. The article identifies key challenges, including insufficient funding, institutional fragmentation and persistent stigma. The conclusions emphasize that a sustainable paradigm alteration requires integrated health, social, and legal responses, as well as a transformation of public narratives surrounding drug use.

**Keywords:** drug policy in South Africa, harm reduction, human rights, decriminalization

## 1. Introduction

Drug policy in South Africa is one of the most complex issues in the public, legal, and health arenas today. Its nature has evolved over the decades – from a strict criminal justice regime rooted in the UN’s international drug conventions<sup>1</sup> and the “war on drugs” concept, to increasingly visible attempts to pursue a health-based approach based on harm reduction

---

<sup>1</sup> Single Convention on Narcotic Drugs of 30 March 1961, with its amending Protocol of 1972, the Convention on Psychotropic Substances of 21 February 1971 and the Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 19 December 1988.

and human rights.<sup>2</sup> At the heart of this transformation lies the conflict between the paradigm of repressive responses and the need to integrate issues related to psychoactive substance use into public health policy.

South Africa is a country with an extremely complex social and historical structure. The legacy of apartheid, profound economic inequality, and high unemployment provide a backdrop against which the problem of drug use takes on an additional dimension.<sup>3</sup> In many cases, psychoactive substances become not only a source of addiction, but also a form of escape from violence, poverty, and exclusion.<sup>4</sup> In this context, drug policy cannot be viewed solely in legal terms but must be analyzed as part of a broader social system encompassing education, health, and safety.

Historically, South African drug law has been closely linked to the ideology of social control. As early as the 1970s and 1980s, influenced by global trends, South Africa adopted a policy model based on the criminalization of drug possession and use. The Drugs and Drug Trafficking Act of 1992 played a central role in this system,<sup>5</sup> providing harsh penalties for possession and use of psychoactive substances. These laws made little distinction between users and dealers, leading to the criminalization of thousands of people, often from poor and marginalized communities.<sup>6</sup> Over time, however, it became increasingly clear that the repressive approach was not yielding the desired results. Despite the increase in arrests and penalties, the problem of psychoactive substance use remained unabated. Furthermore, penal policies contributed to worsening health problems, including the spread of HIV/AIDS among people who inject drugs. Users,

---

<sup>2</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2023, Vienna 2023.

<sup>3</sup> Kennedy Kipkoech, Jack Stone, Hannah Fraser, Andrew Scheibe, Leigh Johnson, Peter Vickerman, "Trends and factors associated with drug use in South Africa: findings from multiple national population-based household surveys," *Epidemiology and Public Health Research*, 2021, accessed October 29, 2025, <https://inhsu.org/resource/trends-and-factors-associated-with-drug-use-in-south-africa-findings-from-multiple-national-population-based-household-surveys>; Karl Peltzer, Shandir Ramlagan, Bruce D. Johnson, Nancy Phaswana-Mafuya, "Illicit Drug Use and Treatment in South Africa: A Review," *Substance Use & Misuse* 45, no. 13 (2010), accessed October 29, 2025, [https://www.tandfonline.com/doi/10.3109/10826084.2010.481594?url\\_ver=Z39.882003&rfr\\_id=ori:rid:crossref.org&rfr\\_dat=cr\\_pub%20%20pubmed](https://www.tandfonline.com/doi/10.3109/10826084.2010.481594?url_ver=Z39.882003&rfr_id=ori:rid:crossref.org&rfr_dat=cr_pub%20%20pubmed).

<sup>4</sup> Mokopane Charles Marakalala, "The drugs and substance abuse among youth in South Africancommunity: The case study of youth-network engaged scholarship project," *International Journal of Research in Business and Sociel Science* 14, no. 6 (2025): 407–413.

<sup>5</sup> Drugs and Drug Trafficking Act 140 of 1992.

<sup>6</sup> 'Mampolokeng' Mathuso Mary-Elizabeth Monyakane, "The South African Drugs and Drug Trafficking Act 140 of 1992, Read with the South African Criminal Law Amendment Act 105 of 1997: An Example of a One Size Fits All Punishment?," *Criminal Law Forum* 27 (2016): 227–254.

fearing sanctions, avoided contact with medical facilities, leading to isolation and hindering the implementation of prevention programmes.<sup>7</sup>

In this context, the first voices calling for a paradigm change began to emerge – a shift away from the “war on drugs” toward evidence-based policies and effective health interventions. This process was influenced by both non-governmental organizations and academics promoting a harm reduction approach.<sup>8</sup> In South Africa, this alteration only began to take shape in the second decade of the 21st century, with the adoption of the *National Drug Master Plan 2019–2024* and the introduction of cannabis policy reforms in 2024.

It is worth emphasizing that the modification in thinking about drug policy in South Africa is not an isolated phenomenon. It is part of a broader trend observed worldwide, in which a growing number of countries are moving away from repressive strategies in favour of solutions based on public health, human rights, and prevention. However, in Africa, this process is particularly acute, as it is combined with a long-standing lack of access to healthcare, infrastructure problems, and limited funding for social programmes.<sup>9</sup> From this perspective, the South African experience takes on a model significance – as an example of a country attempting to combine a traditional legal system with a modern approach to health.

Constitutional jurisprudence has played a significant role in the evolution of South African drug policy. In 2018, the Constitutional Court issued a landmark judgment in which it found that the criminalization of cannabis use and possession in private spaces violates the individual's constitutional right to privacy.<sup>10</sup> In this judgement, the Court clearly stated that the law cannot interfere with the private sphere of citizens' lives in a way that is not proportionate to the objectives of protecting public health or safety.<sup>11</sup> This judgment opened a new chapter in South African drug policy, leading to the passage of the Cannabis for Private

---

<sup>7</sup> “UNAIDS, South Africa Country Progress Report on HIV/AIDS Response 2023,” Geneva 2023; Harm Reduction Information Note: South Africa, 2024.

<sup>8</sup> “NACOSA Advocates for People-Centred Drug Policy,” accessed October 29, 2025, <https://www.nacosa.org.za/nacosa-advocates-for-people-centred-drug-policy>; Andrew Scheibe, Shaun Shelly, Johannes Hugo, Matilda Mohale, Sasha Lalla, Wayne Renkin, Natasha Gloeck, Senzao Khambule, Lorinda Kroukamp, Urvisha Bhoora, Tessa S. Marcus, “Harm reduction in practice – The Community Oriented Substance Use Programme in Tshwane,” *African Journal of Primary Health Care & Family Medicine* 12, no. 1 (2020): 1–6, accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.4102/phcfm.v12i1.2285>.

<sup>9</sup> NACOSA, “Human Rights and People Who Use Drugs in South Africa: Policy Brief,” Cape Town 2021.

<sup>10</sup> Minister of Justice and Constitutional Development and Others v Prince and Others (CCT108/17) [2018] ZACC 30.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Purposes Act in 2024.<sup>12</sup> This Act introduced significant changes by legalizing the possession and cultivation of cannabis by adults in private settings.<sup>13</sup> Although their sale and public use are still prohibited, this regulation symbolizes a deeper paradigm modification – from treating users as criminals to recognizing their autonomy and right to privacy. This reform also sparked a broader public debate about the need to decriminalize the possession of other psychoactive substances for personal use and the need to build a coherent support system encompassing prevention, treatment, and social reintegration.<sup>14</sup>

In parallel with these legal changes, thinking about the very nature of psychoactive substance use has evolved. It has become increasingly recognized that addiction is not merely an individual or ethical issue, but a complex social and health phenomenon that requires a comprehensive response.<sup>15</sup> From this perspective, drug policy should focus on reducing demand, not solely on combating supply.

The understanding that effective drug policy requires a multidimensional approach has led to the development of integrated strategies, combining public health, education, social policy, and law. *National Drug Master Plan 2019–2024*<sup>16</sup> an attempt at such an approach – it describes the goals and directions of state action in reducing the demand for drugs and minimizing the harm associated with their use.

## 2. Health policy and harm reduction

Contemporary South African drug policy is increasingly moving away from traditional policies of punishment and control, toward health-based and humanitarian solutions. At the heart of these changes is the premise that psychoactive substance use is a public health problem that requires appropriate medical, psychological, and social interventions. This approach, known as demand-side policy, is based on efforts to reduce

---

<sup>12</sup> Cannabis for Private Purposes Act 2024 (Act No. 7 of 2024).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Bessie M. Mogoro and Kola O. Odeku, “Paradigm Shift from Criminalisation to Constitutional Legal Protection for the use of Cannabis in South Africa: Issues and Perspectives,” *African Renaissance* 17, no. 3 (2020): 279–298, accessed October 29, 2025, <https://journals.co.za/doi/epdf/10.31920/2516-5305/2020/17n3a14>.

<sup>15</sup> Andrew Scheibe, Shaun Shelly, Anna Versfeld, Simon Howelliv, Monique Marks, “Safe treatment and treatment of safety: call for a harm-reduction approach to drug-use disorders in South Africa,” in *South African Health Review* 2017, 20th ed., ed. Ashnie Padarath and Peter Barron (Durban: Health Systems Trust, 2017), 197–202.

<sup>16</sup> *National Drug Master Plan 2019–2024*, Department of Social Development, Pretoria 2019.

drug demand through education, prevention, treatment, and rehabilitation of addicts. The transition from repression to support represents not only a shift in public policy, but also a profound cultural and social transformation, redefining the way addiction is perceived.<sup>17</sup>

The *National Drug Master Plan 2019–2024* clearly states that drug demand reduction is a key pillar of the national strategy. The plan emphasizes the need to integrate various sectors – from public health to education, social work, and the justice system – to create coherent support mechanisms. It also recognizes that effective drug policy requires the active participation of local communities and non-governmental organizations, which best understand the specific challenges at the local level.<sup>18</sup> In this sense, the South African model is sustainable: it combines prevention with treatment and rehabilitation, while maintaining a limited role of criminal law as the *ultima ratio*.

One of the central elements of the South African approach is the concept of harm reduction. This approach, developed since the 1990s in Western European countries, is based on the premise that complete elimination of drug use is impossible, and that the state has a duty to minimize its negative health, social, and economic consequences. This is particularly significant in the context of South Africa, as the country grapples with one of the highest numbers of people living with HIV in the world and a tuberculosis epidemic, which particularly affects people who inject drugs.<sup>19</sup>

As part of its harm reduction strategy, South Africa has implemented a number of public health programmes. Among the most important are needle and syringe exchange programmes, which provide drug users with access to sterile injecting equipment, reducing the risk of blood-borne virus transmission. These programmes are primarily implemented in major cities like Pretoria and Cape Town and represent a practical implementation of the principle that even if substance use cannot be prevented, its consequences can be effectively reduced.<sup>20</sup>

The second pillar of the South African harm reduction strategy is opioid agonist therapy (OAT), which provides opioid-dependent individuals with controlled medications such as methadone or buprenorphine. This reduces the risk of overdose, reduces contact with the illegal drug market,

---

<sup>17</sup> Scheibe, Shelly, Versfeld, Howelliv, Marks, “Safe,” 197–202.

<sup>18</sup> *National Drug Master Plan 2019–2024*.

<sup>19</sup> Scheibe, Shelly, Versfeld, Howelliv, Marks, “Safe,” 197–202; “HIV and TB Overview: South Africa,” *Public Health* 30.06.2025, accessed October 29, 2025, <https://www.cdc.gov/global-hiv-tb/php/where-we-work/southafrica.html>.

<sup>20</sup> Harm Reduction International, “Harm Reduction Information Note,” South Africa 2024.

and stabilizes the lives of those addicted. These programmes are conducted, among others, within the Community Oriented Substance Use Programme (COSUP), operating in Tshwane, Pretoria, one of the largest and most comprehensive harm reduction projects on the African continent.<sup>21</sup>

COSUP exemplifies an interdisciplinary approach to addiction. The programme combines medical care with psychological support, social counseling, and vocational reintegration. Collaboration with universities and community organizations makes it a model that can be replicated in other regions of the country. However, despite its successes, the programme faces significant barriers, primarily financial and institutional. Most of its funding comes from foreign sources, such as the Global Fund and PEPFAR. The lack of sufficient central government involvement limits the sustainability of these initiatives and makes them dependent on financial grants.<sup>22</sup>

Another important element of demand-side policy is prevention and public education. South Africa has been conducting campaigns for years to increase public awareness of the effects of psychoactive substance use. These programmes are primarily targeted at youth and implemented in schools, local communities, and health centres.<sup>23</sup> Their goal is not only to convey knowledge about risk but also to build social and emotional skills that allow young people to cope with peer pressure and stress without resorting to drugs. In many cases, these activities are combined with vocational skills development programmes.<sup>24</sup>

It is important to note that drug prevention in South Africa is gradually moving away from the traditional, normative-repressive paradigm,

---

<sup>21</sup> Andrew Scheibe, Likwa Ncube, Dimakatso Nonyane, Magriet Coetzee-Spies, Tessa Marcus, "Community Oriented Substance Use Programme in the City of Tshwane: A Cross-sectional Survey of Stakeholder Perceptions," *Southern African Journal of Social Work and Social Development* 35, no. 3 (2023): 1–19, accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.25159/2708-9355/13358>.

<sup>22</sup> Global Fund and UNAIDS reports on financing harm reduction programmes in South Africa: e.g. South Africa Progress Assessment, Global Fund (2024); Shaun Shelly, *Harm Reduction Financing Landscape Analysis in South Africa* (London: Harm Reduction International [HRI], 2022), 1, 7.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> For example: "Ke Moja I'm gree without drugs": Priscalia Khosa, Nkosiyazi Dube, Thobeka S. Nkomo, "Investigating the Implementation of the Ke-Moja Substance Abuse Prevention Programme in South Africa's Gauteng Province," *Open Journal of Social Sciences* 5, no. 8 (2017): 70–82, accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.4236/jss.2017.58006>; "Tswa Daar Anti-Substance Abuse Campaign: Siyabonga Sithole, 650 young substance abuse victims have a new hope thanks to the Tswa Daar initiative," *The Star*, October 30, 2025, accessed December 10, 2025, <https://thestar.co.za/news/2025-10-30-650-young-substance-abuse-victims-have-a-new-hope-thanks-to-the-tswa-daar-initiative>.

which viewed substance use solely as a manifestation of social pathology or personality deficits. Contemporary educational programmes are increasingly driven by the principles of reliable information sharing, dialogue, and active involvement of local communities in the preventive and educational process. This approach is particularly important in a society where social inequalities and a lack of life prospects are key risk factors for addiction. In this sense, drug prevention in South Africa is not limited to warning about the effects of substance use, but is becoming part of a broader social strategy – including combating exclusion, improving access to education, and supporting families in crisis.<sup>25</sup>

It is difficult to discuss demand-side policy without addressing the issue of addiction treatment. South Africa has a network of public and private treatment centres, but access to them is unequal and often limited. Rural provinces lack specialized facilities, and the psychiatric care system is overburdened.<sup>26</sup> Despite this, efforts have been underway in recent years to integrate addiction treatment with primary healthcare. The goal is to allow someone struggling with addiction to receive help at a local health center without having to go to a specialized facility.<sup>27</sup> This approach increases the availability of services, reduces stigma, and integrates addiction treatment into the public health system.

A crucial complement to this model is the social and vocational rehabilitation of individuals recovering from addiction. In many cases, the treatment process does not end with detoxification or the completion of therapy, but requires long-term support in rebuilding family relationships, acquiring professional qualifications, and re-entering the workforce. In this regard, South African programmes rely on collaboration with non-governmental organizations and local social institutions, which offer vocational training, legal assistance, and psychological support.<sup>28</sup>

Cultural and religious aspects are also important. In many African communities, support for addicts is organized based on religious structures, such as: churches, Christian communities, and traditional healers. Although this approach can be inconsistent, in many cases it serves as a significant

---

<sup>25</sup> Nadine Marker and Goodman Sibeko, “Navigating public health priorities: Substance use research in a constrained funding environment,” *South Africa Journal Science* 121, nos. 5/6 (2025), accessed December 20, 2025, <https://doi.org/10.17159/sajs.2025/21942>.

<sup>26</sup> Irene Mohasoia and Sello Mokoena, “Challenges facing rural communities in accessing substance abuse treatment,” *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies* 11, no. 1 (2019): 35–50.

<sup>27</sup> Bronwyn Myers and Katherine Sorsdahl, “Addressing Substance Use within Primary Health Care Settings in South Africa: Opportunities and Challenges,” *Addicta* 1 (2014): 80–94.

<sup>28</sup> Harm Reduction International, “COSUP in South Africa model form domestic harm reduction funding” (2024), 13.

complement to the formal healthcare system, especially in areas lacking state-funded support institutions.<sup>29</sup>

Drug demand reduction policies in South Africa are multifaceted, encompassing prevention, education, treatment, rehabilitation, and harm reduction. Their potential stems from the integration of diverse approaches and the involvement of multiple stakeholders. However, the effectiveness of these policies depends on sustained institutional support, adequate funding, and changing social attitudes toward substance users. As long as addiction remains perceived primarily as an individual problem or a personal deficit, even the best-designed programmes will encounter significant implementation barriers.

### 3. Decriminalization of consumer possession in the context human rights

The contemporary debate on drug policy in South Africa centres on the question of the wisdom of maintaining criminalization for possession of psychoactive substances for personal use. There is a growing belief in many circles that criminalizing drug use not only fails to deliver results but also deepens social, health, and economic problems. The argument that users are not criminals, but patients or citizens who require help instead of criminal sanctions, is increasingly being raised in public discussions.<sup>30</sup>

In South Africa, both social organizations and political parties are speaking out on this issue. Representatives of the Economic Freedom Fighters (EFF) are particularly active, advocating for the decriminalization of drug possession for personal use and the redirection of public funds from repression to prevention and treatment. They believe the current system leads to inequality because, in practice, it primarily punishes poor people living in marginalized urban areas, while wealthier users rarely face legal consequences.<sup>31</sup> This class dimension of drug policy is one of the most important and controversial topics in public debate.

<sup>29</sup> Michael Galvin, Lesley Chiwaye, Aneesa Moolla, “Religious and Medical Pluralism Among Traditional Healers in Johannesburg, South Africa,” *Journal of Religion and Health* 63 (2024): 907–923.

<sup>30</sup> Lester Kiewit, “The case for decriminalising personal drug use,” *Mail&Guardian*, October 3, 2020, accessed November 3, 2025, <https://mg.co.za/health/2020-10-03-the-case-for-decriminalising-personal-drug-use>; Andrew Scheibe, Shaun Shelly, Anna Versfeld, “Prohibitionist Drug Policy in South Africa – Reasons and Effects,” *Drug Policies and Development* 12 (2020): 1–29, accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.4000/pol-dev.4007>.

<sup>31</sup> April Motaung, “Combatting Drug Abuse: EFF’s Push for Government-Funded Rehab and Harm Reduction Strategies,” *The Post*, April 1, 2025, accessed October 29, 2025,

NGOs such as NACOSA (Networking HIV/AIDS Community of South Africa) point out that South Africa's repressive drug laws contribute to human rights violations. According to reports from this organization, drug users are often victims of police violence, forced arrests, and degrading treatment. Many detainees are imprisoned, where the lack of access to treatment and hygiene contributes to the further spread of infectious diseases. Such actions, experts point out, not only fail to solve the problem, but also exacerbate its consequences, creating a vicious cycle of marginalization and stigmatization.<sup>32</sup>

From a human rights perspective, criminalizing drug possession violates constitutional guarantees of personal liberty, the right to privacy, and health protection. In its aforementioned judgment, the Constitutional Court of South Africa in 2018 emphasized that the state cannot punish citizens for actions undertaken in the private sphere, provided they do not threaten public safety or the rights of others. This judgment, while concerning cannabis, set a significant precedent that could serve as a basis for future changes regarding other substances.

However, it cannot be overlooked that resistance to reform remains strong. For many residents, drugs still symbolize moral threat and social decline. Public discourse is dominated by the belief that strict laws are necessary to protect youth and families from degradation. This approach has deep cultural and religious roots, and its roots can be found in traditional patterns of upbringing, in which discipline and morality are the pillars of the social order.<sup>33</sup> As a result, any attempt at reform is met with emotional reactions, and the discussion about decriminalization is often dominated by ethical, rather than scientific, arguments. In this context, the role of public education and social communication is crucial. A paradigm modification in drug policy requires not only new regulations but also a transformation in public awareness. It is increasingly being argued that criminal policies against drug users contradict public health goals: they

---

<https://iol.co.za/opinion/2025-04-01-combatting-drug-abuse-effs-push-for-government-funded-rehab-and-harm-reduction-strategies>.

<sup>32</sup> "NACOSA advocates for people centred drug policy," accessed October 29, 2025, <https://www.nacosa.org.za/nacosa-advocates-for-people-centred-drug-policy>; "NACOSA Annual Report 2024," accessed October 29, 2025. <https://www.nacosa.org.za/wp-content/uploads/2024/08/NACOSA-Annual-Report-2023-Digital.pdf>.

<sup>33</sup> "South Africa's highest court legalises cannabis use," *BBC News*, September 18, 2018, accessed December 3, 2025, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45560474>; "HSRC (Human Sciences Research Council) *Perceptions on substance use*," accessed December 29, 2025, <https://www.hsrc.ac.za/press-releases/hsrc-perceptions-on-substance-use/>.

deter people from seeking medical care, hinder preventive programmes, and increase the risk of blood-borne infections.<sup>34</sup>

Another fact worth noting is the economic dimension of repressive drug policy. Maintaining a penal system that handles thousands of minor possession cases annually generates significant costs for the state budget. Arrests, trials, and the upkeep of inmates – all of these activities consume resources that could be allocated to treatment and education. From an economic perspective, a system based on punishing users is inefficient and expensive, and its social impact is questionable. Data also indicates that, in practice, most people convicted of minor possession come from poor urban neighborhoods or peripheral communities. This is because in these environments, police action is more intense, and residents lack the resources for legal defense. As a result, this type of drug policy generates numerous social inequalities.<sup>35</sup> This phenomenon fits into the broader context of South Africa's post-colonial reality, where poverty, violence, and exclusion are still unresolved structural problems.<sup>36</sup>

In the face of these challenges, a growing number of experts are calling for solutions based on the Portuguese model,<sup>37</sup> on which possession of small amounts of drugs has been decriminalized and users are referred to addiction commissions rather than to the courts. This system, based on therapeutic and counseling interventions, avoids stigmatization while providing effective assistance to those at risk of addiction. In South Africa, however, such a solution would require significant institutional changes – creating appropriate structures, training specialists, and ensuring stable funding.

The decriminalization debate also has an international dimension. South Africa, as one of the continent's most important countries, is

---

<sup>34</sup> The position of organizations, including TB HIV Care and NACOSA, accessed December 3, 2025, <https://tbhivcare.org/south-africas-punitive-drug-laws-undermine-public-health>; People Who Use Drugs Research, accessed December 3, 2025, <https://www.nacosa.org.za/our-work/people-who-use-drugs/>.

<sup>35</sup> Joan Christodoulou, Lynissa R. Stokes, Jason Bantjes, Mark Tomlinson, Jackie Stewart, Stephan Rabie, Sarah Gordon, Andile Mayekiso, Mary Jane Rotheram-Borus, "Community context and individual factors associated with arrests among young men in a South African township," *PLOS*, January 17 (2019): 1–14, accessed December 3, 2025, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209073>; Priviledge Cheteni, Gisele Mah, Yohane Khamfula Yohane, "Drug-related crime and poverty in South Africa," *Cogent Economics & Finance* 6, no. 1 (2018), accessed December 3, 2025, <https://doi.org/10.1080/23322039.2018.1534528>.

<sup>36</sup> *An Incomplete Transition: Overcoming the Legacy of Exclusion in South Africa* (World Bank Group 2018), 1.

<sup>37</sup> "The Southern African HIV Clinicians Society states its support for the decriminalisation of drug use" (2019), accessed December 3, 2025, <https://www.sahivsoc.org/Subheader/Index/statements>, 1.

under pressure from international UN conventions, which still criminalize possession of controlled substances. At the same time, calls are increasingly being made within the UN framework for a review of these principles and the recognition of member states' right to pursue their own policies based on scientific evidence and local circumstances. South Africa therefore faces the following dilemma: How to reconcile international obligations with the need to modernize domestic law?

The issue of decriminalization also affects the relationship between public health and the justice system. Currently, both spheres often operate independently, leading to discrepancies and conflicts of authority. The police and courts focus on enforcing regulations, while healthcare and social organizations strive to provide assistance to addicts. This lack of cohesion results in a situation where various institutions pursue conflicting goals – some punish, others treat. Modern drug policy requires their integration to make the system not only more humane but also more effective. This approach is based on the principles of proportionality and rationality of intervention. This means that punitive measures should only be applied in situations where an individual's actions genuinely threaten others or public order. In all other cases, the state's response should be based on assistance, therapy, and support.<sup>38</sup> In this way, drug policy becomes part of the public health system, not the opposite of it.

The process of shifting from repression to a health-oriented approach is lengthy and requires not only a modification in the law but also in institutional culture. Police, prosecutors, judges, and healthcare workers must be trained in interdisciplinary collaboration and an understanding of the problem of addiction. This implies a change in the mentality and practice of the state apparatus. In many countries, such processes took decades, but ultimately yielded tangible results: a decline in HIV infection rates, a reduction in crime, and an increase in the number of people accessing treatment.<sup>39</sup> South Africa is currently at the beginning of this journey. The country is witnessing a growing number of local and regional initiatives that seek to integrate policing with medical and social interventions. This approach aligns with current international standards, which increasingly view the drug problem not in terms of repression but in the context of community responsibility for protecting public health and the safety of its citizens.

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> See the examples of Portugal, the Czech Republic or Switzerland: Caitlin E. Hughes and Alex Stevens, "The effects of decriminalization of drug use in Portugal," *The Beckley Foundation Drug Programme*, 2007: 1–10; Katarzyna Malinowska-Sempruch, "Polityka narkotykowa w kontekście zdrowia publicznego w Polsce i na świecie," *Global Drug Policy Program* (Open Society Foundations, 2011): 41–46, 57.

#### 4. Current challenges in South African drug policy

South Africa's drug policy, despite visible progress in humanizing and health-oriented approaches, still faces numerous institutional, financial, and social barriers. Transforming from a punitive model to an approach based on harm reduction and prevention requires time, resources, and political commitment, which are often lacking. The greatest challenge remains the lack of cohesion between levels of government – national, provincial, and local – which hinders the effective implementation of national strategies.

One key issue is the funding of health programmes. Most harm reduction and addiction treatment initiatives rely on support from international partners such as the Global Fund and PEPFAR/CDC,<sup>40</sup> while domestic funding is insufficient. Their dependence on external aid makes these programmes vulnerable to political and economic fluctuations, which in turn undermines their stability and sustainability.<sup>41</sup> In practice, this means that access to treatment or substitution therapy is limited and the number of people using harm reduction services remains far below the actual needs.<sup>42</sup>

Another barrier is the lack of adequate healthcare infrastructure and a shortage of qualified medical personnel. Addiction treatment centres are concentrated primarily in large cities such as Johannesburg, Pretoria, and Cape Town, while much of the country, especially rural provinces, remains without access to specialized care. Addicts seeking treatment often have to travel hundreds of kilometers, making it practically impossible to continue treatment. The lack of infrastructure also affects laboratories that could conduct research on new psychoactive substances. As a result, the state reacts late to changes in the drug market, and preventive measures are less effective.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> United States Centres for Disease Control and Prevention (CDC), the United States President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR).

<sup>41</sup> Shelly, *Harm Reduction*, 17–21.

<sup>42</sup> "Harm Reduction Information Note," 2; Lesley Odendal, "Low harm reduction coverage for people who inject drugs in South Africa," *Aidsmap*, July 23, 2019, accessed October 29, 2025, <https://www.aidsmap.com/news/jul-2019/low-harm-reduction-coverage-people-who-inject-drugs-south-africa>.

<sup>43</sup> December Mandlenkosi Mpanza, Pragashnie Govender and Anna Voce, "Perspectives of service providers on aftercare service provision for persons with substance use disorders at a Rural District in South Africa," *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 17, no. 60 (2022): 1–17, accessed December 2, 2025, <https://substanceabusepolicy.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13011-022-00471-5>; Richard Vergunst, "From global-to-local: rural mental health in South Africa," *Glob Health Action* 11, no. 1 (2018): 1–6, accessed November 13, 2025, <https://doi.org/10.1080/16549716.2017.1413916>; Ruthlyn Sodano, Donnie W. Watson, Solomon Rataemane, Lusanda Rataemane, Nomvuyo Ntlhe, Richard Rawson, "The Substance Abuse Treatment Workforce of South Africa," *International*

Equally important is the problem of stigma and social exclusion. Despite educational efforts, drug users are still perceived as “different” – inferior and dangerous. This attitude not only hinders their access to help but also weakens society’s willingness to support policies based on compassion and solidarity. In many cases, it is the fear of judgment, not a lack of financial resources, that prevents people from seeking treatment. Stigmatization also takes institutional forms – in schools, the workplace, and even the healthcare system, where people with a history of addiction may be treated with suspicion or distance.<sup>44</sup>

Another challenge is the discrepancy between the law and its practical application. Although the law provides for the possibility of using alternatives to imprisonment or treatment instead of punishment, in practice these mechanisms operate very limitedly. Many judges and prosecutors still prefer the traditional penal model, considering it more “fair” and deterrent.<sup>45</sup> There is also a lack of a sufficient system for monitoring the impact of drug policy. Data on the number of people using treatment, the effects of prevention programmes, and HIV infection rates among drug users are fragmented and often outdated. The lack of reliable data hinders planning and assessing the effectiveness of public actions.<sup>46</sup>

One of the most visible problems in the context of recent reforms is the lack of development of implementing regulations for the Cannabis for Private Purposes Act 2024.<sup>47</sup> While the law itself represents an important

*Journal of Mental Health and Addiction* 8 (2010): 608–615, DOI: 10.1007/s11469-009-9245-x.

<sup>44</sup> Andrew Scheibe, Shaun Shelly, Anna Versfeld, “Prohibitionist Drug Policy in South Africa—Reasons and Effects,” *Drug Policies and Development* 12 (2020), accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.4000/poldev.4007>; Katherine Sorsdahl, Dan J. Stein, Bronwyn Myers, “Negative attributions towards people with substance use disorders in South Africa: Variation across substances and by gender,” *BioMedCentral Psychiatry* 12, no. 101 (2012): 1–8, accessed November 29, 2025, <https://bmcp psychiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-244X-12-101>; Tichaenzana Nyashanu, Maretha Visser, “Treatment barriers among young adults living with a substance use disorder in Tshwane, South Africa,” *Substance Abuse Treatment, Prevention Policy* 17, no. 75 (2022): 1–11, <https://doi.org/10.1186/s13011-022-00501-2>.

<sup>45</sup> Lukas Munting, “Alternative sentencing in South Africa: an update,” in *Beyond Retribution – Prospects for Restorative Justice in South Africa*, ed. Traggy Maepa (Pretoria, 2005), p. 4; Dap Louw and Lezahne van Wyk, “The perspectives of South African legal professionals on restorative justice: an explorative qualitative study,” *Social work* 52, no. 4 (2016): 1–22, accessed October 29, 2025, DOI: 10.15270/52-2-527.

<sup>46</sup> Abel Basutu and Jane Marie Ogola Ongolo, “Prioritising research and data collection in Africa’s drug control policy,” *Journal of Illicit Economies and Development* 5, no. 3 (2024): 1–10, <https://doi.org/10.31389/jied.179>; Scheibe, Shelly, Versfeld, “Prohibitionist,” 18.

<sup>47</sup> “Cannabis Bill signed into law but unlikely to be operational,” SA Legal Academy 2024, accessed December 3, 2025, <https://legalacademy.co.za/news/read/cannabis-bill-signed-into-law-but-unlikely-to-be-operational>.

step towards liberalization, its practical implementation has been challenging. There are still no clear guidelines on what constitutes “private use” or how law enforcement agencies should handle disputes. Issues regarding the sale of seeds, the transportation of cannabis, and the enforcement of the ban on public consumption also remain unregulated. As a result, there is a risk of inconsistent application of the law, which could undermine public trust in public institutions.

Analyzing the effectiveness of South Africa’s drug demand management policy, it must be acknowledged that while the paradigm modification is noticeable, its effects remain uneven. Harm reduction successes are undeniable, but their reach is limited. The number of needles and syringes distributed remains significantly below recommended standards.<sup>48</sup> Access to substitution therapy is concentrated in a few urban centers, which means that most addicts have no real opportunity to benefit from this type of help.<sup>49</sup> The issue of political will is also significant. Although strategic documents declare support for a health-based approach,<sup>50</sup> in practice the dominant discourse is still criminal. A paradigm alteration requires not only new institutions but also a shift in narrative – both in the media and in politicians’ statements. As long as drug users are portrayed solely as a social problem, rather than a segment of society requiring support, progress in this area will be limited.<sup>51</sup>

## 5. Conclusions

From the perspective of the further development of South Africa’s drug policy, it is crucial to change from a punitive approach to an integrated model based on public health, human rights, and harm reduction. First, it is necessary to guarantee stable domestic funding for health interventions and harm reduction programmes by permanently anchoring them in the budgets of the ministries of health and social development. Second,

---

<sup>48</sup> “Harm Reduction Information Note – South Africa,” 3.

<sup>49</sup> “Connecting with Care – South Africa,” International Network on Health and Hepatitis in Substance Users, accessed October 29, 2025, <https://inhsu.org/connecting-with-care-south-africa/>; Andrew Scheibe, Monique Marks, Shaun Schelly, Tara Gerardy, A. K. Domingo, Jannie Hugo, “Developing an advocacy agenda for increasing access to opioid substitution therapy as part of comprehensive services for people who use drugs in South Africa,” *South African Medical Journal* 108, no. 10 (2018): 800–802, DOI: 10.7196/samj.2018.v108i10.13397.

<sup>50</sup> *National Drug Master Plan 2019–2024*, 22 ff.

<sup>51</sup> Scheibe, Shelly, Versfeld, “Prohibitionist,” 2; Shaun Shelly and Romi Sigsworth, “Rethinking prohibition: Towards an effective response to drugs in South Africa,” ENACT, 2020: 17–18.

implementing comprehensive training for representatives of the justice system, police, and health care sector can contribute to the standardization of institutional practices and increase coherence between policy and implementation. Third, the development of a systematic and reliable system of monitoring and data analysis is a prerequisite for assessing the effectiveness of interventions and adapting them to real social needs.

At the same time, actions aimed at transforming social narratives regarding psychoactive substance use are essential. The effectiveness of reforms depends on changing cultural norms and the way drug users are portrayed – from objects of stigmatization to entities requiring support. This requires long-term communication strategies based on education, empathy, and dialogue, implemented in collaboration with the media, educational institutions, and local communities. In the long term, the success of reforms will depend on the integration of health, social, and legal measures within a coherent strategy. Shifting the emphasis from punitive to supportive policies does not eliminate accountability, but redefines it toward caring for the individual and the common good. This approach aligns with global trends that seek a balance between public safety and the protection of human rights.

Due to its political and economic position on the continent, South Africa has the potential to become a regional leader in modern drug policy. Consistent development of solutions based on scientific evidence, public health, and social solidarity could make the South African model a significant reference point in the global debate on the future of drug policy.

## Bibliography

- Basutu, Abel and Ongolo Jane Marie Ogola, "Prioritising research and data collection in Africa's drug control policy," *Journal of Illicit Economies and Development* 5, no. 3 (2024): 1–10, <https://doi.org/10.31389/jied.179>.
- Cannabis for Private Purposes Act 7 of 2024.
- Cheteni, Privilege, Mah Gisele and Yohane Khamfula Yohane, "Drug-related crime and poverty in South Africa," *Cogent Economics & Finance* 6, no. 1 (2018), accessed December 3, 2025, <https://doi.org/10.1080/23322039.2018.1534528>.
- Christodoulou, Joan, Stokes Lynissa, Bantjes Jason, Tomlinson Mark, Stewart Jackie, Rabie Stephan, Gordon Sarah, Mayekiso Andile, Rotheram-Borus Mary Jane, "Community context and individual factors associated with arrests among young men in a South African township," *PLOS*, January 17 (2019): 1–14, accessed December 3, 2025, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209073>.

- Connecting with Care – South Africa, International Network on Health and Hepatitis in Substance Users 2025, accessed December 3, 2025, <https://inhsu.org/connecting-with-care-south-africa/>.
- Drugs and Drug Trafficking Act 140 of 1992.
- Galvin, Michael, Chiwaye Lesley, Moolla Aneesa, “Religious and Medical Pluralism Among Traditional Healers in Johannesburg, South Africa,” *Journal of Religion and Health* 63 (2024): 907–923.
- Global Fund, *South Africa Progress Assessment*, 2024, accessed November 4, 2025.
- Global State of Harm Reduction 2024: South Africa Country Profile, Harm Reduction International, London 2024, accessed October 29, 2025, <https://hri.global/global-state-of-harm-reduction-2024-country-profile-south-africa>.
- “Harm Reduction Information Note – South Africa,” South African Network of People Who Use Drugs, 2024.
- HSRC (Human Sciences Research Council), *Perceptions on substance use*, 2025, accessed December 3, 2025, <https://www.hsrc.ac.za/press-releases/hsrc-perceptions-on-substance-use/>.
- Hughes, Caitlin E. and Stevens Alex, “The effects of decriminalization of drug use in Portugal,” *The Beckley Foundation Drug Programme*, 2007: 1–10.
- “Ke Moja I’m free without drugs”: Khosa Priscalia, Dube Nkosiyazi, Nkomo Thobeka S., “Investigating the Implementation of the Ke-Moja Substance Abuse Prevention Programme in South Africa’s Gauteng Province,” *Open Journal of Social Sciences* 5, no. 8 (2017): 70–82, accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.4236/jss.2017.58006>.
- Kiewit, Lester, “The case for decriminalising personal drug use,” *Mail&Guardian*, October 3, 2020, accessed November 3, 2025, <https://mg.co.za/health/2020-10-03-the-case-for-decriminalising-personal-drug-use>.
- Kipkoech, Kennedy, Stone Jack, Fraser Hannah, Scheibe Andrew, Johnson Leigh and Vickerman Peter, “Trends and factors associated with drug use in South Africa: findings from multiple national population-based household surveys,” *Epidemiology and Public Health Research*, 2021, accessed October 29, 2025, <https://inhsu.org/resource/trends-and-factors-associated-with-drug-use-in-south-africa-findings-from-multiple-national-population-based-household-surveys>.
- Louw, Dap and van Wyk Lezahne, “The perspectives of South African legal professionals on restorative justice: an explorative qualitative study,” *Social Work* 52, no. 4 (2016): 1–22, accessed October 29, 2025, DOI: 10.15270/52-2-527.
- Malinowska-Sempruch, Katarzyna, “Polityka narkotykowa w kontekście zdrowia publicznego w Polsce i na świecie,” *Global Drug Policy Program*, Open Society Foundations, 2011.
- Marakalala, Mokopane Charles, “The drugs and substance abuse among youth in South Africancommunity: The case study of youth-network engaged scholarship project,” *International Journal of Research in Business and Social Science* 14, no. 6 (2025): 407–413.
- Marker, Nadine and Sibeko Goodman, “Navigating public health priorities: Substance use research in a constrained funding environment,” *South Africa*

- Journal Science* 121, nos. 5/6 (2025), accessed December 20, 2025, <https://doi.org/10.17159/sajs.2025/21942>.
- Mathuso, Mary-Elizabeth Monyakane, “The South African Drugs and Drug Trafficking Act 140 of 1992, Read with the South African Criminal Law Amendment Act 105 of 1997: An Example of a One Size Fits All Punishment?,” *Criminal Law Forum* 27 (2016): 227–254.
- Minister of Justice and Constitutional Development and Others v Prince and Others (CCT108/17) [2018] ZACC 30.
- Mogoro, Bessie M. and Odeku Kola O., “Paradigm Shift from Criminalisation to Constitutional Legal Protection for the use of Cannabis in South Africa: Issues and Perspectives,” *African Renaissance* 17, no. 3 (2020): 279–298, accessed October 29, 2025, <https://journals.co.za/doi/epdf/10.31920/2516-5305/2020/17n3a14>.
- Mohasoa, Irene, Sello Mokoena, “Challenges facing rural communities in accessing substance abuse treatment,” *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies* 11, no. 1 (2019): 35–50.
- Motaung, April, “Combatting Drug Abuse: EFF’s Push for Government-Funded Rehab and Harm Reduction Strategies,” *The Post*, April 1, 2025, accessed October 29, 2025, <https://iol.co.za/opinion/2025-04-01-combatting-drug-abuse-effs-push-for-government-funded-rehab-and-harm-reduction-strategies>.
- Mpanza, December Mandlenkosi, Govender Pragashnie and Voce Anna, “Perspectives of service providers on aftercare service provision for persons with substance use disorders at a Rural District in South Africa,” *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 17, no. 60 (2022): 1–17, accessed December 2, 2025, <https://substanceabusepolicy.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13011-022-00471-5>.
- Myers, Bronwyn and Sorsdahl Katherine, “Addressing Substance Use within Primary Health Care Settings in South Africa: Opportunities and Challenges,” *Addicta* 1 (2014): 80–94.
- NACOSA, “Human Rights and People Who Use Drugs in South Africa: Policy Brief,” Cape Town, 2021.
- NACOSA, *NACOSA Annual Report 2024*, accessed October 29, 2025, <https://www.nacosa.org.za/wp-content/uploads/2024/08/NACOSA-Annual-Report-2023-Digital.pdf>.
- “NACOSA advocates for people-centred drug policy,” 2025, accessed October 29, 2025. <https://www.nacosa.org.za/nacosa-advocates-for-people-centred-drug-policy>.
- National Drug Master Plan 2019–2024*, Department of Social Development, Pretoria, 2019.
- National Strategic Plan on HIV, TB and STIs 2023–2028, SANAC, Pretoria, 2023.
- Nyashanu, Tichaenzana, Visser Maretha, “Treatment barriers among young adults living with a substance use disorder in Tshwane, South Africa,” *Substance Abuse Treatment, Prevention Policy* 17, no. 75 (2022): 1–11, <https://doi.org/10.1186/s13011-022-00501-2>.

- Odendal, Lesley, “Low harm reduction coverage for people who inject drugs in South Africa,” *Aidsmap*, July 23, 2019, accessed October 29, 2025, <https://www.aidsmap.com/news/jul-2019/low-harm-reduction-coverage-people-who-inject-drugs-south-africa>.
- Peltzer, Karl, Ramlagan Shandrir, Johnson Bruce and Phaswana-Mafuya Nancy, “Illicit Drug Use and Treatment in South Africa: A Review,” *Substance Use & Misuse* 45, no. 13 (2010), accessed October 29, 2025, [https://www.tandfonline.com/doi/10.3109/10826084.2010.481594?url\\_ver=Z39.882003&rfr\\_id=ori:rid:crossref.org&rfr\\_dat=cr\\_pub%20%20pubmed](https://www.tandfonline.com/doi/10.3109/10826084.2010.481594?url_ver=Z39.882003&rfr_id=ori:rid:crossref.org&rfr_dat=cr_pub%20%20pubmed).
- Scheibe, Andrew, Shelly Shaun, Versfeld Anna, “Prohibitionist Drug Policy in South Africa—Reasons and Effects,” *Drug Policies and Development* 12 (2020): 1–29, accessed October 29, 2025, <https://journals.openedition.org/poldev/4007>.
- Scheibe, Andrew, Shelly Shaun, Versfeld Anna, Howelliv Simon, Marks Monique, “Safe treatment and treatment of safety: call for a harm-reduction approach to drug-use disorders in South Africa” In *South African Health Review* 2017, 20th ed. Ed. Ashnie Padarath and Peter Barron. Durban: Health Systems Trust, 2017, 197–202.
- Scheibe, Andrew, Ncube Likwa, Nonyane Dimakatso, Coetzee-Spies Magriet, Marcus Tessa, “Community Oriented Substance Use Programme in the City of Tshwane: A Cross-sectional Survey of Stakeholder Perceptions,” *Southern African Journal of Social Work and Social Development* 35, no. 3 (2023): 1–19, accessed October 29, 2025, <https://doi.org/10.25159/2708-9355/13358>.
- Scheibe, Andrew, Marks Monique, Shelly Shaun, Gerardy Tara, Domingo A. K. and Hugo Jannie, “Developing an advocacy agenda for increasing access to opioid substitution therapy as part of comprehensive services for people who use drugs in South Africa,” *South African Medical Journal* 108, no. 10 (2018): 800–802, DOI: 10.7196/samj.2018.v108i10.13397.
- Shelly, Shaun. *Harm Reduction Financing Landscape Analysis in South Africa*. London: Harm Reduction International (HRI), 2022.
- Shelly, Shaun, Sigsworth Romi, “Rethinking prohibition: Towards an effective response to drugs in South Africa,” ENACT, 2020.
- Sodano, Ruthlyn, Watson Donnie W., Rataemane Solomon, Rataemane Lusanda, Ntlhe Nomvuyo and Rawson Richard, “The Substance Abuse Treatment Workforce of South Africa,” *International Journal of Mental Health and Addiction* 8 (2010): 608–615, DOI: 10.1007/s11469-009-9245-x.
- Sorsdahl, Katherine, Stein Dan J. and Bronwyn Myers, “Negative attributions towards people with substance use disorders in South Africa: Variation across substances and by gender,” *BioMedCentral Psychiatry* 12, no. 101 (2012): 1–8, accessed November 29, 2025, <https://bmcp psychiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-244X-12-101>.
- “South Africa’s highest court legalises cannabis use,” *BBC News*, September 18, 2018, accessed December 3, 2025, <https://www.bbc.com/news/world-africa-45560474>.

- Southern African HIV Clinicians Society. "Southern African HIV Clinicians Society states its support for the decriminalisation of drug use," 2019, <https://www.sahivsoc.org/Subheader/Index/statements>.
- "Tswa, Daar Anti-Substance Abuse Campaign: Siyabonga Sithole, 650 young substance abuse victims have a new hope thanks to the Tswa Daar initiative," *The Star*, October 30, 2025, accessed December 10, 2025, <https://thestar.co.za/news/2025-10-30-650-young-substance-abuse-victims-have-a-new-hope-thanks-to-the-tswa-daar-initiative>.
- UNAIDS, *South Africa Country Progress Report on HIV/AIDS Response*, Geneva 2023.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2023*, Vienna 2023.
- United States CDC & PEPFAR, *HIV and TB Overview: South Africa, Public Health Guidance 2025*, accessed October 30, 2025, <https://www.cdc.gov/global-hiv-tb/php/where-we-work/southafrica.html>.
- Vergunst, Richard, "From global-to-local: rural mental health in South Africa," *Glob Health Action* 11, no. 1 (2018): 1–6, accessed November 13, 2025, <https://doi.org/10.1080/16549716.2017.1413916>.





MACIEJ WILCZYŃSKI  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

 <https://orcid.org/0000-0002-0761-2072>

# Problem przestępczości w okręgu przemyskim przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim i w jego trakcie

## The issue of the crime in Przemyśl district before the outbreak of the Russian-Ukrainian war

**Abstract:** The aim of this article is to analyze crime rates in the Przemyśl district before the outbreak of the Russian-Ukrainian war and during its first year. The question was raised as to whether the influx of refugees had affected the level of public safety. The study, based on an analysis of legal acts, administrative and statistical data, as well as the literature on the subject, showed that despite unprecedented migration, there was no rise in crime. The number of criminal and traffic offenses decreased, and the high detection rate of perpetrators remained unchanged. The biggest problem remained traffic crimes that were not related to migration. Misinformation that caused social anxiety, were crucial. The article highlights the role of reliable communication and the state actions of public institutions in maintaining social stability was emphasized.

**Keywords:** Russian-Ukrainian war, crime, public safety, Przemyśl district

## 1. Wstęp

Wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej 24 lutego 2022 r. wywołał daleko idące konsekwencje dla krajów sąsiadujących z Ukrainą, w tym w szczególności dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jako państwo graniczne Polska stała się głównym kierunkiem migracji uchodźców wojennych. Zjawisko to wymagało natychmiastowej mobilizacji organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego w celu

zapewnienia uchodźcom podstawowych warunków bytowych, opieki zdrowotnej, edukacji, a także dostępu do rynku pracy. Jego skala była bezprecedensowa – według danych Straży Granicznej w pierwszych miesiącach wojny granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 3 mln osób, z których znaczna część osiedliła się w Polsce. Reakcją ustawodawcy było uchwalenie m.in. Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. 2025, poz. 337 z późn. zm.), regulującej status prawny uchodźców, zasady przyznawania numerów PESEL, a także dostęp do świadczeń społecznych oraz rynku pracy.

Dynamiczny napływ uchodźców wojennych, w większości kobiet i dzieci, ale także mężczyzn w wieku produkcyjnym, stawiał przed państwem polskim nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Pojawiały się bowiem obawy, że masowa migracja może wpłynąć na poziom przestępczości, zwłaszcza na terenach przygranicznych. W przestrzeni medialnej i społecznej rozpowszechniano informacje o rzekomym wzroście zagrożeń kryminalnych, które – jak wskazywała Policja – w wielu przypadkach miały charakter dezinformacyjny.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, jak kształtowały się wskaźniki przestępczości w okręgu przemyskim w okresie przed wybuchem wojny oraz w pierwszych miesiącach jej trwania. W artykule postawiono następujące pytanie badawcze: czy napływ uchodźców wojennych z Ukrainy wpłynął istotnie na poziom przestępczości w okręgu przemyskim? Tezą opracowania jest stwierdzenie, że pomimo znacznego wzrostu liczby ludności w regionie nie doszło do gwałtownego wzrostu przestępczości, a zmiany w tym zakresie dotyczyły głównie przestępczości drogowej.

Podjęty temat ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia kryminologii i polityki karnej, lecz także z perspektywy prawa administracyjnego i prawa migracyjnego. Analiza tego zagadnienia pozwala lepiej zrozumieć relacje pomiędzy zjawiskami społecznymi a bezpieczeństwem wewnętrznym państwa oraz umożliwia ocenę skuteczności działań podejmowanych przez instytucje publiczne w warunkach kryzysu uchodźczego.

## 2. Metody i narzędzia badawcze

**Projekt badania i pytanie badawcze:** badanie ma charakter empiryczno-analityczny z elementami analizy dogmatyczno-prawnej. Odpowiada na pytanie: czy i w jakim kierunku zmieniły się wskaźniki przestępczości w okręgu przemyskim po rozpoczęciu wojny rosyjsko-ukraińskiej (24.02.2022) względem okresu poprzedzającego?

### **Zakres czasowy i przestrzenny:**

- obszar: okręg przemyski (w tym miasto Przemyśl), z odniesieniami do województwa podkarpackiego i tła ogólnopolskiego;
- okres: lata 2012–2021 (okres przedwojenny – analiza trendów) oraz 2022 (pierwszy rok po wybuchu wojny). W miarę dostępności danych rocznych i kwartalnych dla 2023 r. informacje służą wyłącznie do weryfikacji kierunku zmian (bez pełnego ujęcia porównawczego).

### **Zastosowane metody:**

- 1) analiza dogmatyczno-prawna – identyfikacja i systematyzacja podstaw prawnych dotyczących statusu obywateli Ukrainy po 24 lutego 2022 r. (w szczególności: Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa; akty wykonawcze), ze wskazaniem skutków regulacji dla bezpieczeństwa publicznego (dostęp do rynku pracy, świadczeń, PESEL, pomoc instytucjonalna);
- 2) analiza dokumentów i danych administracyjnych – krytyczny przegląd i ekstrakcja danych ze źródeł pierwotnych:
  - Komenda Główna Policji (KGP) / Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie,
  - Podkarpacki Urząd Wojewódzki,
  - Straż Graniczna (ruch graniczny),
  - Główny Urząd Statystyczny (liczba ludności na potrzeby standaryzacji);
- 3) analiza statystyczna porównawcza (trend + różnice r/r) – opisowa analiza trendów w latach 2012–2021 oraz porównanie wartości r/r (2022 vs 2021) dla głównych kategorii przestępstw. Dodatkowo stosuje się standaryzację na 1000 mieszkańców, aby ograniczyć wpływ zmian demograficznych;
- 4) krytyczna analiza literatury – przegląd publikacji naukowych (kryminologia, polityka karna, bezpieczeństwo, migracje) oraz raportów instytucjonalnych, z odróżnieniem źródeł recenzyjnych od publicznych;
- 5) weryfikacja informacji medialnych (*fact-checking*) – sprawdzanie doniesień o rzekomym wzroście przestępczości przeciwko komunikatom Policji i danym administracyjnym.

### **Operacjonalizacja zmiennych:**

- 1) wskaźnik przestępczości ogółem – liczba przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców;
- 2) analizowane kategorie:
  - przestępstwa kryminalne (w tym przeciwko mieniu),
  - przestępstwa drogowe (ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości),

- przestępstwa gospodarcze,
  - przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu;
- 3) wskaźnik wykrywalności – odsetek spraw stwierdzonych zakończonych wykryciem sprawcy;
  - 4) zmiana r/r – różnica absolutna i względna (w %) między 2022 a 2021 r.; dodatkowo opis kierunku trendu w okresie 2012–2021.

#### **Procedura pozyskania i opracowania danych:**

- 1) zebranie danych rocznych/okresowych ze wskazanych rejestrów (KGP/KWP, PUW, SG, GUS);
- 2) ujednoczenie kategorii i definicji (zgodnie ze słownikiem KGP); eliminacja wtórnych kompilacji, gdy dostępne były źródła pierwotne;
- 3) standaryzacja na 1000 mieszkańców (populacja z GUS);
- 4) obliczenie zmian r/r i opis trendu w długim szeregu (2012–2021);
- 5) triangulacja ustaleń z literaturą naukową i komunikatami Policji (wątek dezinformacji).

**Źródła i transparentność:** priorytet nadano źródłom pierwotnym (akty prawne, dzienniki urzędowe, statystyki KGP/KWP/PUW/SG/GUS). Źródła wtórne (portale, omówienia) wykorzystano jedynie pomocniczo po uprzedniej weryfikacji w dokumentach pierwotnych.

#### **Ograniczenia badania:**

- dostępność i agregacja – analiza opiera się na danych zagregowanych, bez dostępu do mikrodanych zdarzeniowych;
- porównywalność – ewentualne zmiany praktyk klasyfikacyjnych i intensywności kontroli (np. drogowych) mogą wpływać na poziomy wykrywalności i liczby stwierdzonych czynów;
- czynnik demograficzny – dynamiczne zmiany liczby ludności (napływ/odpływ) ograniczają precyzję standaryzacji rocznej;
- czas – uwzględnienie pełnego roku 2022 i trendów w okresie 2012–2021; dane po 2022 r. mogą zmieniać obraz długookresowy.

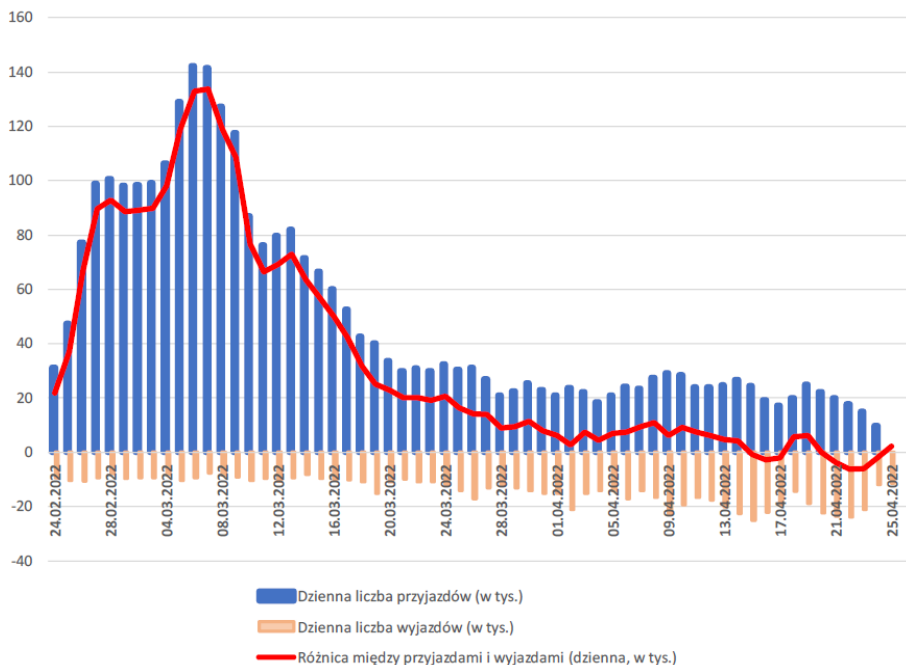
**Kwestie etyczne:** wykorzystano wyłącznie dane publicznie dostępne i zagregowane; badanie nie obejmuje danych osobowych, nie wymagało więc zgody komisji etycznej.

### **3. Wojna rosyjsko-ukraińska i fala uchodźców z Ukrainy**

W dniu 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska rozpoczęła pełnoskalową inwazję na Ukrainę, o czym poinformował prezydent Władimir Putin podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Atak wojsk rosyjskich objął działania lądowe, powietrzne i morskie, skierowane zarówno przeciwko celom wojskowym, jak i przeciwko infrastrukturze cywilnej.

Skutkiem agresji była największa od zakończenia II wojny światowej fala uchodźstwa w Europie. Według danych Straży Granicznej już w pierwszych tygodniach wojny granicę polsko-ukraińską przekroczyły miliony obywateli Ukrainy. Do końca kwietnia 2022 r. liczba osób, które wjechały do Polski, wyniosła ponad 3 mln, z czego ponad 95% stanowili obywatele Ukrainy. Maciej Duszczyk i Paweł Kaczmarczyk w artykule *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość* zaprezentowali natężenie ruchu granicznego na granicy polsko-ukraińskiej na wykresie (zob. wykres 1). Analizy obejmują okres od wybuchu wojny do 25 kwietnia 2022 r., czyli pierwszy miesiąc trwania wojny rosyjsko-ukraińskiej<sup>1</sup>.

Wykres 1. Natężenie ruchu granicznego między Ukrainą a Polską (24 lutego – 25 kwietnia 2022 r.)



Źródło: M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk: *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*. „CMR Spotlight” 2022, nr 4, s. 6.

Największa część uchodźców znalazła schronienie właśnie w Polsce. Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazują, że

<sup>1</sup> M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk: *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*. „CMR Spotlight” 2022, nr 4, s. 1–7.

do grudnia 2022 r. wydano ponad 950 tys. numerów PESEL obywatelom Ukrainy, co pozwoliło im na korzystanie z usług publicznych oraz podjęcie legalnej pracy. Ogółem liczba osób pochodzących z Ukrainy przebywających w Polsce sięgnęła wówczas ok. 2,3 mln, z czego ok. 90% stanowiły kobiety i dzieci, a ok. 6% osoby w wieku podeszłym.

Skala zjawiska wymagała podjęcia interwencji legislacyjnej. Najważniejszym aktem prawnym była Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, określająca m.in.:

- zasady nadawania numeru PESEL;
- dostęp do rynku pracy i systemu opieki zdrowotnej;
- dostęp dzieci do systemu oświaty;
- możliwość korzystania ze świadczeń rodzinnych i socjalnych (w tym świadczenia wychowawczego 500+).

Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana w latach 2022–2023, a przepisy wykonawcze zostały wydane m.in. w drodze rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. W praktyce oznaczało to nie tylko uregulowanie statusu pobytowego, lecz także umożliwienie integracji społecznej uchodźców.

Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tylko w listopadzie 2022 r. wypłacono obywatelom Ukrainy świadczenia na łączną kwotę ponad 200 mln zł miesięcznie, w tym: świadczenie wychowawcze 500+ dla 328 tys. dzieci, świadczenia w ramach programu „Dobry Start” (300+) dla 141 tys. dzieci oraz inne formy wsparcia socjalnego<sup>2</sup>.

Należy zauważyć, że dynamika napływu uchodźców nie była jednolita. W pierwszych tygodniach odnotowano gwałtowny wzrost liczby osób przekraczających granicę w kierunku Polski, następnie część z nich powróciła na Ukrainę bądź udała się do innych państw Unii Europejskiej. Mimo to Polska pozostaje państwem, które przyjęło największą liczbę uchodźców wojennych w ujęciu bezwzględnym, a w przeliczeniu na liczbę ludności znaczący odsetek uchodźców znalazł schronienie również w Czechach, Słowacji i Mołdawii.

W efekcie wprowadzonych regulacji i działań organizacyjnych sytuacja uchodźców w Polsce uległa w 2023 r. względnej stabilizacji. Osoby przybyłe z Ukrainy uzyskały możliwość osiedlenia się, podjęcia pracy oraz korzystania z systemu świadczeń społecznych, co pozwoliło ograniczyć ryzyko marginalizacji i sprzyjało integracji społecznej.

---

<sup>2</sup> T. Lipczyński: *Pieniądze, sprzęt wojskowy, wsparcie uchodźców. Te państwa najbardziej pomagają Ukrainie*. Forsal.pl, 2023. <https://forsal.pl/gospodarka/finanse-publiczne/artykuly/8664802,pomoc-dla-ukrainy-panstwa-pieniadze-sprzet-wojskowy.html> [dostęp: 01.09.2025].

#### 4. Problem przestępczości w okręgu przemyskim – analiza porównawcza okresów sprzed i po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej

Analiza zjawiska przestępczości w okręgu przemyskim wymaga spojrzenia na ten problem w szerszym kontekście społecznym, prawnym i kryminologicznym. Województwo podkarpackie od wielu lat należy do najbezpieczniejszych regionów Polski, co znajduje potwierdzenie w corocznych raportach Komendy Głównej Policji oraz danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wskaźniki przestępczości na tym terenie są znacząco niższe niż w dużych województwach o charakterze metropolitalnym, takich jak mazowieckie, śląskie czy dolnośląskie, a równocześnie poziom wykrywalności przestępstw należy do najwyższych w kraju. Zjawisko to można tłumaczyć kilkoma czynnikami: strukturą społeczno-demograficzną, w której dominują mniejsze miasta i wsie; mniejszym stopniem anonimowości w lokalnych społecznościach; silniejszymi więziami wspólnotowymi; wysoką skutecznością działań Policji i innych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W takim kontekście każdy czynnik zewnętrzny mogący potencjalnie wpłynąć na bezpieczeństwo, jak np. masowy napływ uchodźców wojennych, zyskuje szczególne znaczenie i bywa odbierany jako możliwe zagrożenie dla stabilności społecznej.

Statystyki policyjne z 2021 r. wskazują na utrzymującą się tendencję spadkową w wielu kategoriach czynów zabronionych. W porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się liczba kradzieży z włamaniem, rozbojów, bójek i pobić, uszkodzeń ciała oraz przestępstw przeciwko mieniu. Jedynie w kategorii zabójstw i usiłowań zabójstwa odnotowano niepokojący wzrost, z 11 przypadków w 2020 r. do 19 w 2022 r. Tego rodzaju dane, jak podkreśla się w literaturze kryminologicznej, należy traktować ostrożnie, gdyż w regionach o relatywnie niskim poziomie ogólnej przestępczości pojedyncze zdarzenia mogą znacząco zaburzać obraz statystyczny. Największym problemem pozostawała jednak przestępczość drogowa, a zwłaszcza prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, penalizowane w art. 178a § 1 kodeksu karnego. W 2021 r. na Podkarpaciu odnotowano ponad 2,7 tys. takich przypadków. Zjawisko to ma charakter strukturalny i jest zakorzenione w utrwalonych wzorcach kulturowych dotyczących konsumpcji alkoholu, a nie w wydarzeniach nagłych, takich jak kryzysy migracyjne.

Istotnym elementem w analizie pozostaje udział cudzoziemców w strukturze przestępczości. Już przed wybuchem wojny obywatele Ukrainy byli największą grupą imigrantów w Polsce, co miało bezpośrednie przełożenie na statystyki kryminalne. Według danych Komendy Głównej Policji w 2021 r. cudzoziemcom, spośród których ponad połowę stanowili właśnie obywatele Ukrainy, postawiono zarzuty w ponad 12 tys.

spraw. Najczęściej popełnianymi przez nich czynami były przestępstwa drogowe, w szczególności prowadzenie pojazdów pod wpływem alkoholu lub środków odurzających, a także kradzieże i posiadanie narkotyków. Warto jednak zauważyć, że wysoki udział obywateli Ukrainy w statystykach przestępczości nie świadczy automatycznie o ich ponadprzeciętnej skłonności do łamania prawa. Jest on w dużej mierze pochodną ich liczebności w strukturze cudzoziemców przebywających w Polsce. Kryminologia podkreśla konieczność posługiwania się miarami standaryzowanymi, które odnoszą liczbę czynów zabronionych do wielkości populacji danej grupy. Brak takich wskaźników w debacie publicznej powoduje powstawanie uproszczeń i stereotypów, według których cudzoziemcy częściej dopuszczają się przestępstw niż obywatele polscy, podczas gdy w rzeczywistości dane te mogą wynikać jedynie z proporcji demograficznych.

Wybuch wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. radykalnie zmienił sytuację społeczną w regionie przygranicznym. Przemysł stał się jednym z głównych punktów recepcyjnych, przez które w krótkim czasie przewinęły się setki tysięcy osób. Tak nagły i masowy napływ uchodźców mógł budzić obawy o wzrost zagrożenia kryminalnego, co znalazło swoje odzwierciedlenie w dyskursie medialnym. W sieciach społecznościowych i niektórych mediach zaczęły pojawiać się informacje o rzekomym drastycznym wzroście liczby przestępstw popełnianych przez uchodźców, a szczególnie o gwałtach, rozbojach i brutalnych napaściach. Doniesienia te miały jednak w dużej mierze charakter dezinformacyjny i były elementem wojny informacyjnej prowadzonej w przestrzeni publicznej. Policja konsekwentnie dementowała tego rodzaju przekazy, wskazując, że nie znajdują one potwierdzenia w danych statystycznych. Warto odwołać się tu do literatury zajmującej się bezpieczeństwem informacyjnym, która podkreśla, że dezinformacja dotycząca przestępczości cudzoziemców pełni szczególną funkcję – wywołuje poczucie zagrożenia, wzmacnia negatywne stereotypy i może prowadzić do aktów przemocy wobec przedstawicieli grup imigranckich<sup>3</sup>.

Z punktu widzenia prawa i praktyki bezpieczeństwa istotne znaczenie miała aktywność instytucji publicznych. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji podstawowym zadaniem tej formacji jest ochrona bezpieczeństwa ludzi i utrzymywanie porządku publicznego. Po wybuchu wojny w działania w rejonie przygranicznym zaangażowano ponad 7,5 tys. funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Ich zadaniem było zabezpieczenie punktów recepcyjnych, dworców, przejść granicznych oraz konwojów humanitarnych. Dodatkowo Policja prowadziła inicjatywy

---

<sup>3</sup> T.R. Aleksandrowicz: *Podstawy walki informacyjnej*. Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa 2016.

o charakterze profilaktycznym, apelując do społeczeństwa o nieuleganie dezinformacji i zachowanie spokoju. Wsparciem prawnym dla tych przedsięwzięć były przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, które umożliwiły uchodźcom legalny pobyt w Polsce, dostęp do rynku pracy, świadczeń społecznych oraz edukacji. Tym samym ryzyko, że osoby pozbawione środków do życia będą w większym stopniu skłonne do łamania prawa, zostało istotnie ograniczone.

Oficjalne dane statystyczne nie potwierdzają tezy o wzroście przestępczości po lutym 2022 r. W województwie podkarpackim w 2022 r. stwierdzono 26 885 przestępstw, a więc o 2 721 mniej niż w 2021 r. Spadła liczba przestępstw kryminalnych, a także przestępstw drogowych. Wskaźnik wykrywalności utrzymał się na wysokim poziomie 66%. Policja raportowała również znaczące sukcesy w zwalczaniu przestępczości narkotykowej, gospodarczej oraz cyberprzestępczości. Dane te dowodzą, że mimo wyjątkowo trudnej sytuacji społecznej i organizacyjnej regionu nie doszło do destabilizacji bezpieczeństwa publicznego. Sytuacja w samym Przemyślu, będącym epicentrum kryzysu uchodźczego, również nie wskazuje na istotny wzrost zagrożenia kryminalnego. W 2021 r. w mieście stwierdzono 1 040 przestępstw, co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców dawało wskaźnik 17,53. Był to wynik wyższy niż średnia dla województwa, lecz niższy niż średnia krajowa. Najczęściej popełnianymi czynami były przestępstwa przeciwko mieniu i przestępstwa kryminalne, natomiast czyny przeciwko życiu i zdrowiu miały marginalny udział. Wskaźnik wykrywalności wyniósł 71%, co dowodzi skuteczności organów ścigania. Analiza trendów za lata 2012–2021 potwierdza systematyczny spadek liczby przestępstw i jednoczesny wzrost skuteczności wykrywania sprawców. Dane z 2022 r. nie zmieniły zasadniczo tego obrazu, co dowodzi, że obecność uchodźców wojennych nie wpłynęła na zasadniczą dynamikę przestępczości w mieście.

Porównanie sytuacji sprzed i po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, nie odnotowano gwałtownego wzrostu przestępczości na Podkarpaciu ani w Przemyślu, mimo że region ten stał się głównym punktem recepcyjnym uchodźców. Po drugie, największym problemem pozostaje przestępczość drogowa, lecz jej charakter ma źródła strukturalne, a nie migracyjne. Po trzecie, istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa społecznego okazała się dezinformacja, która kształtowała percepcję społeczną w sposób nieadekwatny do rzeczywistych danych. Wreszcie, działania organów ścigania i wprowadzone rozwiązania prawne pozwoliły utrzymać bezpieczeństwo publiczne na stabilnym poziomie, porównywalnym do okresu sprzed wojny.

## 5. Analiza wyników i wnioski końcowe

Zestawienie danych statystycznych, analiza literatury przedmiotu oraz obserwacja działań instytucji publicznych prowadzą do wniosku, że dynamika przestępczości w okręgu przemyskim w okresie poprzedzającym wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej i następującym po nim nie potwierdza obaw o gwałtowny wzrost zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Owszem, w pierwszych miesiącach po 24 lutego 2022 r. w przestrzeni medialnej pojawiały się liczne doniesienia o rzekomym zwiększeniu liczby poważnych przestępstw popełnianych przez uchodźców, jednak ich źródłem były najczęściej niezweryfikowane informacje rozpowszechniane w sieciach społecznościowych, a w niektórych przypadkach celowe działania dezinformacyjne. Policja wielokrotnie dementowała tego rodzaju pogłoski, wskazując, że ich celem było wywołanie paniki społecznej oraz wzbudzenie niechęci wobec osób uciekających przed wojną. W literaturze podkreśla się, że podobne zjawiska mają charakter „paniki moralnej”, która bazuje bardziej na emocjach niż na realnych danych empirycznych<sup>4</sup>.

Statystyki policyjne oraz dane Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego jednoznacznie potwierdzają, że w 2022 r. liczba przestępstw stwierdzonych w województwie podkarpackim była niższa niż rok wcześniej. Zmniejszyła się liczba czynów kryminalnych oraz drogowych, a wykrywalność przestępstw utrzymała się na stabilnym poziomie. Sytuacja w samym Przemyśle, mimo że miasto stało się symbolem kryzysu uchodźczego, również nie uległa gwałtownej zmianie. Odnotowane zdarzenia kryminalne nie wskazują na istotne odchylenia od dotychczasowych trendów, a ich struktura pozostaje zbliżona do wcześniejszych lat. Istotną kategorię stanowiły przestępstwa drogowe, przede wszystkim prowadzenie pojazdów w stanie nietrzeźwości, jednak zjawisko to należy traktować jako problem strukturalny, występujący w regionie także przed rozpoczęciem działań wojennych. Kryminologia od dawna podkreśla, że przestępczość drogowa ma charakter stabilny i nie jest szczególnie podatna na wahania związane z migracjami<sup>5</sup>.

Należy podkreślić, że prawdziwym wyzwaniem dla bezpieczeństwa w pierwszych miesiącach wojny nie był nagły wzrost liczby przestępstw, ale zjawisko dezinformacji i paniki moralnej. Rozprzestrzenianie się nieprawdziwych informacji o rzekomych gwałtach, rozbojach czy działalności zorganizowanych grup przestępczych tworzyło atmosferę niepewności i mogło prowadzić do aktów agresji wobec uchodźców. W tym kontekście działania Policji i innych służb miały charakter nie tylko operacyjny, lecz

<sup>4</sup> Por. M. Wojciechowski: *Panika moralna a przestępczość cudzoziemców*. „Archiwum Kryminologii” 2019, t. XLI, s. 301–320.

<sup>5</sup> K. Krajewski: *Przestępczość cudzoziemców – analiza socjologiczno-prawna*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 10, s. 3–18.

także prewencyjno-informacyjny. Apelowanie do społeczeństwa o nieuleganie fake newsom, szybkie dementowanie nieprawdziwych doniesień oraz obecność funkcjonariuszy w punktach recepcyjnych i na ulicach Przemysła pozwoliły utrzymać względny spokój i zapobiec eskalacji nastrojów społecznych. Literatura przedmiotu wielokrotnie wskazuje, że rola Policji nie ogranicza się do reagowania na popełnione czyny zabronione, lecz obejmuje też kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w społeczności lokalnej<sup>6</sup>.

Warto zauważyć, że bezpieczeństwo prawne uchodźców oraz ich dostęp do legalnych źródeł utrzymania zostały zapewnione dzięki odpowiednim regulacjom prawnym. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa umożliwiła uchodźcom legalny pobyt w Polsce, dostęp do rynku pracy, edukacji i świadczeń społecznych. Rozwiązania te miały istotne znaczenie nie tylko humanitarne, lecz także kryminologiczne, gdyż ograniczyły ryzyko marginalizacji i sytuacji, w której brak dostępu do podstawowych usług i środków do życia mogłoby sprzyjać popełnianiu przestępstw. W komentarzach prawniczych zwraca się uwagę, że szybkie stworzenie stabilnych ram prawnych dla tak dużej grupy cudzoziemców stanowiło jedno z największych wyzwań legislacyjnych w Polsce po 1989 r.<sup>7</sup>

Z punktu widzenia metodologii badań należy również zwrócić uwagę na ograniczenia interpretacyjne danych statystycznych. Sama liczba przestępstw popełnianych przez cudzoziemców nie pozwala na sformułowanie wniosków co do ich skłonności do naruszania prawa. Konieczne jest bowiem odniesienie tych danych do liczebności populacji cudzoziemców, co umożliwi obliczenie wskaźników standaryzowanych. Brak takich analiz w debacie publicznej prowadzi do uproszczeń i wzmocnienia stereotypów, zgodnie z którymi napływ imigrantów automatycznie wiąże się ze wzrostem zagrożenia kryminalnego. Tymczasem dane z Podkarpacia nie potwierdzają takiej tezy, a dynamika przestępczości pozostaje zbliżona do wcześniejszych trendów. Badania socjologiczne prowadzone w ostatnich latach wskazują wręcz, że obecność uchodźców nie wpływa negatywnie na poziom przestępczości, a percepcja społeczna zagrożeń jest w większym stopniu kształtowana przez przekazy medialne niż przez faktyczne zdarzenia<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> B. Hołyst: *Kryminologia*. Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 45–47; M. Szymanowski: *Rola Policji w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa społecznego*. „Palestra” 2020, nr 9, s. 12–15.

<sup>7</sup> M. Nowak: *Problemy legislacyjne związane z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy*. „Państwo i Prawo” 2023, nr 7, s. 25–39.

<sup>8</sup> T. Ławniczak: *Uchodźcy a bezpieczeństwo wewnętrzne – fakty i mity*. „Archiwum Kryminologii” 2021, t. XLIII, s. 203–227.

Podsumowując, można stwierdzić, że pojawienie się na terenie okręgu przemysłowego dużej liczby uchodźców z Ukrainy nie spowodowało zasadniczej zmiany w poziomie bezpieczeństwa publicznego. Przystępczość nie wykazała gwałtownego wzrostu, a struktura popełnianych czynów pozostała w dużej mierze niezmienna. Największym wyzwaniem okazała się przestępczość drogowa, której skala była jednak znacząca już w latach poprzednich, oraz dezinformacja, która mogła prowadzić do eskalacji nastrojów społecznych. Wnioski płynące z analizy są zatem dwojakie: po pierwsze, wojna i kryzys uchodźczy nie doprowadziły do destabilizacji bezpieczeństwa w regionie; po drugie, polityka państwa oraz działania organów ścigania w istotnym stopniu przyczyniły się do utrzymania spokoju społecznego i przeciwdziałania negatywnym skutkom paniki moralnej.

## Bibliografia

### Literatura

- Aleksandrowicz T.R.: *Podstawy walki informacyjnej*. Wydawnictwo Editions Spotkania, Warszawa 2016.
- Duszczyk M., Kaczmarczyk P.: *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*. „CMR Spotlight” 2022, nr 4, s. 1–7.
- Hołyst B.: *Kryminologia*. Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Krajewski K.: *Przystępczość cudzoziemców – analiza socjologiczno-prawna*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 10, s. 3–18.
- Lipczyński T.: *Pieniądze, sprzęt wojskowy, wsparcie uchodźców. Te państwa najbardziej pomagają Ukrainie*. Forsal.pl, 2023. <https://forsal.pl/gospodarka/finanse-publiczne/artykuly/8664802,pomoc-dla-ukrainy-panstwa-pieniadze-sprzet-wojskowy.html> [dostęp: 01.09.2025].
- Ławniczak T.: *Uchodźcy a bezpieczeństwo wewnętrzne – fakty i mity*. „Archiwum Kryminologii” 2021, t. XLIII, s. 203–227.
- Nowak M.: *Problemy legislacyjne związane z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy*. „Państwo i Prawo” 2023, nr 7, s. 25–39.
- Szymanowski M.: *Rola Policji w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa społecznego*. „Palestra” 2020, nr 9, s. 5–20.
- Wojciechowski M.: *Panika moralna a przystępczość cudzoziemców*. „Archiwum Kryminologii” 2019, t. XLI, s. 301–320.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U. 2023, poz. 171 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. T.j. Dz.U. 2025, poz. 337 z późn. zm.

Redakcja  
ANNA PIWOWARCZYK (teksty polskie)  
KRYSTIAN WOJCIESZUK (teksty angielskie)

Przygotowanie okładki do druku  
MAGDALENA PACHE

Korekta  
MARZENA MARCZYK

Skład i łamanie  
PAULINA CHARKO-KLEKOT

ISSN 2353-9712

Uznanie Autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0  
Międzynarodowe (CC BY-SA.4.0)



Czasopismo elektroniczne, dystrybuowane bezpłatnie  
Czasopismo wcześniej ukazywało się w formie drukowanej,  
z identyfikatorem ISSN 0208-5577

Wydawca  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
ul. Jordana 18, 40-043 Katowice  
www.wydawnictwo.us.edu.pl  
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

---

Ark. druk. 9,0 Ark. wyd. 9,5.

Egzemplarz bezpłatny

Więcej informacji

ISSN 2353-9712

6 2



9 772353 971603