

BEOS-2050/25

Warszawa, 25 listopada 2025 r.

WYDZIAŁ OŚWIATY PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.296.8.2025
Data wpływu 26.11.2025

Pan **Do druku nr 1760**
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie
Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
oraz ustawy – Kodeks karny
(druk sejmowy nr 1760)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Wnioskodawca w uzasadnieniu przedłożonego projektu wskazuje dwa problemy, które chce rozwiązać. Pierwszy problem polega na zagrożeniu w postaci rozpowszechniania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej fałszywych twierdzeń dotyczących zbrodni popełnionych przez członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, w szczególności zbrodni ludobójstwa dokonanego na Polakach na Wołyniu.

Drugi problem polega na zagrożeniu bezpieczeństwa na granicach państwowych, wynikającym m.in. z wojny prowadzonej przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie oraz nieprzyjaznych działań Białorusi w stosunku do Polski. Wnioskodawca zwraca także uwagę na wzrost liczby osób, które usiłują nielegalnie przedostać się z terytorium Niemiec i Litwy do Polski. W ocenie Wnioskodawcy zbyt niskie kary za nielegalne przekroczenie polskiej granicy nie wywierają wystarczającego skutku odstraszającego od prób nielegalnego przekroczenia tej granicy.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

W celu rozwiązania zidentyfikowanych problemów Wnioskodawca proponuje:

- 1) nowelizację ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 102.

(dalej: ustawa o IPN), polegającą na objęciu zakresem jej stosowania również zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej (art. 1 pkt 1 projektu) oraz zdefiniowaniu tych zbrodni (art. 1 pkt 2 projektu); w konsekwencji prowadziłoby to również do penalizacji publicznego i wbrew faktom zaprzeczania takim zbrodniom, zgodnie z art. 55 ustawy o IPN. Wnioskodawca proponuje także nowelizację art. 256 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny² (dalej: Kodeks karny lub k.k.), przewidującą penalizację propagowania ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej (art. 2 pkt 1 projektu);

- 2) nowelizację art. 264 § 2 i 3 Kodeksu karnego, przewidującą zaostrzenie kar za przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, przy użyciu przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami, a także za organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca wskazuje, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej zaprezentowano sankcje karne za nielegalne przekraczanie granicy państwowej oraz za organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy w wybranych państwach UE (Estonia, Litwa, Łotwa) graniczących z Federacją Rosyjską i Republiką Białorusi. W odniesieniu do pierwszego problemu zdefiniowanego przez Wnioskodawcę odstąpiono od analizy rozwiązań przyjmowanych w innych państwach.

W Estonii, na mocy art. 237⁴ kodeksu karnego³, karą od roku do pięciu lat pozbawienia wolności zagrożone jest nielegalne wtargnięcie na terytorium Republiki Estońskiej: (i) mające na celu ukrycie innego przestępstwa przeciwko państwu w Estonii, (ii) połączone z przemocą, pozbawieniem wolności, groźbą użycia siły bądź ograniczenia wolności osoby, albo (iii) dokonane poprzez uszkodzenie lub zniszczenie mienia w celu ułatwienia przekroczenia granicy. Karę od trzech do dziesięciu lat pozbawienia wolności przewidziano, gdy wtargnięcie następuje

² Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

³ Penal Code, tekst w j. angielskim: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528072025005/consolide/current> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25 XI 2025 r.].

z bronią, przedmiotem użytym jako broń, materiałem lub urządzeniem wybuchowym czy źródłem promieniowania, bądź z ukryciem tożsamości (np. z zasłoniętą twarzą) uniemożliwiającym identyfikację, albo kiedy zachowanie wiąże się z zagrożeniem dla życia człowieka. Kwestie związane z nielegalnym przewożeniem cudzoziemców przez granicę państwową lub tymczasową linię graniczną uregulowano w art. 259 kodeksu. Nielegalny przewóz cudzoziemca przez granicę państwową lub tymczasową linię graniczną Republiki Estońskiej podlega karze grzywny albo karze pozbawienia wolności do trzech lat. Ten sam czyn, jeżeli został popełniony przez umieszczenie lub pozostawienie cudzoziemca w sytuacji zagrażającej życiu lub mogącej spowodować poważne uszkodzenie zdrowia, podlega karze grzywny albo karze pozbawienia wolności od roku do siedmiu lat.

W Litwie, zgodnie z art. 291 § 1 kodeksu karnego⁴, każdy kto nielegalnie przekroczył granicę państwową Republiki Litewskiej, podlega karze grzywny albo aresztu, albo karze pozbawienia wolności do lat dwóch. Wyłączenie karalności przewidziano w dwóch przypadkach. Po pierwsze, cudzoziemiec, który narusza granicę wyłącznie w celu skorzystania z prawa do azylu, jest zwalniany od odpowiedzialności na podstawie art. 291 § 2. Po drugie, w § 3 przewidziano zwolnienie z odpowiedzialności cudzoziemca, który – po nielegalnym przekroczeniu granicy Litwy – działał z zamiarem nielegalnego przejścia do państwa trzeciego, o ile podlega on, w przewidzianym trybie, wydaleniu do państwa, z którego wtargnął, bądź do państwa swojego obywatelstwa. Artykuł 292 § 1 dotyczy nielegalnego przewożenia osób przez granicę. Na jego mocy odpowiedzialność ponosi ten, kto przez granicę Litwy przewozi cudzoziemca niemającego stałego miejsca zamieszkania na Litwie albo kto przewozi lub ukrywa na terytorium państwa cudzoziemca, który granicę przekroczył nielegalnie. Za takie działanie grozi grzywna, areszt albo kara pozbawienia wolności do lat sześciu. Przypadki nielegalnego przewożenia osób przez granicę motywowane chęcią zysku podlegają karze grzywny albo karze pozbawienia wolności do lat ośmiu (art. 292 § 2). Gdy czyn sprowadza zagrożenie dla życia człowieka – wówczas kara pozbawienia wolności wynosi od dwóch do ośmiu lat (art. 292 § 3). Szczególną odpowiedzialnością objęto organizatorów procederu – każdy kto organizował czyny określone w art. 292 § 1-3, podlega karze pozbawienia wolności od czterech do dziesięciu lat. Ponadto za czyny określone w art. 292 odpowiadają również osoby prawne.

Zgodnie z art. 284 § 1 łotewskiego kodeksu karnego⁵, za umyślne nielegalne przekroczenie zewnętrznej granicy państwowej grozi krótkoterminowe pozbawienie wolności, nadzór probacyjny, prace na rzecz społeczności albo grzywna. Za umyślne nielegalne przekroczenie granicy państwowej popełnione przez osobę, wobec której w celu zapobieżenia zagrożeniu dla bezpieczeństwa narodowego ustanowiono zakaz wyjazdu z Republiki Łotewskiej, przewidziano karę do roku pozbawienia wolności (alternatywnie: krótkoterminowe pozbawienie wolności, probacja, prace społeczne lub grzywna). Dodatkowo, jeżeli naruszenie granicy popełniono w grupie,

⁴ *Lietuvos Respublikos Baudžiamasis Kodeksas*, tekst w j. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2B866DFF7D43/asr>.

⁵ *Krimināllikums*, tekst w j. łotewskim: <https://likumi.lv/ta/id/88966-kriminallikums>.

z wykorzystaniem pojazdu lub z pominięciem ustanowionego zakazu wjazdu do Republiki Łotewskiej, zastosowanie ma art. 284 § 2, przewidujący karę do dwóch lat pozbawienia wolności (albo – alternatywnie – krótkoterminowe pozbawienie wolności, probacja, prace społeczne lub grzywna). Artykuł 285 łotewskiego kodeksu karnego dotyczy nielegalnego przemieszczania osób przez granicę. Na mocy art. 285 § 1 odpowiedzialność ponosi każdy, kto nielegalnie przemieszcza osobę przez granicę państwową; za taki czyn grozi kara do trzech lat pozbawienia wolności, nadzór probacyjny lub grzywna. Surowsze traktowane są wypadki, gdy czynu dopuszcza się funkcjonariusz państwowy z wykorzystaniem stanowiska, gdy działa grupa po uprzednim porozumieniu albo gdy w jednym zdarzeniu przez granicę nielegalnie przemieszczono kilka osób – wówczas, na podstawie art. 285 § 2, za takie działania grozi kara do sześciu lat pozbawienia wolności, z możliwością orzeczenia konfiskaty mienia oraz z ewentualnym nadzorem probacyjnym do trzech lat. Jeszcze wyższy wymiar sankcji przewidziano dla czynów popełnionych przez zorganizowaną grupę, skutkujących ciężkimi następstwami lub obejmujących „dużą liczbę osób”, tj. w jednym przypadku więcej niż pięć osób – art. 285 § 3 przewiduje wówczas karę od dwóch do ośmiu lat pozbawienia wolności, z opcjonalną konfiskatą mienia oraz możliwym nadzorem probacyjnym do trzech lat. Dodatkową kwalifikację wprowadza art. 285 § 3¹ – jeżeli te same zachowania popełniono w okresie obowiązywania wzmocnionego reżimu systemu ochrony granicy albo w czasie stanu nadzwyczajnego ogłoszonego z powodu zagrożenia nienaruszalności granicy państwowej, kara wynosi od dwóch do dziesięciu lat pozbawienia wolności, również z możliwością orzeczenia konfiskaty i probacji. Najsurowszą reakcję ustawodawca przewidział, gdy skutkiem czynu była śmierć dwóch lub więcej osób – art. 285 § 4 w takim wypadku określa karę od trzech do piętnastu lat pozbawienia wolności oraz możliwość orzeczenia nadzoru probacyjnego do trzech lat.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projektowane zmiany zmierzają do modyfikacji istniejących przepisów ustawy o IPN, w zakresie definicji legalnej zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, zmiany art. 256 § 1a Kodeksu karnego poprzez odwołanie w jego treści do ideologii ukraińskiej formacji OUN-B i UPA, która doprowadziła do ludobójstwa na Wołyniu i w sąsiednich regionach w latach 1943-1945 oraz podniesienie ustawowego zagrożenia za typy czynów zabronionych wskazanych w art. 264 § 2 i 3 k.k.

Przystąpienie do oceny skutków prawnych projektowanych regulacji należy poprzedzić wskazaniem, że ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (dalej: ustawa nowelizacyjna z 2018 r.)⁶ poszerzyła zakres działalności

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 369.

Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, a także wprowadziła pojęcie zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, uznając, że są to „czyny popełnione przez ukraińskich nacjonalistów w latach 1925-1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności. Zbrodnią ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej”.

W zakresie tych rozwiązań Prezydent RP zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy nowelizacyjnej z 2018 r. z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wątpliwości Prezydenta RP wzbudziły regulacje zawarte w art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie ustawy o IPN (w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”), art. 2a ustawy o IPN (w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów” oraz wyrazy „i Małopolski Wschodniej”), a także art. 55a ustawy o IPN, który penalizował czyny polegające na publicznym i wbrew faktom przypisywaniu Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialności za zbrodnie prawa międzynarodowego oraz za zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne lub czyny polegające na rażącym pomniejszaniu odpowiedzialności rzeczywistych sprawców tych zbrodni w inny sposób. Z uwagi na uchylenie art. 55a ustawy o IPN z dniem 17 lipca 2018 r., Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷ umorzył postępowanie w zakresie zarzutów podnoszonych względem uchylonego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że definicja wyrażona w art. 2a ustawy o IPN uniemożliwia precyzyjne określenie, jakie wypowiedzi będą objęte treścią art. 55 ustawy o IPN. Jest to spowodowane tym, że ustawodawca posłużył się kilkoma pojęciami nieostryimi, co w praktyce uniemożliwia jednolitą wykładnię wskazanej definicji. Z jednej strony, Trybunał dostrzegł, że nie jest możliwe jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „ukraińskiego nacjonalisty”, z drugiej zaś nie jest możliwe dokładne określenie, na gruncie kwestionowanych przepisów, granic geograficznych Galicji Wschodniej. Trybunał zaznaczył, że „ustawa o IPN nie precyzuje, czy przez «ukraińskich nacjonalistów» należy rozumieć (tylko) zorganizowane struktury polityczne (np. Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów – ukr. *Організація Українських Націоналістів*) lub paramilitarne (np. Ukraińska Organizacja Wojskowa – ukr. *Українська Військова Організація*), których członkowie brali udział w czynach wymierzonych przeciwko władzom państwowym oraz ludności cywilnej, czy też – jak sugeruje Marszałek Sejmu w swoim stanowisku – każdego, kto utożsamiając się z ideami ukraińskiego ruchu narodowego w okresie II Rzeczypospolitej oraz w trakcie II wojny światowej i w okresie powojennym, działał

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 2072.

przeciw Państwu Polskiemu i jego obywatelom”⁸. Zaniechanie precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „ukraińskich nacjonalistów” prowadzi w ocenie TK do swobody w interpretacji typu czynu zabronionego z art. 55 ustawy o IPN, znacznie wykraczającej poza ramy dopuszczalne przez wymóg określoności normy karnoprawnej. To bowiem od ostatecznej interpretacji sądu, czy sprawcami danej zbrodni byli ukraińscy nacjonaści, będzie zależała odpowiedzialność karna za występki z art. 55 ustawy o IPN. Tymczasem z art. 42 ust. 1 Konstytucji wynika, że „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować [się] na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)”⁹. W wyroku z 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05¹⁰ Trybunał podkreślił, że dopuszczalność i zakres stosowania przepisów prawa karnego o charakterze blankietowym wyznaczone są przez zasadę określoności tych przepisów oraz zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego. W tym kontekście Trybunał wyraził tezę, że „przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych”. Trybunał dodał, że „nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu”¹¹.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że pojęcie „Małopolska Wschodnia” nie zostało zdefiniowane w ustawie o IPN. W wyroku z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18, stwierdzono, że obszar Małopolski jako polskiej krainy historycznej, obejmował dawne (z czasów I Rzeczypospolitej) województwa: krakowskie,

⁸ Wyrok TK z 17 I 2018 r., sygn. akt K 1/18, OTK – A 2019, nr 6, pkt. 2.5.3.

⁹ Wyrok TK z 8 VII 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6/A, poz. 62.

¹⁰ OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83.

¹¹ Wyrok TK z 9 VI 2010 r., sygn. akt SK 52/08, OTK ZU 2010, nr 5/A, poz. 50.

sandomierskie i lubelskie. Jej wschodnia granica (w pewnym uproszczeniu) opierała się na linii: Siedlce – Budzyń – Radzyń – Czemierniki – Parczew – Puchaczów – Biskupice – Wysokie – Goraj – Biłgoraj – Rudnik – Głowów – Czudec – Niebylec – Dukla¹². Dopiero w okresie zaborów (kiedy to, po likwidacji Księstwa Warszawskiego, Małopolska została podzielona pomiędzy Cesarstwo Austrii oraz Cesarstwo Rosji) zaczęła się zacierać świadomość dawnych granic, zaś w II Rzeczypospolitej z Małopolską próbowano utożsamiać cały obszar byłego Królestwa Galicji i Lodomerii w celu podkreślenia historycznych związków tych terenów z Państwem Polski¹³. Jednakże współcześnie, w powszechnej świadomości, przez Małopolskę rozumie się albo krainę historyczną (znajdującą się w całości w obecnych granicach Państwa Polskiego), albo – w pewnym uproszczeniu – obszar obecnego województwa małopolskiego (istniejącego od 1 stycznia 1999 r.). Natomiast na określenie zbiorcze terenów przedwojennych województw lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego stosuje się w mowie powszechnej wymiennie terminy geograficzne: Galicja Wschodnia¹⁴ lub Kresy Południowo-Wschodnie¹⁵.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wysoce niefortunna redakcja zaskarżonych przepisów uniemożliwia jednoznaczne określenie zakresu – w części przez nie statutowanym odnośnie do «ukraińskich nacjonalistów» i «Małopolski Wschodniej» – stosowania art. 55 ustawy o IPN”. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika bowiem nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji (w ramach tejże funkcjonuje zasada określoności przepisów prawa); nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego (potencjalnych) adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Tym bardziej jest to niedopuszczalna sytuacja na gruncie zasad kreowania odpowiedzialności karnej. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów

¹² Por. mapę „Małopolska w XVI w.” [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 16, Warszawa 2003, s. 525.

¹³ Zob. np. H. Rutkowski, hasło „Małopolska” [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 16, s. 525, za wyrok TK z 17 I 2019 r., sygn. akt K 1/18, OTK-A 2019, nr 6.

¹⁴ Zob. np.: Z. Zaks, *Sprawa Galicji Wschodniej w Lidze Narodów (1920-1922)*, [w:] *Najnowsze dzieje Polski. Materiały i studia z okresu 1914- 1939*, t. 12, Warszawa 1967, s. 127 i n.; hasło „Galicja” [w:] *Encyklopedia szkolna. Historia*, WSiP, Warszawa 1993, s. 132; A. Albert [W. Roszkowski], *Najnowsza historia Polski 1914- 1993*, t. 1, Warszawa 1995, s. 67, 71 i 72; M. Gaczkowski, *O politykę realną. Ukraińscy konserwatyści w Galicji Wschodniej wobec II Rzeczypospolitej (1923-1930)*, „Miscellanea Posttotalitarna Wratislaviensia” nr 1/2013, s. 39 i n.; *Kresy Rzeczypospolitej. Wielki młot Polaków*, „Polityka. Pomocnik Historyczny” 2015, nr 2, s. 52, 53, 59, 60, za wyrok TK z 17 I 2019 r., sygn. akt K 1/18, OTK-A 2019, nr 6.

¹⁵ Zob. np.: W. Sienkiewicz, hasło „Kresy” [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 14, Warszawa 2003, s. 572; P. Chmielowiec, I. Kozimała (red.), *Kresy Południowo-Wschodnie pod okupacją sowiecką 1939-1941*, Rzeszów 2014; S. Koper, *Kresy Południowo-Wschodnie. Przewodnik historyczny. Polskie ślady*, Warszawa 2015, za wyrok TK z 17 I 2019 r., sygn. akt K 1/18, OTK-A 2019, nr 6.

pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. W analizowanej kwestii posłużenie się pojęciami „ukraińscy nacjonaści” oraz „Małopolska Wschodnia” jest w takim stopniu niejasne i nieprecyzyjne, że zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż w praktyce ich stosowania (jako determinantów strony przedmiotowej czynu, o którym mowa w art. 55 ustawy o IPN) dojdzie do naruszenia określoności przepisów prawa (wywodzoną z art. 2 Konstytucji) oraz zasady *nullum crimen sine lege certa*, ujętej w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Projektodawca proponuje zastąpienie terminu „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów” określeniem „zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką” (zmiana art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie ustawy o IPN). Również w zakresie definicji zbrodni, ujętej w art. 2a ustawy o IPN, proponuje się tożsamą zmianę. Dodatkowo projekt usuwa błędne wskazanie, że „zbrodnie formacji ukraińskich kolaborujących z III Rzeszą” były popełnione w latach 1925-1950, z uwagi na to, że w okresie od 1925 do 1932 r. i od 1945 do 1950 r. nie istniała III Rzesza Niemiecka. Zakłada też zastąpienie wskazania terytorialnego odwołującego się do Wołynia i Małopolski Wschodnie określeniem „na terytorium II Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zmianę tę, w kontekście realizacji zasady określoności przepisów prawa, należy ocenić pozytywnie, ponieważ usuwa ona wątpliwości interpretacyjne, które zostały zakwestionowane przez TK w wyroku 17 stycznia 2019 r., a tym samym zabezpieczają adresata normy prawnej przed zastępowaniem ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa przez organ stosujący prawo. Dodać należy, że zbrodnie objęte zakresem projektu były także popełniane poza obszarem Wołynia i Galicji Wschodniej, czego przykładem było zamordowywanie 15 czerwca 1934 r. w Warszawie ministra spraw wewnętrznych II RP Bronisława Pierackiego przez członka OUN Hryhorija Maciejkę oraz udział Ukraińskiego Legionu Samoobrony w tłumieniu powstania warszawskiego¹⁶. Stąd też należy rozważyć posłużenie się terminem bardziej pojemnym i jednoznacznym tj. terytorium II Rzeczypospolitej w kontekście zbrodni dokonanych przez wskazane formacje.

Mimo tej uwagi, zastrzeżenia w zakresie nowego brzmienia art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie ustawy o IPN wzbudza pojęcie „współpracowników” Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką. Nie jest wiadome w jaki sposób należy identyfikować współpracownika wskazanych organizacji, co jednoznacznie wskazuje, że projektowana regulacja w tym zakresie nie jest jasna i precyzyjna.

Poza tym, nowa treść art. 2a ustawy o IPN w sposób nieuzasadniony rozszerza definicję zbrodni członków i współpracowników określonych organizacji ukraińskich

¹⁶ Ukraiński Legion Samoobrony należy postrzegać jako ukraińską formację kolaborującą z Trzecią Rzeszą Niemiecką. Była to tzw. melnykowska frakcja Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów. Nie stanowiła ona części Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) oraz Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA), zob. szerzej M. Majewski, *Przyczynek do wojennych dziejów Ukraińskiego Legionu Samoobrony (1943—1945)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2005, nr 4, 295-327.

na „inne czyny polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka”. Zwrot ten jest niezwykle pojemny, gdyż pozwala objąć zakresem art. 2a ustawy o IPN szereg czynów o mniejszym ładunku społecznej szkodliwości, które nie są motywowane nacjonalizmem, jak również nie stanowią zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i zbrodni wojennych, o których mowa w preambule ustawy, oraz przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarty ustawy o IPN.

Projekt zakłada zmianę art. 256 § 1a Kodeksu karnego poprzez odwołanie w jego treści do „ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej”. Takie rozwiązanie nie wydaje się zasadne, gdyż *de lege lata* ideologia Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej mieści się w pojęciu zbiorczym „ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne”. Chodzi tu o każdą ideologię u podstaw których leży przekonanie o dopuszczalności użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że celem zmiany w art. 256 § 1a k.k. jest także „uniemożliwienie publicznego głoszenia kłamstw na temat zbrodni ludobójstwa na Wołyniu i w sąsiednich regionach II Rzeczypospolitej Polskiej, w latach 1943-1945”. Dostrzec należy, że takie zachowania są już karalne na podstawie obowiązującej ustawy o IPN. Zgodnie z art. 55 tejże ustawy „Kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza zbrodniom, o których mowa w art. 1 pkt 1, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Wyrok podawany jest do publicznej wiadomości”. Odwołanie do art. art. 1 pkt 1, w treści art. 55 ustawy o IPN, jednoznacznie wskazuje, że tak wskazany typ czynu zabronionego penalizuje zaprzeczanie zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką. W odniesieniu do konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony pamięci historycznej ważne znaczenie mają regulacje zawarte w art. 133 k.k. (dotyczącym publicznego znieważania Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej) oraz w art. 49 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁷ (dotyczącym demonstracyjnego okazywania w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom). Przepisy te „współtworzą prawo karne pamięci i jako takie mają swe uzasadnienie w historii oraz współczesnej aksjologii prawa”¹⁸.

Projekt zawiera także zmianę art. 264 § 2 i § 3 k.k., wyłącznie w zakresie podniesienia zagrożenia karą za te przestępstwa polegające na przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami (art. 264 § 2 k.k.) i organizowaniu przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 264 § 3 k.k.). Uzasadnienie projektu wskazuje, że zmiana ta wynika z konieczności wzmacniania „systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w wymiarze nie tylko militarnym ale także

¹⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 734.

¹⁸ W. Kulesza, *Polska godność narodowa w świetle prawa karnego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2018, z. 1, s.183.

pozamilitarnym”. Z oczywistych względów rzeczona propozycja legislacyjna ma wymiar pozamilitarny. Projektodawca nie wyjaśnia, w jaki sposób podniesienie granic zagrożenia karą za powołane przestępstwa wzmocni system bezpieczeństwa RP. W szczególności nie powołano jakichkolwiek danych wskazujących, że sankcje przewidziane w obecnie obowiązujących przepisach art. 264 § 1 i § 3 k.k. są nieadekwatne i to w dodatku w sposób negatywnie wpływający na zapewnienie prawidłowego działania systemu bezpieczeństwa państwa.

Projektowane rozwiązanie budzi wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności ingerencji w prawa jednostki (tu wolności osobistej). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, ustawodawca konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę praw jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego, jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym należy, że wskazane środki o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka, ale chodzi o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu¹⁹. Przestanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” (art. 31 ust. 3 Konstytucji) stanowi odpowiednik wypowiedianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji, w danym stanie faktycznym, w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś strony, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie²⁰.

Podwyższając w sposób radykalny wysokość kary pozbawienia wolności, projekt wychodzi z błędnego założenia, że zwiększy to „atrakcyjność” tej kary i – jak

¹⁹ Wyrok TK z 3 X 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188.

²⁰ Zob. szerzej orzeczenie z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, cz. I, poz. 2.

można przypuszczać – doprowadzi do odstraszenia przyszłych potencjalnych sprawców przestępstw nielegalnego przekroczenia granicy oraz organizowania innym osobom. W uzasadnieniu brak jest jakichkolwiek dowodów (badań empirycznych, danych statystycznych) uzasadniających taką tezę. Przyjęte założenie nie jest trafne, natomiast w sposób nieodwołujący się do danych empirycznych z zakresu obecnego zagrożenia przestępczością prowadzi do wzrostu represyjności prawa karnego. Projektodawcy pomijają fakt, że organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy może stanowić przejaw „zawodowego” charakteru takiej działalności sprawcy, a także zostać popełnione przez sprawcę w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. W takich przypadkach zastosowanie będą miały zasady określone w art. 65 § 1 w zw. z art. 64 § 2 k.k. Według aktualnie obowiązującej treści tych artykułów sąd wymierza karę pozbawienia wolności przewidzianą za przypisane przestępstwo w wysokości od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę, a zatem *de lege lata* istnieje możliwość orzeczenia karu pozbawienia wolności do 12 lat.

W ramach konsultacji społecznych projekt został oceniony niejednoznacznie. Część oceniających wskazała, że projektowane rozwiązania zasługują na akceptację, ponieważ są „niezbędnym krokiem w ochronie pamięci historycznej Polski”, zaś dzięki „precyzyjnemu określeniu przestępstw popełnianych przez członków i współpracowników organizacji ukraińskich nacjonalistów, zapewnimy, że negowanie zbrodni ludobójstwa na Wołyniu nie pozostanie bezkarne”²¹. Wskazano też, że projekt „precyzyjnie definiuje zbrodnie ludobójstwa popełnione na obywatelach II RP, odpowiadając na wyrok Trybunału Konstytucyjnego i wzmacniając podstawy prawne działania IPN. Wprowadzenie zakazu propagowania banderyzmu obok innych totalitarnych ideologii chroni przestrzeń publiczną przed relatywizacją zbrodni. Dodatkowo, zaostrzenie kar za nielegalne przekraczanie granicy w kontekście współczesnych zagrożeń wzmacnia bezpieczeństwo państwa. Ustawa nie godzi w relacje polsko-ukraińskie, lecz przeciwdziała ekstremizmowi i wspiera budowanie pamięci o ofiarach z szacunkiem i odpowiedzialnością”²².

Zostały wyrażone także głosy krytyczne, w ramach, których wskazuje się, że „projekt nie przedstawia przekonujących dowodów na poprawę bezpieczeństwa czy spójności społecznej, za to generuje koszty administracyjne, ryzyko sporów sądowych i napięcia w życiu publicznym. Zamiast eskalować spory historyczne, państwo powinno koncentrować się na działaniach integracyjnych, edukacyjnych i na skutecznym stosowaniu już obowiązującego prawa”²³, oraz że „projekt bez sensu i nic nie wnoszący. Spowoduje tylko zaostrzenie stosunków pomiędzy Polską i Ukrainą, co w trakcie wojny z Rosją jest niewskazane”²⁴. Podniesiono również, że „ustawa źle napisana, nieprecyzyjna, niepotrzebna, nastawiona wyłącznie na

²¹ ID ankiety: 87922.

²² ID ankiety: 60052.

²³ ID ankiety: 73283.

²⁴ ID ankiety: 83356.

zaostrenie sporu politycznego ze szkodą dla stosunków Polski z Ukrainą, będącą naszym ważnym sojusznikiem”²⁵.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w artykule poddającym pod ochronę wolność wypowiedzi.

Art. 2 projektu ustawy wprowadza istotne ograniczenia dotyczące wolności wypowiedzi (zmiany w art. 256 § 1a Kodeksu karnego). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące ograniczeń wolności wypowiedzi o wydarzeniach historycznych (wyrok Wielkiej Izby ETPC w sprawie *Perinçek p. Szwajcarii*, z 15.10.2025 r., 27510/08, który dotyczył wypowiedzi negujących ludobójstwo Ormian w 1915 r. i stwierdzał nadmierną ingerencję w wolność wypowiedzi skarżącego przez władze szwajcarskie).

Należy także zwrócić uwagę na Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści z 20 maja 2022 r., CM/Rec(2022)16 (*Recommendation of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech*). Komitet Ministrów Rady Europy zaleca w tym dokumencie zwalczanie „wypowiedzi, które podżegają, promują, szerzą lub usprawiedliwiają przemoc, nienawiść lub dyskryminację wobec osoby lub grupy osób albo poniżają je ze względu na ich rzeczywiste lub przypisywane cechy osobiste”.

Można zastanawiać się, czy zaproponowany przepis art. 256 § 1a Kodeksu karnego został sformułowany z wystarczającą precyzją i czy jego stosowanie będzie zawsze mieścić się w granicach ingerencji w wolności wypowiedzi wyznaczonych przez orzecznictwo ETPC. Wydaje się jednak, że możliwe są wykładnia i stosowanie tego przepisu w sposób zgodny z EKPC, tak aby uniknąć kryminalizacji wypowiedzi, które nie szerzą ani nie usprawiedliwiają przemocy, nienawiści lub dyskryminacji.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

1. Obywatele polscy, którzy:

- na terenie Polski publicznie propagują treści uznane za ideologię Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA). Oszacowanie liczby takich osób ani liczby tego rodzaju wystąpień nie jest możliwe²⁶;

²⁵ ID ankiety: 75666.

²⁶ Brak danych dotyczących tego rodzaju wystąpień, zakończonych wyrokiem skazującym. Sprawy noszące znamiona takich wystąpień były dotychczas umarzane np. <https://kresy.pl/wp-content/uploads/2021/04/doc100320-10032020113126.pdf?fbclid=IwAR3mLcZIkBh4FgVNW7CGw1IU01EvuYqxwLRaULdaOmUlauxOkSobg7RpEfU>.

- organizują innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Oszacowanie liczby takich osób nie jest możliwe²⁷.

2. Obywatele innych państw, którzy:

- przebywając na terenie Polski publicznie propagują treści uznane za ideologię Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA). Oszacowanie liczby takich osób ani liczby tego rodzaju wystąpień nie jest możliwe²⁸.
- przekraczają granicę RP używając przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami, a także osoby, które będą organizować innym osobom przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom. Liczebność osób przekraczających granicę RP w sposób opisany w ustawie zależna jest od praktyki orzeczniczej i skali działań i obecnie nie jest możliwa do oszacowania podobnie jak liczba zatrzymanych osób organizujących innym osobom przekraczanie granicy jest zmienna i wynika z bieżących uwarunkowań²⁹.

3. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej (1) – jako organ kierujący pracami Instytutu, odpowiedzialny m.in. za realizację zadań ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w tym ściganie zbrodni opisanych w tej ustawie.
4. Wydziały karne sądów okręgowych (47 wydziałów) – jako podmioty rozpatrujące sprawy karne w zakresie objętym nowelizacją (propagowanie ideologii, przestępstwa graniczne).
5. Jednostki penitencjarne (103 – zakłady penitencjarne i areszty śledcze) – jako miejsca wykonania kary pozbawienia wolności wobec skazanych na podstawie nowych przepisów, ponoszące utrzymanie i oddziaływań resocjalizacyjnych.

²⁷ W 2024 r. na terytorium całego kraju funkcjonariusze Straży Granicznej (SG) przedstawili zarzuty organizowania i pomocnictwa w nielegalnej migracji 87 osobom z Polski.

<https://www.gov.pl/web/mswia/nowe-regulacje-w-walce-z-nielegalna-migracja-strefa-buforowa-na-granicy-z-bialorusia-przedluzona>

<https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/14533,Nowy-trend-w-nielegalnej-migracji-na-wschodniej-granicy.html>.

²⁸ Wnioskodawca zakłada, że przepisy dotyczyć będą w szczególności mniejszości ukraińskiej w Polsce i obywateli Ukrainy przebywających na terenie RP, jednak w uzasadnieniu do projektu ustawy nie oszacowano liczby takich osób ani nie wskazano liczby wydarzeń, których potencjalnie dotyczyć mogą projektowane przepisy. Nie ma też możliwości przedstawienia takich szacunków na podstawie dostępnych danych.

W przypadku wskazanego w projekcie ustawy przykładu prokura odmówiła wszczęcia dochodzenia:

<https://www.gov.pl/web/po-warszawa-praga/odmowa-wszczecia-dochodzenia-w-sprawie-prezentowania-czerwono-czarnych-flag-ukraińskiej-bandery-uzytkowanej-przez-organizacje-ukraińskich-nacjonalistów-i-ukraińska-powstancza-armie-na-stadionie-narodowym>.

²⁹ W 2024 r. na terytorium całego kraju funkcjonariusze SG przedstawili zarzuty organizowania i pomocnictwa w nielegalnej migracji 597 osobom, m.in. z Ukrainy (280), Polski (87), Białorusi (50) i Gruzji (30), <https://www.gov.pl/web/mswia/nowe-regulacje-w-walce-z-nielegalna-migracja-strefa-buforowa-na-granicy-z-bialorusia-przedluzona>.

WSPÓLNY RAPORT POL – CZE O NIELEGALNEJ MIGRACJI I PÓŁROCZE 2024, <https://slaski.strazgraniczna.pl/download/6/298982/WSPOLNYRAPORTPOL-CZEIpolrocze2024.pdf>.

B. Wpływ na społeczeństwo

W świetle uzasadnienia projektu jego skutki społeczne według Wnioskodawcy dotyczą wyposażenia państwa polskiego w precyzyjne narzędzia prawne w przypadku negowania zbrodni dokonanych na obywatelach polskich Wołyniu (art. 1 projektu) oraz lepszej ochrony obywateli przez nielegalną migracją i jej skutkami (art. 2 projektu).

Zakładana precyzja projektowanej regulacji budzi szereg wątpliwości. Zastrzeżenia dotyczą przy tym kilku kwestii. Pierwsza odnosi się do zastosowania pojęcia „ideologii OUN-B i UPA”, na co wskazano m.in. w opinii Prokuratora Generalnego do druku sejmowego nr 1760³⁰, w którym zaproponowano analogiczne rozwiązania dotyczące tej kwestii. Podnosząc problem zastosowania w praktyce określenia „propagowanie ideologii” opisanego w uzasadnieniu do projektu ustawy, Prokurator Generalny zwraca uwagę, że „ideologia, której propagowanie ma być zakazane, sprowadza się głównie do głoszenia nieprawdziwych informacji na temat ludobójstwa dokonanego przez ukraińskich nacjonalistów na polskich kresach wschodnich w latach 1943-45, a nie do poglądów, które do tego ludobójstwa doprowadziły.”

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę, że zastosowanie określenia „oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką” może powodować trudności w określeniu czy czyny, o których mowa uznać należy za zbrodnie nazistowskie, czy też zbrodnie członków i współpracowników OUN-B i UPA. Odnosząc się do tej kwestii wskazać też należy na wnioski historyków dotyczące relacji OUN-B z Trzecią Rzeszą przed 1943 r., czy kwestie taktycznej współpracy wrogich sobie formacji, których łączył przeciwnik – ZSRR³¹. Proponowane przepisy budzić mogą też nieporozumienia związane z zastosowaniem pojęć, np. użycia ogólnego pojęcia Ukraińska Armia Powstańcza w odniesieniu do propagowania ideologii, bez uwzględnienia historii tej formacji³².

Wątpliwości budzić może zastosowane w projekcie pojęcie „współpracowników”³³ (w projekcie ustawy wykorzystano również pojęcie „kolaboracja”³⁴), które użyte w odniesieniu do współpracy podejmowanej przez grupy i jednostki z OUN-B i UPA pod koniec II wojny światowej i tuż po jej zakończeniu może prowadzić do nieuwzględniania historycznego kontekstu takiej

³⁰ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/E671D4FD4474ABAF1258D2A002804FB/%24File/1760-001.pdf>;

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/E671D4FD4474ABAF1258D2A002804FB/%24File/1760-001.pdf>.

³¹ G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942–1960*, ISP PAN, Warszawa 2006.

³² W odniesieniu do proponowanych przepisów karana byłaby także „ideologia UPA” w okresie jej powstania, a więc także wartości, idee i założenia Ukraińska Powstańcza Armia Tarasa Bulby-Borowcia, określanego jako zwolennika tradycji demokratyczno-republikańskiej, nie totalitarnego nacjonalizmu integralnego – na podst. G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942-1960. Działalność Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i Ukraińskiej Powstańczej Armii*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006.

³³ G. Motyka, *Rzeź wołyńska 1943–1944. Studia i materiały*, Warszawa 2003.

³⁴ Zgodnie z definicjami słowników języka polskiego, *współpraca* to ogólna zgoda na pracę z innymi dla wspólnego celu, podczas gdy *kolaboracja* to specyficzny, negatywnie nacechowany rodzaj współpracy, który od II wojny światowej oznacza współpracę z okupantem lub wrogiem na szkodę własnego kraju. <https://sjp.pwn.pl/sjp> ; <https://wsjp.pl/>.

współpracy³⁵ i uznania prezentystycznej wizji przeszłości. W konsekwencji przyjęcie proponowanych przepisów może skutkować ograniczeniem wolności badań historycznych i wolności wypowiedzi.

Wątpliwości budzić też może zawężenie okresu działalności wymienionych w ustawie organizacji do lat 1943-1945³⁶.

W kontekście skutków społecznych projektu odnieść się należy także do ryzyka nieporozumień w interpretacji symboliki obecnej w przestrzeni publicznej. Za przykład może posłużyć mylne odczytanie barw polskich wojsk inżynieryjnych³⁷ jako barw używanych przez UPA³⁸.

Inną kwestią jest debata prowadzona w Polsce w sferze publicznej w odniesieniu do wydarzeń, których apogeum miało miejsce w 1943 roku i które w dyskusji akademickiej oraz w literaturze naukowej określane są m.in. jako „zbrodnia wołyńsko-galicyska”, „antypolska akcja OUN-UPA na Wołyniu i w Galicji Wschodniej”³⁹, zaś w sferze publicznej także jako „zbrodnia wołyńska” lub „rzeź wołyńska”⁴⁰. Masowa eksterminacja polskiej ludności cywilnej określana w taki sposób uważana jest za jedno z najtragiczniejszych i najkrwawszych momentów polskiej historii czasu II wojny światowej. Pogląd ten jest udziałem większości polskich historyków, niezależnie od sporów wokół kwalifikacji prawnej wydarzeń sprzed ponad ośmiu dekad⁴¹.

Po agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. na debatę wokół wydarzeń, mających miejsce w czasie II wojny światowej na Wołyniu i w Galicji Wschodniej w istotny sposób wpływają wydarzenia bieżące. Z tego powodu obecnie w Polsce za kluczowe wątki tej debaty uznaje się z jednej strony upamiętnienie ofiar zbrodni wołyńsko-galicyskiej⁴², z drugiej zaś kwestie poszukiwań ofiar i przeprowadzenia ekshumacji „polskich ofiar UPA”⁴³.

Obecnie zmiany legislacyjne mogą mieć wpływ zarówno na upamiętnienia ofiar jak i na bieżące relacje między Polakami i Ukraińcami. Wynika to m.in. z odrębnych perspektyw. O ile wspomniana wcześniej perspektywa polska koncentruje się na

³⁵ Np. G. Motyka, R. Wnuk, *Pany i rezuny. Współpraca AK-WiN i UPA 1945-1947*, Warszawa 1997; M. Zajączkowski, *Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów – frakcja banderowska i UPA na Lubelszczyźnie 1944-1950*, Warszawa–Lublin 2015.

³⁶ G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942-1960. Działalność Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i Ukraińskiej Powstańczej Armii*, Warszawa 2006.

³⁷ <https://www.wojsko-polskie.pl/dorsz/articles/aktualnosci-w/swieto-wojsk-inzynieryjnych-dzien-sapera>.

³⁸ <https://konkret24.tvn24.pl/polska/banderowskie-flagi-przy-pomniku-polskiej-armii-wyjasniamy-skad-te-barwy-ra1114746-ls6071829>.

³⁹ Pojawiają się także określenia takie jak „antypolska akcja OUN-UPA” np. Konferencja IPN, *Antypolska akcja OUN-UPA 1943-1944. Fakty i interpretacje*, IPN, Warszawa 2002; D. K. Markowski, „Antypolska akcja” OUN-UPA w Galicji Wschodniej 1943-1945, Kraków 2023.

⁴⁰ *Wybrane publikacje*, <https://zbrodniawolynska.pl/zw1/czytelnia/wybrane-publicacji/150.Wybrane-publicacje.html>.

⁴¹ G. Motyka *Czy zbrodnia wołyńsko-galicyska 1943–1945 była ludobójstwem? Spór o kwalifikację prawną „antypolskiej akcji” UPA*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2016, DOI: 10.35757/RPN.2016.24.15, <https://czasopisma.isppan.waw.pl/rpn/article/download/793/621/1470>.

⁴² W tym kontekście mowa najczęściej o obywatelach II RP, zarówno narodowości polskiej, jak i innych narodowości, ale także osób z rodzin mieszanych, głównie polsko-ukraińskich.

⁴³ *Pogrzeb ofiar Zbrodni Wołyńskiej w Puźnikach*, <https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/229098.Pogrzeb-ofiar-Zbrodni-Wolynskiej-w-Puznikach.html>; *Ambasador Ukrainy w Polsce zapowiada nowe pozwolenia na poszukiwania i ekshumacje*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ambasador-ukrainy-w-polsce-zapowiada-nowe-pozwolenia-na-poszukiwania-i-ekshumacje>.

wydarzeniach z okresu II wojny światowej, ukraińska skupiona jest na teraźniejszości. Ukraińskie organizacje działające w Polsce jeszcze przed 2022 r. podkreślały, że w Ukrainie „Symbolika, która kiedyś była symboliką UPA czy OUN, obecnie praktycznie zatraciła swoje pierwotne organizacyjne zabarwienie i wskutek ostatnich ukraińskich rewolucji stała się symboliką walki o godność, oznaką patriotyzmu, a przede wszystkim sprzeciwu przeciw rosyjskiemu imperializmowi”⁴⁴. Na tę współczesną odmienną sposobu postrzegania symboliki UPA i OUN-B w Polsce i Ukrainie, a także zmienność interpretacji symboliki na przestrzeni dekad uwagę zwracają także polscy historycy⁴⁵.

Nie mniej ważne w tym kontekście są tzw. priorytety pamiętania: jak zauważył Grzegorz Motyka odnosząc się do perspektywy badaczy ukraińskich: „Działania przeciwko Polakom na Wołyniu i w Galicji Wschodniej są traktowane jako jeden z epizodów tej organizacji. Z kolei dla Polaków jest to niewątpliwie najważniejszy fragment historii ukraińskiego podziemia”⁴⁶.

Mając na uwadze odmienną perspektywę, emocje i priorytetów pamiętania obu społeczeństw, ale też różnic w interpretacji wspomnianych wyżej kwestii historycznych w Polsce i Ukrainie, spodziewać się można, że wprowadzenie projektowanych przepisów skutkować może nieporozumieniami i okazać się konfliktogenne.

Projektowane przepisy mogą mieć też istotny wpływ na relacje między Polakami i Ukraińcami. Badania przeprowadzone przez CBOS w lipcu 2023 r.⁴⁷, pokazały, że odnotowano zarówno ogólną, pozytywną zmianę stosunku Polaków do Ukraińców, a jednocześnie znaczny wzrost odsetka Polaków, którzy słyszeli o rzezi wołyńskiej. Piętnaście lat wcześniej słyszała o niej nieco ponad połowa badanych (59%), a w 2023 r. było to niemal całe społeczeństwo (92%). Tę zmianę przypisywano m.in. zwiększonej obecności Ukraińców w Polsce przyczyniającej się do częstszego poruszania w polskiej debacie publicznej tematów dotyczących Ukrainy. Jednocześnie wyniki badań CBOS z 2023 r., wskazały, że „pomimo częstszego przekonania, że wspólna historia raczej dzieli Polaków i Ukraińców, zdecydowana większość badanych uważała, że pojednanie między naszymi narodami jest możliwe (78%)”. O istotnej zmianie w postrzeganiu wspólnej przeszłości świadczył znaczący, 14-punktowy wzrost deklaracji o możliwości pojednania w stosunku do pomiaru przeprowadzonego pięć lat wcześniej, a więc jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie (wówczas odsetek ten wynosił 64%).

⁴⁴ https://ukraincy.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/20141026-VII-Zjazd-Apel-do-Polakow_PL.pdf

⁴⁵ K. Wóycicki, *Pod flagą czerwono-czarną*, <https://historia.rp.pl/historia-swiata/art43260441-pod-flaga-czerwono-czarna>; T. Bereza, *Pod flagą czerwono-czarną*. Suplement z warsztatu historyka, <https://historia.rp.pl/historia-swiata/art43327001-pod-flaga-czerwono-czarna-suplement-z-warsztatu-historyka>; J. Konieczna-Salamatin, T. Stryjek, *Polacy i Ukraińcy 1989–2023: dlaczego nadal uwikłani w przeszłość?* Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/09/Polacy-i-Ukraińcy-1989-2023-do-publicacji.pdf>.

⁴⁶ G. Motyka, *Antypolska akcja OUN-UPA w ukraińskiej historiografii*, w: „Konferencja IPN, Antypolska akcja OUN-UPA 1943-1944. Fakty i interpretacje”, Warszawa 2002, s. 141 i n.

⁴⁷ *Stosunki polsko-ukraińskie 80 lat po Wołyniu*, Komunikat z badań CBOS, Nr 83/2023, s. 3, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_083_23.PDF.

Zmiany widoczne w wynikach badań CBOS i możliwe zmiany w zaobserwowanych trendach znalazły swoje odzwierciedlenie w treściach, jakie przedstawiono w trakcie konsultacji społecznych projektu ustawy (o czym dalej).

W tym miejscu odnotować należy, że skutkiem złożenia projektu ustawy jest publikacja oświadczenia grupy ukraińskich historyków na stronie Instytutu Pamięci Narodowej Ukrainy⁴⁸ oraz na profilu ambasady Ukrainy w Polsce na Facebooku.

Wskazać też należy, że zaproponowana zmiana art. 2a wskazuje na propozycję usunięcia drugiego zdania tego artykułu (w jego obecnym brzmieniu)⁴⁹. Zmiany tej nie wyjaśniono w uzasadnieniu, co nie pozwala na analizę jej celowości.

Kwestie zmian przepisów Kodeksu karnego dotyczących kar za przekraczanie wbrew przepisom granicy RP przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami, a także organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej; w odniesieniu do skutków społecznych, w tym stopnia społecznej akceptacji nowych regulacji są trudne do ustalenia.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych przesłano 304 ankiety⁵⁰. Wśród wypowiadających się dominowali zwolennicy projektu, przy czym w komentarzach stosunkowo często przedstawiano wypowiedzi nacechowane emocjonalne, odnoszące się do współczesnego postrzegania wydarzeń z okresu II wojny światowej. Z przedstawianych uwag wynika, że kluczową kwestią dla uczestników jest pamięć o ofiarach zbrodni i potępienie zbrodni z okresu II wojny światowej. W odniesieniu do skutków społecznych przyjęcia proponowanych przepisów wskazywano z jednej strony na potrzebę prac eksperckich i edukacyjnych⁵¹ z drugiej zaś pogorszenie relacji między Polakami i Ukraińcami w Polsce⁵². Wskazywano na ryzyko eskalacji napięć polsko-ukraińskich na poziomie dyplomatycznym, konfliktogenność przepisów, a także możliwe wykorzystanie prac nad przepisami do działań propagandowych Federacji Rosyjskiej⁵³. Wśród wypowiadających się były też osoby wskazujące na brak potrzeby zmian istniejących rozwiązań prawnych⁵⁴.

Stosunkowo mało uczestników konsultacji wypowiedziało się na temat zmian przepisów karnych RP. Uwagi odnoszące się do tych kwestii omawiane były jako

⁴⁸ Otwarte oświadczenie przedstawicieli środowiska historycznego Ukrainy w sprawie zamiarów niektórych sił politycznych Polski ustawowego potępienia działalności UPA i OUN(b), zrównania jej z totalitarnymi reżimami nazizmu i komunizmu, <https://uinp.gov.ua/pres-centr/novyny/vidkryta-zayava-predstavnykiv-istorychnoyi-spilnoty-ukrayiny-otwarte-oswiadczenie-predstavicieli-srodowiska-historycznego-ukrainy>.

⁴⁹ Zbrodnią ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej.

⁵⁰ [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-32132-2025_wyniki/\\$file/RPW-32132-2025_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-32132-2025_wyniki/$file/RPW-32132-2025_wyniki.pdf).

⁵¹ ID ankiety: 86650.

⁵² ID ankiety: 79668.

⁵³ ID ankiety: 69855.

⁵⁴ ID ankiety: 85866, ID ankiety: 88451.

odrębna kwestia, wskazywano przy tym na brak ich powiązania z projektowanymi zmianami w ustawie o IPN⁵⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawcy projektowana ustawa nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Analiza projektu, jak również skutki prawne projektowanej ustawy zawarte w punkcie V niniejszej oceny skutków regulacji, a także opinia Prokuratora Generalnego⁵⁶ pośrednio wskazują na to, że nie należy się spodziewać skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Wynika to z tego, że pod rządami obecnie obowiązujących przepisów jest możliwe karanie osób wskazanych w projekcie z uwagi na szeroki zakres art. 55 ustawy o IPN dotyczącego zaprzeczania zbrodniom nazistowskim, komunistycznym i innym i art. 256 § 1a k.k. dotyczącego publicznego propagowania ideologii nazistowskiej, komunistycznej, faszystowskiej lub ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne. Proponowane zaś zaostrezenie kar dotyczących nielegalnego przekraczania granicy RP przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami (art. 264 § 2 k.k.) i organizowaniu przekraczania wbrew przepisom granicy RP (art. 264 § 3 k.k.) jako budzące wątpliwości prawne może utrudnić praktyczne ich stosowanie, a tym samym nie przyczyniać się do zwiększenia wpływów budżetowych (np. z grzywien) czy zwiększenia wydatków (na postępowania sądowe czy utrzymywanie osób osadzonych).

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

⁵⁵ Np. ID ankiety: 78522, ID ankiety: 89361.

⁵⁶

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/E671D4FD4474ABAF1258D2A002804FB/%24File/1760-001.pdf>.

Zob.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zmiana przepisów nałoży nowe zadania na IPN, a także może przyczynić się do zwiększenia obciążenia sądów rozpatrujących sprawy karne w zakresie objętym nowelizacją oraz zakładów penitencjarnych jako miejsc wykonania kary pozbawienia wolności wobec skazanych na podstawie nowych przepisów. Nie spowoduje natomiast obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych, a także nie pociągnie za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Zastąpienie terminu „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów” określeniem „zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką” należy ocenić pozytywnie. Nastąpi w ten sposób usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, które zostały zakwestionowane przez TK w wyroku 17 stycznia 2019 r. Na odmienną ocenę zasługuje nowe brzmienie art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie ustawy o IPN w zakresie posłużenia się pojęciem „współpracownicy” OUN frakcji Bandery i UPA oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką. Z tego zwrotu nie jest wiadome, w jaki sposób należy identyfikować współpracownika wskazanych organizacji. Także zmiana art. 256 § 1a Kodeksu karnego poprzez odwołanie w jego treści do „ideologii OUN frakcji Bandery i UPA” nie wydaje się zasadna. *De lege lata* ideologia tych organizacji mieści się w pojęciu zbiorczym „ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne”. Poza tym, podwyższenie ustawowego zagrożenia w typach czynów zabronionych z art. 264 § 2 i 3 k.k. opiera się na błędnym założeniu, że czym większy wymiar kary pozbawienia wolności, tym łatwiej zostanie osiągniętych efekt odstraszania przyszłych potencjalnych sprawców przestępstw nielegalnego przekroczenia granicy oraz organizowania innym osobom. Wnioskodawca pomija także fakt, że organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy może stanowić przejaw „zawodowego” charakteru takiej działalności sprawcy, a także zostać popełnione przez sprawcę w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. W takich przypadkach zastosowanie będą miały zasady określone w art. 65 § 1 w zw. z art. 64 § 2 k.k. Można uznać, że opiniowany projekt mieści w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonych przez EKPC.

2. Skutki społeczne: Przyjęcie przepisów zmiany ustawy o IPN w proponowanym brzmieniu może prowadzić do trudności z ich interpretacją w praktyce, stosowaniem, a także powodować ograniczenie wolności badań historycznych i wolności wypowiedzi. Materia projektu (także w aspekcie całości historycznych uwarunkowań) jest złożona, wiąże się z silnymi emocjami, może stanowić podstawą intencjonalnego antagonizowania Polaków i Ukraińców. W świetle konsultacji

społecznych dla Polaków bardzo ważne jest potępienie dla sprawców i kultywowanie pamięci o ofiarach.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji.

4. Skutki finansowe: Projekt nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W Estonii za wtargnięcie na terytorium państwa powiązane z przemocą, zniszczeniem mienia czy ukryciem innego przestępstwa przewidziano karę od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Nielegalny przewóz cudzoziemca zagrożony jest karą grzywny lub karą do 7 lat pozbawienia wolności. Na Litwie nielegalne przekroczenie granicy podlega karze grzywny, aresztu lub do 2 lat pozbawienia wolności. Za nielegalne przewożenie osób grozi kara do 8 lat pozbawienia wolności, za organizację tego procederu przewidziano karę od 4 do 10 lat pozbawienia wolności, z możliwością odpowiedzialności osób prawnych. Na Łotwie za umyślne nielegalne przekroczenie granicy obowiązuje kara od grzywny po krótkoterminowe pozbawienie wolności, z podwyższeniem do 1-2 lat pozbawienia wolności w wypadkach szczególnych, natomiast za nielegalne przemieszczanie osób kary sięgają do 6 lat pozbawienia wolności oraz od 2 do 10 lat pozbawienia wolności w reżimie wzmocnionej ochrony granicy lub podczas obowiązywania stanu nadzwyczajnego.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

prof. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

