



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 908

Warszawa, 9 stycznia 2025 r.

BSA II.021.101.2024

RPW/1307/2025-1P



EZD RP KS
ZSKSDS Sekretariat GZSKSDS (ZSKS-D8)
Data rejestracji: 2025-01-14
Data wpływu: 2025-01-14

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 11 grudnia 2024 r., SPS-WP.020.300.9.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do ***poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy – Kodeks Karny.***

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS - WP.020.300.13.2024**

15. 01. 2025

Data wpływu



BSA II 021.101.2024

Uwagi Sądu Najwyższego
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej -Komisji
Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy Kodeks karny
(druk nr 908)

I. Uwagi ogólne.

1. W przedłożonym do zaopiniowania projekcie przewiduje się zmianę ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U.2023, poz. 102 t.j. cyt. dalej jako: „ustawa o IPN” lub „u.I.P.N.”) polegającą na nadaniu nowego brzmienia art. 1 pkt 1 lit. a tiret trzeci - przez wskazanie, że zakresem tego przepisu obejmuje się również „zbrodnie członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA) oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką” – i znowelizowaniu art. 2a ustawy o IPN wprowadzającego definicję pojęcia „zbrodnie członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA) oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”, a także zmianę ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U.2024, poz.17 t.j., cyt. dalej jako: k.k.) poprzez nadanie nowego brzmienia art. 256 § 1a penalizującemu publiczne propagowanie ideologii nazistowskiej, komunistycznej, faszystowskiej lub ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne.
2. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy przedstawiona do opiniowania ustawa ma na celu „uniemożliwienie głoszenia kłamstw na temat zbrodni ludobójstwa na Wołyniu i w sąsiednich regionach, w przestrzeni obowiązywania polskiego prawa jak też położenie kresu gloryfikowania ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA)” (str. 1 uzasadnienia projektu). W ocenie projektodawców „wprowadzenie proponowanej przez projektodawcę zmiany znacznie ułatwi prowadzenie, na podstawie art. 55 ustawy o IPN, postępowań karnych przeciwko osobom zaprzeczającym sprawstwu zbrodni ludobójstwa dokonanej przez ukraińskie formacje, w szczególności OUN-B i UPA” i będzie miało „pozytywne skutki społeczne wynikające ze ścigania za przestępstwo negowania zbrodni ludobójstwa dokonywanych na obywatelach polskich” (s. 2 uzasadnienia projektu). W konsekwencji proponowanej zmiany przepisów „kłamstwo wołyńskie” będzie tak samo ścigane i napiętnowane jak „kłamstwo oświęcimskie” (s. 3 uzasadnienia projektu).

3. Przedłożony do zaopiniowania projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych. Odnosząc się do treści projektu - nie kwestionując co do zasady konieczności obowiązywania w porządku prawnym regulacji pozwalających na skuteczną ochronę: funkcjonowania państwa w sposób demokratyczny i zapewniający obywatelom i innym osobom zamieszkałym na jego terytorium ochronę ich praw; dobrego imienia oraz godności Narodu Polskiego i Rzeczypospolitej Polskiej; pamięci historycznej o danych wydarzeniach w narodzie (pamięć ofiar i ich godności, jak również pamięć i piętnowanie zbrodniarzy) - należy zgłosić kilka zastrzeżeń w zakresie treści proponowanych rozwiązań oraz aspektów legislacyjnotechnicznych.

II. Uwagi szczegółowe.

1. Przesłanki podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego.

A. Analiza aktualnego stanu prawnego.

Wyjściowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji powinna mieć ocena przesłanek podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy. Metodykę podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego reguluje § 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016, poz. 238 t.j., cyt. dalej jako z.t.p.). Przepis ten zawiera usystematyzowany zbiór zasad dotyczących sposobów prowadzenia prac legislacyjnych.

Jedną z nich jest przeprowadzenie analizy aktualnego stanu prawnego. Jak podkreśla się w literaturze, należy wówczas zapoznać się ze wszystkimi obowiązującymi w danej dziedzinie regulacjami prawnymi i opisać je, gdyż warunkiem spójności systemu prawnego jest projektowanie aktów normatywnych jako elementu pewnej całości, z zachowaniem elementarnej spójności regulacji zawartej w poszczególnych aktach. Należy przy tym pamiętać o hierarchii analizowanych aktów normatywnych. „Na pierwszym miejscu trzeba więc uwzględnić ewentualną regulację zawartą w Konstytucji RP, następnie zaś - regulację zawartą w obowiązujących (obecnie lub mających obowiązywać w przyszłości) ustawach, umowach międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwie organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawie Unii Europejskiej”. Taki tryb pracy nad projektem umożliwia stworzenie aktu normatywnego, który nie będzie niezgodny z innymi aktami i nie będzie powtarzał przepisów zawartych w innych aktach (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2015, komentarz do § 1, teza 6*).

Przedmiotem analizy regulacji zawartych w obowiązujących aktach normatywnych powinny być takie zagadnienia, jak: techniczna poprawność, skuteczność, kosztowność, stopień społecznej akceptacji dotychczasowej regulacji. Dzięki takiej analizie można ustalić wady dotychczasowych rozwiązań i ich przyczyny, a to może stać się punktem wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, komentarz do § 1, teza 6*).

Wymóg ten nie został w pełni zrealizowany w przedstawionym do zaopiniowania projekcie.

Jak wynika z treści uzasadnienia projektu, nie zostały poddane kompleksowej analizie ani regulacje prawne zawarte w Konstytucji RP (odnoszące się do wolności słowa (art. 54) i wolności

badań naukowych (art. 73)) i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (gwarantujące wolność wyrażania opinii – art. 10 EKPCz) ani aktualnie obowiązujące unormowania dotyczące odpowiedzialności karnej za zachowania skierowane przeciwko Rzeczypospolitej (zawarte w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.2022.1138 t.j. – art. 133 k.k.), jak i przepisy przewidujące ponoszenie odpowiedzialności wykroczeniowej za zachowania polegające na lekceważeniu Narodu Polskiego (ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń Dz.U.2023.2119 t.j. – art. 49 k.w.). Natomiast regulację zawartą w art. 55 ustawy o IPN (penalizującą publiczne i wbrew faktom zaprzeczanie zbrodniom, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy o IPN) projektodawca traktuje w sposób ogólnikowy, koncentrując się na tym, że regulacja ta „penalizuje zaprzeczanie także innym zbrodniom niż eksterminacjom, a jednocześnie nie obejmuje wprost kłamliwego zaprzeczania zbrodniom ludobójstwa popełnionym na Wołyniu i w sąsiednich regionach” (s. 2 uzasadnienia projektu).

Odnosząc się do proponowanej zmiany, nie sposób zbagatelizować regulacji zawartej w art. 54 Konstytucji RP, gwarantującej wolność słowa, wyrażania swoich poglądów, a więc ekspresji. Szczególne znaczenie wolności słowa i wolności prasy w państwie demokratycznym dostrzega, akcentuje i uwzględnia w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Trybunału "Swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji" (wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Omawiając znaczenie wolności słowa i konieczność jej ochrony, nie można zapominać o istnieniu również innych wolności o charakterze konstytucyjnym, do których między innymi zalicza się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników, wolność nauczania i wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji RP).

Jak wskazuje się w literaturze „skutkiem narzucenia w ten sposób określonej wizji historii może być ograniczenie wolności wypowiedzi i wolności badań naukowych” (*A. Łabno, Prawne aspekty polityki historycznej [w:] Polityka historyczna, Słowniki Społeczne, red. J. Lubecka, M. Zakrzewski, Kraków 2023, s. 113*).

W tym kontekście nie można również pominąć, że kwestia zakresu przedmiotowego wolności wypowiedzi i jej dopuszczalnych ograniczeń zajmuje istotne miejsce w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. *I. C. Kamiński, Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, Kraków 2006*). Według standardów konwencyjnych wolność wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana. Art. 10 ust. 2 EKPCz stanowi wprost, że korzystanie z tej wolności może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. Oznacza to, że ograniczenie swobody wypowiedzi jest dopuszczalne, przy czym może mieć ono miejsce tylko w przypadku łącznego

spełnienia trzech warunków: legalności formalnej (ustawowej formy ograniczeń), legalności materialnej (realizacji jednego z "celów prawowitych" wskazanych w art. 10 ust. 2 Konwencji) i niezbędności ograniczeń w demokratycznym społeczeństwie ("naglącej potrzeby społecznej" ich wprowadzenia, proporcjonalności do chronionego "prawowitego celu" oraz uzasadnienia w "istotnych i wystarczających" powodach) (zob. L. Garlicki, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2011, s. 599 i n.). Jednocześnie Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi w opozycji do regulacji historii w drodze ustawowej dając pierwszeństwo wolności słowa i wskazuje na istotną wartość publicznej debaty na tematy historyczne. Co więcej, w ocenie Trybunału poszukiwanie prawdy historycznej stanowi integralną część wolności wypowiedzi. Do takiego wniosku prowadzi w szczególności treść wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 grudnia 2013 r. w sprawie nr 27510/08, *Perinçek przeciwko Szwajcarii*, w którym to orzeczeniu Trybunał – potwierdzając, że godność ofiar i poczucie tożsamości współczesnych Ormian mogą zostać uznane za uprawniony cel ingerencji w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji - uznał, iż wymierzona skarżącemu (doktorowi nauk prawnych, który na konferencjach w Szwajcarii publicznie negował to, iż Imperium Otomańskie dopuściło się zbrodni ludobójstwa względem ludności ormiańskiej w 1915 r. i w latach następnych, nazywając tę kwalifikację prawnohistoryczną "międzynarodowym kłamstwem" i twierdząc, że prześladowania Ormian z 1915 r. nie miały charakteru ludobójstwa) sankcja karna za zakwestionowanie uznania prześladowań Ormian w 1915 r. za ludobójstwo i nazwanie ludobójstwa "międzynarodowym kłamstwem" stanowiła naruszenie wolności wypowiedzi. W tym miejscu, równocześnie zwrócić trzeba uwagę, że na gruncie konwencji nie istnieje konkretne prawo, które chroniłoby pamięć danej grupy narodowościowej bądź etnicznej o ważnych dla niej wydarzeniach historycznych (zob. H. Wiczarowska, *Prawa pamięci w kontekście art. 17 EKPC – prawo do negacjonizmu czy negacjonizm prawa pamięci?*, *Świat Idei i Polityki*, 2016, tom 15, s. 334).

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 k.w. (dotyczącym demonstracyjnego okazywania w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom). Nadto kluczową rolę w procesie analizy stanu prawnego odgrywa treść przepisu zawartego w art. 55 ustawy o IPN (również w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy 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 (Dz.U.2018.369), która wprowadziła do porządku prawnego art. 2a ustawy o IPN oraz zmianę w zakresie treści art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o IPN polegającą na poszerzeniu jego zakresu o „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”). Jak wskazuje się bowiem w literaturze, „w systemie obowiązującego polskiego prawa karnego godność narodowa chroniona jest przed zachowaniami stanowiącymi przestępstwo opisane w art. 133 Kodeksu karnego, a także wykroczenie ujęte w treści art. 49 § 1 Kodeksu wykroczeń, a przepisy te wraz z art. 55 ustawy o IPN „współtworzą prawo karne pamięci i jako takie mają swe uzasadnienie w historii oraz współczesnej aksjologii prawa” (zob. W. Kulesza, *Polska godność narodowa w świetle prawa karnego*, *Czasopismo prawnohistoryczne*, Tom LXX — 2018 — Zeszyt 1, s. 153-185).

Nie bez znaczenia dla oceny projektowanych rozwiązań wydają się także tezy sformułowane na gruncie Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie świadomości europejskiej i totalitaryzmu (2010/C 137 E/05) (Dz.U. UE C z dnia 27 maja 2010 r.). Nie bagatelizując istotnej roli jaką odgrywa „pielęgnowania pamięci o przeszłych wydarzeniach” i potwierdzając „wspólny sprzeciw wobec wszystkich rządów totalitarnych, niezależnie od ich podstaw ideologicznych” (pkt 3), jednocześnie – w ramach preambuły – zwraca się uwagę, że „nie jest możliwa w pełni obiektywna interpretacja faktów historycznych i że nie istnieją obiektywne relacje historyczne”, w konsekwencji czego „żaden organ polityczny czy partia polityczna nie mają monopolu na interpretowanie historii, a tym samym nie powinno również budzić wątpliwości, że „oficjalna polityczna interpretacja faktów historycznych nie powinna być narzucana w drodze większościowych decyzji podejmowanych w parlamentach” (punkty A, B i C preambuły).

B. Możliwość podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy.

Stosownie do wytycznych zawartych w § 1 z.t.p., na dalszym etapie prac poprzedzających podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy projektodawca powinien rozważyć możliwość podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy. Analiza treści uzasadnienia do opiniowanego projektu prowadzi do wniosku, że na potrzeby proponowanej zmiany legislacyjnej takie rozważania nie zostały przeprowadzone.

Tymczasem, odnosząc się do tego zagadnienia w literaturze akcentuje się, że istnieje skuteczna ścieżka prawna, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, dochodzenia roszczeń przez jednostki, które czują się urażone wypowiedziami dotyczącymi zbrodni nazistowskich, komunistycznych czy innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodni wojennych (w tym zbrodni dokonywanych przez formację Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA)). Zwrócić należy bowiem uwagę, że „w prawie cywilnym doszło do zaaprobowania dobra osobistego w postaci poczucia tożsamości narodowej”. Przyjmuje się, że „podlega ono ochronie przed ingerencją, którą stanowić mogą silnie uderzające w fundamenty tej tożsamości twierdzenia odnoszące się do przeszłości. Wprawdzie dobrem osobistym podlegającym ochronie jest dobro indywidualne, jednak treść tego dobra jest rozumiana jako pochodna dóbr o charakterze zbiorowym – można przyjmować, że są nimi poczucie tożsamości narodowej i pamięć zbiorowa członków narodu” (A. Radwan, *Między negacjonizmem a dyfamacją. Ustawodawca jako moderator dyskusji o przeszłości*. [w:] *Prawda historyczna a odpowiedzialność prawna za jej negowanie lub zniekształcanie*, red. A. Radwan, M. Berent, Warszawa 2019, s. 81-131). A zatem poczucie tożsamości narodowej uzupełnia katalog dóbr osobistych zawarty w art. 23 k.c. „W powiązaniu z konstytucyjnym uznaniem godności człowieka oznacza to, że ochrona prawna powinna mu służyć także we wspólnotowym wymiarze życia. Naród należy ujmować jako wspólnotę, która tworzy się i rozwija dzięki wspólnej tradycji historycznej i kulturowej” (A. Łabno, *Prawne aspekty polityki historycznej* [w:] *Polityka historyczna, Słowniki Społeczne*, red. J. Lubecka, M. Zakrzewski, Kraków 2023, s. 125).

Niezależnie od powyższego należałoby rozważyć czy nie byłoby zasadnym, by w zakresie polityki historycznej władza publiczna w głównej mierze koncentrowała swoje działania poprzez edukację historyczną oraz odpowiednie ukształtowanie roli mediów, „w szczególności przez przygotowanie podstaw programowych nauczania historii, stwarzanie warunków dochodzenia do

prawdy oraz upowszechnianie wiedzy na temat wydarzeń historycznych" (zob. A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat zmiany ustawy – Kodeks karny, zeszyty prawnicze, BAS Kancelarii Sejmu, nr 4(36) 2012, s. 181–190*).

2. Uzasadnienie projektu.

Rzetelne sporządzanie uzasadnień do projektów ustaw nie tylko podnosi jakość uchwalanych ustaw, ale również umożliwia weryfikację założonych celów projektu i projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

W doktrynie powszechnie podkreśla się istotną rolę, jaką pełni uzasadnienie. Przede wszystkim służy ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016*).

Przepis § 12 z.t.p. w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P.2022.990 t.j.) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Jak wskazuje się w § 12 z.t.p. uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne i inne niż prawne środki oddziaływania umożliwiające osiągnięcie zamierzonych celów i dlaczego z nich zrezygnowano. Należy w szczególności wskazać, które z tych środków zostały podjęte oraz przedstawić osiągnięte wyniki (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 12, t. 6.1.*). Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej uzasadnienie do projektu ustawy powinno dowodzić empirycznie konieczność wprowadzanych zmian.

Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie.

W istocie uzasadnienie projektu w głównej mierze skupia się na opisie relacji polsko-ukraińskich (w latach 1943-1945 i obecnie), jako uzasadnieniu dla „prawno-karnej ochrony polskiej pamięci historycznej” i wprowadzeniu odpowiedzialności karnej za „kłamstwo wołyńskie” (s. 2 uzasadnienia projektu).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, uzasadnienie do projektu ustawy powinno dowodzić empirycznie konieczność wprowadzanych zmian i proponowanego kształtu nowelizowanych regulacji. Tymczasem w uzasadnieniu opiniowanego projektu zmiany art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o IPN i art. 2a ustawy o IPN legislator argumentuje zajęte przez siebie stanowisko odnośnie niezbędności wprowadzenia proponowanych rozwiązań wyłącznie tym, że „celem (...) jest uniemożliwienie głoszenia kłamstw na temat zbrodni ludobójstwa na Wołyniu i w sąsiednich regionach, w przestrzeni obowiązywania polskiego prawa jak też położenie kresu gloryfikowania ideologii Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery

(OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA)”, a obowiązujący obecnie art. 55 ustawy o IPN „nie obejmuje wprost kłamliwego zaprzeczania zbrodniom ludobójstwa popełnionym na Wołyniu i sąsiednich regionach”. Nadto, w opinii projektodawców, wprowadzenie projektowanych zmian „znacznie ułatwi prowadzenie na podstawie art. 55 ustawy o IPN postępowań karnych przeciwko osobom zaprzeczającym sprawstwu zbrodni ludobójstwa dokonanej przez ukraińskie formacje, w szczególności OUN-B i UPA”, a przez to „będzie miało pozytywne skutki społeczne wynikające ze ścigania za przestępstwo negowania zbrodni ludobójstwa dokonywanych na obywatelach polskich”(s. 2 uzasadnienia projektu). „W ten sposób „kłamstwo wołyńskie” będzie tak samo ścigane i napiętnowane, jak „kłamstwo oświęcimskie” (str. 3 uzasadnienia projektu).

Żaden z powyższych motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za projektowaną modyfikacją, a w szczególności pozwalającego na uznanie, że dla realizacji wskazanych przez projektodawcę celów nie są wystarczające regulacje zawarte w ustawie o IPN w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy 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 (Dz.U.2018.369), która wprowadziła do porządku prawnego art. 2a ustawy o IPN oraz zmianę w zakresie treści art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o IPN polegającą na poszerzenie jego zakresu o „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”.

W dalszej kolejności wskazać należy, że przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu opisanej w projekcie zmiany projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać dokonanie ingerencji w treść obowiązujących przepisów. Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu ustawy, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans. W uzasadnieniu projektu projektodawca argumentuje zajęte przez siebie stanowisko między innymi tym, że „co jakiś czas, choć nie systematycznie (zapewne w okolicach rocznicy części), w przestrzeni publicznej pojawiają się hasła negujące ww. zbrodnię”, a „obecnie art. 55 ustawy o IPN penalizuje zaprzeczanie określonym według dość nieprecyzyjnych kryteriów zbrodni, których badaniem zajmuje się IPN i które zostały popełnione w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990r.” (s. 2 uzasadnienia projektu), zaś wprowadzenie proponowanej zmiany „znacznie ułatwi prowadzenie na podstawie art. 55 ustawy o IPN postępowań karnych przeciwko osobom zaprzeczającym sprawstwu zbrodni ludobójstwa dokonanej przez ukraińskie formacje, w szczególności OUN-B i UPA”. Żaden z powyższych motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było się merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za projektowanymi zmianami.

Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność proponowanych zmian legislacyjnych. Projektodawcy ograniczają się tylko do argumentów ogólnikowych.

Mimo, że przedstawiony do opiniowania akt normatywny wiąże się bezpośrednio z kwestią reakcji państwa na popełnienie przez sprawcę czynu skierowanego przeciwko polskiej godności narodowej, projektodawca nie odnosi się do żadnych rozwiązań, którymi dysponuje kodeks wykroczeń i kodeks karny. W szczególności nie uzasadniono dlaczego dla osiągnięcia zamierzonego przez projektodawcę celu nie są wystarczające obecnie obowiązujące przepisy, w tym w

szczegółności art. 133 k.k. i art. 49 k.k.. Z kolei regulację zawartą w art. 55 ustawy o IPN (penalizującą publiczne i wbrew faktom zaprzeczanie zbrodniom, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy o IPN) projektodawca traktuje w sposób ogólnikowy, koncentrując się na tym, że regulacja ta „penalizuje zaprzeczanie także innym zbrodniom niż eksterminacjom, a jednocześnie nie obejmuje wprost kłamliwego zaprzeczania zbrodniom ludobójstwa popełnionym na Wołyniu i w sąsiednich regionach” (s. 2 uzasadnienia projektu).

W dalszej kolejności - odnosząc się do zawartej w projekcie propozycji brzmienia art. 256 § 1 a k.k.- należy zwrócić uwagę, że również w tym przypadku w uzasadnieniu projektu brak zarówno argumentacji przemawiającej za proponowanymi rozwiązaniami, jak i wskazania przyczyn oraz motywów, dla których proponuje się wprowadzenie takiej zmiany.

Uzasadniając proponowane rozwiązania Projektodawcy ograniczają się wyłącznie do stwierdzenia, że „podobne skutki będzie miała zmiana art. 256 §1a k.k.” (s. 3 uzasadnienia projektu) i nie przedstawiają żadnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność zmiany tego przepisu.

Wskazane braki – a w szczególności brak w uzasadnieniu jakichkolwiek danych empirycznych - stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji, w poważnym stopniu utrudniając dokonanie oceny projektowanych przepisów.

3. Projektowana zmiana art. art. 1 pkt 1 lit a ustawy o IPN i art. 2a ustawy o IPN

Wątpliwości stwarza zarówno projektowana nowelizacja art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o IPN (wprowadzająca do dotychczasowego brzmienia tiret trzecie w brzmieniu – „zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”), jak i proponowane w art. 2a ustawy o IPN rozwiązanie, w ramach którego wprowadza się definicję „zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”.

Po pierwsze, projektodawca postanawiając poszerzyć zakres przedmiotowy ustawy o zbrodnie członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką nie wziął pod uwagę wskazanych w art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o IPN granic czasowych okresu objętego regulacją ustawową tj. 8.11.1917 r. – 31.07.1990 r. Rodzi to nieścisłość chociażby z tego powodu, że „trudno mówić o kolaboracji ukraińskich nacjonalistów z III Rzeszą Niemiecką przed przejściem władzy w Niemczech przez narodowych socjalistów” (*R. Guzik, Komentarz do ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - w zakresie zmian wprowadzonych ustawami z dnia 26 stycznia 2018 r. oraz z dnia 27 czerwca 2018 r., LEX/el. 2018, komentarz do art. 1 pkt 1 lit.a*).

Po drugie, odnosząc się do proponowanego brzmienia art. 2a ustawy o IPN zwrócić należy również uwagę, że chociaż – jak wynika z treści uzasadnienia - celem projektodawcy jest penalizowanie wypowiedzi dotyczących masowej eksterminacji ludności polskiej przez członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, do jakiej doszło w okresie od lutego 1943 r. do 1945 r., to zakresem czasowym tej definicji objęto także inne czyny popełnione przez „członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów

frakcji Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką” w latach 1921-1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności narodowości polskiej lub obywateli polskich innych narodowości”. Podczas, gdy Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów frakcji Bandery (OUN-B) powstała w lipcu 1940 r., a Ukraińska Armia Powstańcza została utworzona w 1942 r., natomiast Trzecia Rzesza Niemiecka istniała w latach 1933-1945. Co znamienne, jednocześnie w uzasadnieniu projektu twierdzi się, że „dodatkowo proponowane przepisy likwidują błędy prawne przez wykreślenie z przepisów ustawy „zbrodni formacji ukraińskich kolaborujących z III Rzeszą w latach 1925-1950 – wszak w okresie od 1925 do 1932 r. i od 1945 do 1950 r. nie istniała III rzesza Niemiecka” (s. 2 uzasadnienia projektu).

4. Projektowana definicja zmiana art. 256 § 1a k.k.

Zasadnicze wątpliwości budzi proponowana zmiana treści art. 256 §1a k.k.

Odnosząc się do treści projektowanego brzmienia art. 256 §1a k.k. w pierwszej kolejności należy zasygnalizować, że zarówno aktualnie obowiązujący porządek prawny, jak i regulacje obowiązujące w czasie, gdy przepis ten został wprowadzony do treści art. 256 k.k. (tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.2022.2600) dawał i daje podstawy do ścigania tego rodzaju zachowań. W zależności od konkretnego stanu faktycznego czynu te można rozpatrywać w kontekście znamion przestępstw takich jak: art. 55 ustawy o IPN; art. 126a k.k. penalizującego m.in. publiczne pochwalenie popełnienia czynu określonego w art. 118 k.k., art. 118a k.k., art. 119 § 1 k.k., art. 120-125 k.k.; art. 255 § 3 k.k. kryminalizującego publiczne pochwalenie popełnienia przestępstwa; art. 256 § 1 k.k. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2023 r.), w ramach którego opisano zachowanie przestępcze polegające na publicznym propagowaniu nazistowskiego, komunistycznego, faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływaniu do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość.

Na kanwie prowadzonych rozważań nie można również pominąć kontrowersji, jakie wśród teoretyków prawa wzbudza sam fakt objęcia zakresem penalizacji propagowania ideologii. W szczególności wskazuje się, że „samo pojęcie ideologii jest niezwykle kontrowersyjne. Rozumie się pod nim najczęściej całokształt idei i poglądów na świat i życie społeczne, właściwych danej grupie społecznej; poglądów, których funkcją często jest afirmacja aktualnego układu ekonomiczno-politycznego. Po drugie, kryminalizacja propagowania „ideologii totalitarnych” oraz „ideologii komunistycznej” pozostaje w wyraźnym konflikcie z prawem do wolności słowa”. (M. Siwicki, *Propaganda faszystów, totalitaryzmu oraz akty dyskryminacji, Państwo i Prawo* 11/2008, s. 71-75; M. Siwicki, *Nielegalna i szkodliwa treść w Internecie. Aspekty prawnokarne*, LEX 2011, s. 207; zob. też M. Mozgawa (red.) [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, komentarz do art. 256, teza 3 i 11; A. Lach [w:] V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, WKP 2023, komentarz do art. 256, teza 4).

Konkludując, zwrócić trzeba również uwagę, że wbrew twierdzeniom projektodawców, proponowane brzmienie opiniowanych przepisów budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia spójności systemu prawa karnego. Kodeks karny zarówno w rozdziale XVI - „Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne”, jak i w innych rozdziałach normujących kwestie

dotyczące problematyki objętej zakresem opiniowanego projektu zawiera regulacje sformułowane w sposób syntetyczny, czyniąc odwołania do zakazów określonych w prawie międzynarodowym. W szczególności zaś Kodeks karny nie wymienia organizacji mających charakter przestępczy.

III. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe zasugerować należy podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad proponowanymi rozwiązaniami.

W oparciu o przedstawione w niniejszej opinii argumenty, w ramach dalszych prac nad projektem nowelizacji ustawy o IPN należałoby zasugerować rozważanie powrotu do pierwotnego brzmienia analizowanych regulacji, tj. obowiązującego przed wejściem w życie ustawy 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 (Dz.U.2018.369), która wprowadziła do porządku prawnego art. 2a ustawy o IPN oraz zmianę w zakresie treści art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o IPN polegającą na poszerzeniu jego zakresu o „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”.

Przepisy obowiązujące przed nowelizacją z 2018 r. w wystarczającym stopniu pozwalały na penalizację zachowań odnoszących się do „zbrodni członków i współpracowników Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów frakcja Bandery (OUN-B) i Ukraińskiej Armii Powstańczej (UPA) oraz innych ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą”.

Z kolei odnosząc się do proponowanej nowelizacji art. 256 § 1a k.k., wydaje się zasadnym rozważenie uchylecia unormowania zawartego w tym przepisie (tj. §1a) i niepozostawiania go w porządku prawnym. W świetle przeprowadzonych analiz uzasadniona wydaje się bowiem teza, że pozwoli to na adekwatną ochronę zasad ustrojowych państwa demokratycznego, wśród nich zwłaszcza wolności człowieka, jego godności, a także praw mniejszości, w tym narodowych, wyznaniowych i etnicznych.