

Gliwice, 19/01/2026

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu Krajowa Strategia przeciwdziałania antysemityzmowi i wspierania życia żydowskiego na lata 2025-2030

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem Opinii jest analiza prawna projektu uchwały RM w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Krajowa Strategia przeciwdziałania antysemityzmowi i wspierania życia żydowskiego na lata 2025-2030” przy założeniu, że RM podejmie uchwałę w kształcie opublikowanym na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.¹

Rzeczona analiza prawna będzie dotyczyć możliwości kontroli Strategii pod kątem jej zgodności z Konstytucją RP a także (w przypadku stwierdzenia niemożliwości takiej kontroli) wskazania potencjalnych zagrożeń związanych ze stosowaniem prawa karnego w oparciu o Strategię.

Pro forma należy wskazać, na dzień sporządzenia Opinii Strategia nie została przyjęta przez RM, pomimo iż – zgodnie z informacjami podanymi na ww. stronie internetowej – planowany termin jej przyjęcia został zaplanowany na IV kwartał 2025 r.

Opinia została sporządzona na zlecenie Fundacji Magna Polonia z siedzibą w Mysłowicach (nr KRS: 0000743641).

II. Słowniczek

IHRA – Międzynarodowy Sojusz na rzecz Upamiętnienia Holokaustu (International Holocaust Remembrance Alliance).²

k.k. – ustawa z dn. 06/06/1997 – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 02/04/1997 (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-krajowa-strategia-przeciwdzialania-antysemityzmowi-i-wspierania-zycia-zydowskiego-na-lata-20252030> (dostęp z dn. 09/01/2026).

² Organizacja międzyrządowa założona w 1998 r., która zrzesza rządy i ekspertów w celu wzmocnienia, rozwoju i promowania edukacji, badań i pamięci o Holokauście na całym świecie oraz przestrzegania zobowiązań zawartych w Deklaracji Sztokholmskiego Forum Międzynarodowego na temat Holokaustu (https://en.wikipedia.org/wiki/International_Holocaust_Remembrance_Alliance, dostęp z dn. 09/01/2026).

Opinia – przedmiotowa opinia.

RM – Rada Ministrów.

Strategia – potencjalna uchwała RM w sprawie przyjęcia dokumentu Krajowa Strategia przeciwdziałania antysemityzmowi i wspierania życia żydowskiego na lata 2025-2030. Rzeczony projekt jest dostępny na stronie internetowej wskazanej w pkt I Opinii.

TK – Trybunał Konstytucyjny.

III. Charakter normatywny Strategii

Opinię należy rozpocząć od analizy Strategii pod kątem jej charakteru prawnego i miejsca w polskim systemie źródeł prawa.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP:

Uchwały Rady Ministrów (...) mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Aby dany akt mógł zostać zaliczony do źródeł prawa wewnętrznego, powinien mieć charakter normatywny, to znaczy zawierać **normy generalne i abstrakcyjne**. Nie są więc aktami prawa wewnętrznego rozmaite **strategie**, programy, plany, założenia, studia, analizy itp., jakie mogą być wydawane przez organy władzy publicznej (zob. A. Bałaban, Akty normatywne, 2000, s. 62; Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Plany, strategie, programy, s. 174; wyrok TK z dn. 03/07/2012, K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74).³

Zgodnie z powołanym powyżej wyrokiem TK z dn. 03/07/2012:

Poza pojęciem źródeł prawa wewnętrznego znajdują się różnego rodzaju akty pozbawione cech normatywności, takie jak instrukcje, apele, opinie, a także akty niebędące źródłem klasycznych norm prawnych. Chodzi tu o plany, strategie, programy, koncepcje, założenia, studia, raporty, analizy oceny i inne zbliżone formy działania administracji publicznej, które są przewidziane w wielu aktach prawnych. Zadaniem aktów tego rodzaju jest koordynacja działań, współdziałanie, wspieranie i aktywizowanie różnych podmiotów. Podkreśla się, że plany i inne zbliżone formy działania administracji przyjmowane są w różnych trybach i mogą mieć różny charakter prawny. Mogą być uznawane za czynności prawne albo za czynności faktyczne; w tym drugim przypadku pełnią jedynie rolę pomocniczą, zawierają wskazówki co do rodzaju i kierunku działania (zob. szerzej: Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Toruń 2005, s. 143-147).

O ocenie autora Opinii Strategii nie można przypisać charakteru normatywnego, albowiem dokument ten nie zawiera norm prawnych skierowanych do jednostek organizacyjnych podległych Radzie Ministrów.

³ M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, wyd. 1, 2016, komentarz do art. 93, nb 12.

Należy zatem uznać, że Strategia **nie** jest aktem normatywnym, a tym samym nie stanowi źródła prawa wewnętrznego. Potencjalna uchwała RM w tym kształcie **nie** może zatem podlegać kontroli zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. Strategia a stosowanie przepisów prawa karnego

Zgodnie z pkt II ppkt 1 i 2 Strategii jej celem jest zwiększenie skuteczności karania i przeciwdziałania przestępstwom o charakterze antysemickim na poziomie Policji, prokuratury i sądownictwa. Z kolei zgodnie z rozwinieniem pkt I Strategii: *budowanie świadomości na temat specyfiki zjawiska antysemityzmu oraz związanych z nim zagrożeń*, ma być realizowane poprzez **podjęcie działań edukacyjnych skierowanych do polityków, urzędników i innych kategorii osób zatrudnionych w sektorze publicznym, w tym promocja definicji IHRA jako narzędzia do zwalczania antysemityzmu.**

Z punktu widzenia logiki i wykładni umieszczenie postulatów promocji ww. definicji IHRA (dalej jako **Definicja IHRA**) w pkt I Strategii oznacza, że wg zamysłu jej twórców rzeczona promocja ma być elementem dalszych działań opisanych w Strategii, tj. m.in. związanych ze stosowaniem praw karnego (pkt II Strategii), zwalczaniem antysemityzmu w mediach i Internecie (pkt III Strategii) oraz edukacją o antysemityzmie i Holokauście.

Zestawienie promocji Definicji IHRA z celem Strategii, jakim jest *zwiększenie skuteczności karania* za przestępstwa antysemickie, intuicyjnie prowadzi do wniosku, że posiłkowanie się rzeczoną definicją ma na celu poszerzenie spektrum zachowań objętych hipotezą norm karnych, które dotyczą zachowań antysemickich.

Weryfikację tak postawionej hipotezy należy rozpocząć od przytoczenia Definicji IHRA. Zgodnie z roboczą definicją antysemityzmu przyjętą przez 31 państw członkowskich IHRA w dn. 26/05/2016⁴:

Antysemityzm to określone postrzeganie Żydów, które może się wyrażać jako nienawiść do nich. Antysemityzm przejawia się zarówno w słowach, jak i czynach skierowanych przeciwko Żydom lub osobom, które nie są Żydami, oraz ich własności, a także przeciw instytucjom i obiektom religijnym społeczności żydowskiej.

Powyższa definicja wymaga kilku uwag. **Po pierwsze** – jest ona bardzo szeroka i niedookreślona, przez co – z legislacyjnego punktu widzenia – nie może być użyta jako znamień czynu zabronionego (np. jako definicja legalna w k.k.).⁵ Wprowadzenie Definicji IHRA do słowniczka wyrażeń ustawowych w k.k. byłoby sprzeczne z kardynalną zasadą prawa karnego, jaką jest **zasada określoności prawa karnego** (*nullum crimen sine lege certa*), wynikająca z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴ <https://holocaustmembrance.com/resources/robocza-definicja-antysemityzmu-przyjeta-przez-miedzynarodowy-sojusz-na-rzecz-pamieci-o-holokauscie> (dostęp z dn. 09/01/2026).

⁵ Znamiona czynu zabronionego to elementy przepisu karnego, które opisują konstrukcję danego przestępstwa, wskazują, jakie dokładnie zachowania danej osoby oraz jakie okoliczności zdarzenia powodują, iż można mówić o popełnieniu przestępstwa (lub nie).

Zasada ta oznacza, że przepisy penalne muszą być formułowane jasno, precyzyjnie i dostatecznie określone, tak aby obywatel mógł przewidzieć, jakie czyny są zabronione, co zapewnia bezpieczeństwo prawne i chroni przed arbitralnością władzy lub sędziego.

Przepisy prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność, gwarantująca ich komunikatywność wobec adresatów (zob. orzeczn. TK z 26.4.1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12 i wyr. TK z: 19.7.2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 60; 14.12.2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 118). Wymogów wynikających z zasady *nullum crimen sine lege certa* nie spełnią zatem wskazania ogólnikowe, niezupełne, nieprecyzyjne czy też niejednoznaczne, **które uniemożliwiałyby określenie kręgu zachowań karalnych** (zob. wyrok TK z 1.12.2010 r., K 41/07, OTK-A 2010, Nr 10, poz. 127) **lub umożliwiały daleko idącą swobodę interpretacji co do znamion czynu zabronionego pod groźbą kary** (zob. wyr. TK z 26.11.2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 97).⁶

Definicji IHRA nie spełnia ww. wymogów, albowiem nie wynika z niej czym jest „określone postrzeganie Żydów”; tym bardziej, że nie musi się ono wyrażać jako nienawiść, a jedynie „może”. W tym miejscu można dodać, że wg IHRA takim „określonym postrzeganiem” jest *formułowanie (...) stereotypowych opinii o Żydach lub ich zbiorowej władzy, zwłaszcza, choć nie tylko, w postaci mitu o międzynarodowym spisku żydowskim lub o kontrolowaniu przez Żydów mediów, gospodarki, rządu lub innych społecznych instytucji*.

Po drugie – jak zastało to powyżej zasygnalizowane IHRA podaje przykłady konkretnych zachowań, które uznaje za antysemickie wg swojej definicji:

- 1) ataki na państwo Izrael postrzegane jako zbiorowość żydowska (jednak nie można uznać za antysemicką krytyki Izraela podobnej do kierowanej pod adresem jakiegokolwiek innego państwa; antysemityzm bowiem często wiąże się z oskarżeniami Żydów o spiskowanie przeciwko ludzkości i jest często przywoływany w celu obarczania Żydów winą za to, że „dzieje się źle”),
- 2) nawoływanie do zabijania lub krzywdzenia Żydów w imię radykalnej ideologii lub ekstremistycznych poglądów religijnych, pomocy w takich czynach lub usprawiedliwianiu ich,
- 3) formułowanie kłamliwych, odmawiających człowieczeństwa, demonizujących lub stereotypowych opinii o Żydach lub ich zbiorowej władzy, zwłaszcza, choć nie tylko, w postaci mitu o międzynarodowym spisku żydowskim lub o kontrolowaniu przez Żydów mediów, gospodarki, rządu lub innych społecznych instytucji,
- 4) oskarżanie Żydów jako narodu o odpowiedzialność za rzeczywiste lub wyimaginowane czyny popełnione przez jedną osobę lub grupę Żydów, a nawet za czyny popełnione przez osoby niebędące Żydami,
- 5) negowanie faktu, zakresu, mechanizmów (np. komór gazowych) lub intencjonalności ludobójstwa narodu żydowskiego dokonanego przez narodowosocjalistyczne Niemcy oraz ich zwolenników i sojuszników podczas II wojny światowej (Holokaust),

⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016, komentarz do art. 42, nb 113.

- 6) oskarżanie Żydów jako narodu lub Izraela jako państwa o wymyślenie lub wyolbrzymianie Holocaustu,
- 7) oskarżanie obywateli żydowskich o bycie bardziej lojalnym wobec państwa Izrael lub wobec rzekomych międzynarodowych interesów żydowskich niż wobec swojego kraju,
- 8) odbieranie Żydom prawa do samostanowienia, np. przez wyrażanie poglądu, że istnienie państwa Izrael jest przedsięwzięciem rasistowskim,
- 9) stosowanie podwójnej miary przez wymaganie od Izraela zachowania, którego nie oczekuje się lub nie wymaga od jakiegokolwiek innego państwa demokratycznego,
- 10) wykorzystywanie symboli i obrazów kojarzonych z klasycznym antysemityzmem (np. spowodowanie śmierci Jezusa, używanie krwi chrześcijańskich dzieci do rytuału religijnego) w charakterystyce Izraela lub Izraelczyków,
- 11) porównywanie współczesnej polityki Izraela z polityką nazistów,
- 12) obarczanie Żydów jako ogółu odpowiedzialnością za czyny państwa Izrael.

Wreszcie, po trzecie – z informacji na stronie internetowej IHRA wynika, że przedmiotowa definicja jest *niewiążąca prawnie*, stąd pytanie dlaczego jest ona powołana w Strategii jako element stosowania prawa karnego? Wydaje się, że celem autorów Strategii jest popularyzacja Definicji IHRA w procesie wykładni prawa.⁷

W polskim prawie karnym nie istnieje (choć Strategia zakłada przygotowanie projektów nowelizacji prawa – *vide* rozwiniecie pkt jej pkt II) przestępstwo „antysemityzmu”.

W ustawie z dn. 06/06/1997 – Kodeks karny istnieją jednak przestępstwa, których popełnienie może wiązać się antysemityzmem, jako wynikającej z różnego rodzaju **uprzedzeń** (nie faktów – przypis mój) postawy niechęci, wrogości wobec Żydów i osób pochodzenia żydowskiego.⁸ W przypadku takich przepisów prawa należy więc przeanalizować możliwość zastosowania definicji IHRA w procesie ich stosowania.

a. art. 256 § 1 k.k.

Zgodnie z art. 256 § 1 k.k.:

Kto publicznie propaguje nazistowski, komunistyczny, faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Przestępstwo określone w art. 256 § 1 k.k. ma więc dwie alternatywne odmiany (postacie czynu zabronionego). Zachowanie sprawcy może polegać na "publicznym propagowaniu nazistowskiego, komunistycznego, faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa" **lub** na "nawoływaniu do nienawiści na tle różnic **narodowościowych, etnicznych, rasowych,**

⁷ Czyli procesu ustalania właściwego znaczenia normy prawnej zawartej w przepisie, koniecznego z powodu niejasności języka prawnego, który ma na celu prawidłowe zastosowanie prawa.

⁸ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/antysemityzm;3870184.html>.

wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość”.⁹ Choć oczywiście antysemityzm może być powiązany z propagowaniem ustroju nazistowskiego lub faszystowskiego, to na potrzeby Opinii skoncentrujemy się jedynie na drugiej z ww. postaci czynu z art. 256 § 1 k.k.

Jednym ze znamion tej postaci ww. czynu jest „nawoływanie do nienawiści”, która oznacza silne uczucie wrogości, niechęci do kogoś (E. Sobol (red.), Mały słownik, s. 498). Nie jest ona jednoznaczna z lekceważeniem czy nawet pogardą, choć te ostatnie mogą stanowić manifestację nienawiści.¹⁰

Z powyższego wynika, że zachowanie neutralne z punktu widzenia art. 256 § 1 k.k. np. nawoływanie do lekceważenia czy pogardy wobec Żydów, wg Definicji IHRA stanowiłoby jednak czyn antysemicki, który wg założeń Strategii winien być karany.

Pamiętać jednak należy, że Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 14/09/2023 (sygn. akt: I KK 136/23, Legalis) stwierdził: *Znamię nawoływania do nienawiści ma charakter ocenny. Weryfikacja, czy dany komunikat spełnia kryteria normatywne wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu społecznego danego zachowania. Wypowiedź realizująca znamiona czynu z art. 256 § 1 k.k. powinna mieć charakter postulatywny (element nawoływania) i jednocześnie negatywnie nastrajać adresatów do określonej grupy etnicznej, narodowej itd.*

Powyższe rodzi obawy, że organy stosujące normę z art. 256 § 1 k.k. (tj. Policja, prokuratura, sądy powszechne), a których szkolenia zakłada Strategia, mogą interpretować „nawoływanie do nienawiści”, posiłkując się definicją antysemityzmu wg IHRA, co doprowadzi do obejmowania hipotezą ww. przepisu szerszego spektrum zachowań niż w dotychczasowej praktyce. Tytułem przykładu można sobie wyobrazić sytuację, kiedy publikacja artykułu prasowego dotycząca ludobójstwa w Palestynie i porównująca to działanie do polityki nazistów¹¹ lub wzywająca do walki z Izraelem (w tym zakresie), może zostać potraktowana jako nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych lub etnicznych. Wynika to z faktu, że IHRA właśnie takie konkretnie zachowania podaje jako przykłady antysemityzmu.

b. art. 257 k.k.

Zgodnie z art. 257 k.k.:

Kto publicznie znieważa grupę ludności albo poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza nietykalność cielesną innej osoby, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Zniewagę należy rozumieć jako zachowanie, które uwłacza godności człowieka, wyraża pogardę wobec niego, a ocenę danej wypowiedzi jako znieważającej przeprowadzać należy z odwołaniem się do dominujących w społeczeństwie norm obyczajowych (por. W. Kulesza, Zniesławienie

⁹ A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie 9, 2026, Legalis, komentarz do art. 256, nb 5.

¹⁰ M. Królikowski, R. Zawłocki, (red.) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316, wyd. 5, 2024, Legalis, komentarz do art. 256, nb 27.

¹¹ W takim tonie od lat wypowiada się i publikuje m.in. amerykański politolog żydowskiego pochodzenia Norman Finkelstein.

i zniewaga, s. 165-170). Nie stanowią natomiast zniewagi wypowiedzi, z których wynika jedynie pewne lekceważenie danej osoby (tak W. Kulesza, Zniesławienie i zniewaga, s. 174; odmiennie A. Marek, KK. Komentarz, 2010, s. 486) czy nieco pobłażliwy stosunek do niej.¹² Przy czym podobnie jak w przypadku „nawoływania no nienawiści” „znieważanie” ma także charakter ocenny, z zastrzeżeniem, że ocena zachowania sprawcy pod kątem charakteru znieważającego musi jednak opierać się na kryteriach obiektywnych, tj. powinno być powszechnie uznane za obraźliwe i naruszające godność osobistą człowieka **w świetle przyjętych norm społeczno-obyczajowych** (post. SN z 7.5.2008 r., III KK 234/07, Biul. PK 2008, Nr 10, poz. 33).¹³

Bez wątpienia Strategia kreuje normy społeczno-obyczajowe odnoszące się do antysemityzmu już tylko poprzez promowanie definicji antysemityzmu wg IHRA.

W świetle powyższego w przypadku art. 257 k.k. także istnieje zagrożenie, że w przypadku wdrożenia Strategii, większa liczba zachowań zostanie objęta hipotezą ww. przepisu.

V. Ewaluacja pracy prokuratorów

W kontekście zwiększenia skuteczności karania i przeciwdziałania przestępstwom o charakterze antysemickim na poziomie prokuratury w polu widzenia należy mieć przygotowania projektu nowej ustawy regulującej organizację i funkcjonowanie prokuratury pn. Prawo u ustroju prokuratury. Projekt ten zakłada wprowadzenie tzw. ewaluacji prokuratorów, która dokonywana byłaby w oparciu o informacyjne dane ilościowe oraz **ocenę zwierzchników służbowych i samoocenę**.

W myśl propozycji Specjalnego zespołu Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, który przygotowuje ww. projekt, w razie dwukrotnego uzyskania oceny negatywnej w ramach ewaluacji kompleksowej możliwe byłoby odwołanie prokuratora ze stanowiska przez prokuratora generalnego (z prawem zaskarżenia tej decyzji do Sądu Najwyższego).

W ocenie Dr Pawła Opitka (dyrektora Biura Prawnego Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP) rzeczona ewaluacja mogłaby się stać narzędziem do eliminacji osób niewygodnych z prokuratury.¹⁴

Będąc świadomym, że ewaluacja dotyczyłaby wszystkich spraw a nie tylko o charakterze antysemickim, nie można jednak nie odnieść wrażenia, iż – w świetle założeń Strategii – mogłaby stanowić dodatkowy bodziec do *zwiększenia skuteczności karania przestępstw o charakterze antysemickim na poziomie Policji i prokuratury*.

¹² M. Królikowski, R. Zawłocki, (red.) Kodeks karny ..., Komentarz do art. 257, nb 9.

¹³ A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Kodeks karny ..., komentarz do art. 216, nb 7.

¹⁴ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ewaluacja-pracy-prokuratora-co-zaklada-projekt-prawo-o-ustroju-prokuratury,536248.html> (dostęp z dn. 19/01/2026).

VI. Wnioski końcowe

1. Strategia nie jest aktem normatywnym, a tym samym nie stanowi źródła prawa wewnętrznego. Potencjalna uchwała RM w tym kształcie **nie** może zatem podlegać kontroli zgodności z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP.
2. Wdrożenie Strategii może spowodować zwiększenie karalności za przestępstwa z art. 256 § 1 i 257 k.k. z uwagi na zwieszenie kategorii zachowań, które wypełniają znamiona ww. norm. Stosowanie Definicji IHRA – z uwagi na jej ogólnikowość, nieprecyzyjność i niejednoznaczność – spowoduje ryzyko arbitralnego oskarżania o antysemityzm, co może skutkować nieuzasadnioną odpowiedzialnością karną obywateli. W konsekwencji (w tym zakresie) implementacja Strategii spowoduje przesunięcie Rzeczypospolitej Polskiej z pozycji demokratycznego państwa prawnego w kierunku państwa totalitarnego czy policyjnego.

A D W O K A T

Paweł Czuga