



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

## Analiza rządowego projektu ustawy o środkach ograniczających (druk nr 3003)

### Główne tezy

1. Projekt ustawy o środkach ograniczających został przedstawiony jako akt wykonujący prawo Unii Europejskiej. W rzeczywistości dyrektywę 2024/1226 wykonuje jedynie jego część dotycząca przepisów karnych oraz kilka przepisów definicyjnych i organizacyjnych.
2. Rdzeń projektu – krajowa lista sankcyjna wraz z zamrażaniem majątku, zarządem przymusowym i przejęciem własności – nie stanowi nawet nadregulacji (tzw. goldplatingu), lecz odrębny reżim, którego prawo Unii w ogóle nie wymaga i który dubluje obowiązujące w Polsce bezpośrednio unijne środki ograniczające.
3. Przestanki wpisu na listę sankcyjną – w szczególności „prawdopodobieństwo wykorzystania” środków, „powiązania o charakterze osobistym” oraz ingerencja i manipulacja w środowisku informacyjnym – nie spełniają wymogów określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz – mimo poprawek – wciąż zagrażają wolności wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji).
4. Jako „ingerencję i manipulację w środowisku informacyjnym” projekt definiuje każde „celowe, systematyczne, skoordynowane i nieautentyczne zachowanie w domenie informacyjnej, ukierunkowane na wywołanie istotnego wpływu na opinię, poglądy lub zachowania odbiorców” – wyjąwszy niezdefiniowany termin „nieautentyczne”, definicję tę spełnia chociażby każda kampania społeczna.
5. Projekt nie określa nawet wprost, wspieranie których państw może uzasadniać wpis na listę – odsyła jedynie do „państw objętych środkami ograniczającymi Unii Europejskiej”, nie definiując tego określenia. Jedyny wykaz przedstawiony przez projektodawcę obejmuje nawet Ukrainę, Mołdawię, Turcję czy Stany Zjednoczone – państwa sojusznice czy będące ofiarami rosyjskiej agresji.
6. Procedura wpisu – jednoosobowa decyzja ministra, natychmiast wykonalna z mocy ustawy, doręczana przez BIP, bez wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zachowująca moc mimo uchylecia przez sąd pierwszej instancji – pozbawia jednostkę skutecznej ochrony sądowej (art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji).
7. Przewidziane w projekcie przejęcie własności decyzją ministra, z możliwością wyłączenia odszkodowania w pewnych sytuacjach, jest nie do pogodzenia z art. 46 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji, a wyłączenie roszczeń wobec Skarbu Państwa – z art. 77 ust. 1 Konstytucji.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

8. **Nieostre przesłanki oraz wyjątkowo surowa procedura wpisu na listę rodzą realne ryzyko, że projekt będzie wykorzystywany przez rząd, by – zwłaszcza w okresie przedwyborczym – uniemożliwić funkcjonowanie organizacjom społecznym mającym wpływ na debatę publiczną. Obawa ta jest szczególnie aktualna w świetle zarzutów już obecnie podnoszonych przez środowiska bliskie rządowi, zgodnie z którymi sprzeciw wobec aborcji czy ideologii gender miałby stanowić element rosyjskiej wojny informacyjnej.**
9. **Z projektu powinny zostać wykreślone wszystkie przepisy inne niż rzeczywiście wykonujące prawo UE – w tym zwłaszcza przepisy ustanawiające krajowe środki ograniczające. W wypadku braku takiego wykreślenia projekt powinien zostać odrzucony. Ewentualny krajowy reżim sankcyjny, jeśli w ogóle miałby być wprowadzony, wymagałby odrębnej, starannie przygotowanej ustawy, zgodnej z Konstytucją.**

## 1. Wprowadzenie

Rządowy projekt ustawy o środkach ograniczających został skierowany do Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów pismem z 6 sierpnia 2026 r. i otrzymał numer druku 3003<sup>1</sup>. W piśmie przewodnim wskazano, że projekt „ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej”, a do prezentowania stanowiska rządu upoważniono Ministra Spraw Zagranicznych. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 3 września 2026 r. Projekt rozpatrzyła następnie podkomisja nadzwyczajna, która 19 października 2026 r. przyjęła sprawozdanie<sup>2</sup>, a następnie połączone Komisje Administracji i Spraw Wewnętrznych, Finansów Publicznych oraz Gospodarki i Rozwoju, które 21 października 2026 r. przyjęły sprawozdanie<sup>3</sup>, wprowadzając do niego poprawki. Projekt oczekuje obecnie na drugie czytanie.

<sup>1</sup>Rządowy projekt ustawy o środkach ograniczających, druk sejmowy nr 3003 (Sejm X kadencji), <https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3003>, dostęp: 22.10.2026 r.

<sup>2</sup>Sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o środkach ograniczających (druk nr 3003) z 19 października 2026 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/dok?OpenAgent&spr\\_3003](http://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/dok?OpenAgent&spr_3003), dostęp: 22.10.2026 r.

<sup>3</sup>Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju o rządowym projekcie ustawy o środkach ograniczających (druk nr 3003), druk nr 3251 z 21 października 2026 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/A195C58198BD133CC1258E97005AA275/%24File/3251.pdf>, dostęp: 22.10.2026 r. Jeżeli nie zaznaczono inaczej, przepisy projektu przywołuje się w brzmieniu przyjętym przez komisje i zawartym w tym sprawozdaniu. Do sprawozdania zgłoszono pięć wniosków mniejszości, m.in. o skreślenie art. 3 pkt 2, a w konsekwencji przepisów o krajowych środkach ograniczających (wniosek nr 2), oraz o skreślenie art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. d i art. 4 ust. 2 (wnioski nr 3 i 4).



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

Projekt ma charakter dwojaki – około połowy jego przepisów służy wykonaniu prawa Unii – implementacji dyrektywy 2024/1226<sup>4</sup> – i polega na określeniu organów właściwych w sprawach unijnych środków ograniczających i zasad ich współdziałania (rozdziały 3 i 4), wprowadzeniu administracyjnych kar pieniężnych do 20 mln zł za naruszenie zakazów sankcyjnych (rozdział 5) oraz przestępstw naruszenia środków ograniczających (rozdział 6). Najobszerniejszy jest jednak rozdział 2, który ustanawia **krajowe środki ograniczające**: zakazy współpracy gospodarczej z państwami trzecimi wprowadzane rozporządzeniem Rady Ministrów (art. 5) oraz prowadzoną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych listę osób i podmiotów, wobec których stosuje się zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych, zakaz ich udostępniania, wpis do wykazu cudzoziemców niepożądanych oraz wykluczenie z zamówień publicznych (art. 6–9). Wpis na listę otwiera przy tym drogę do ustanowienia tymczasowego zarządu przymusowego, przymusowej sprzedaży przedsiębiorstwa, a nawet przejęcia własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu (art. 12–33).

Niniejsza analiza koncentruje się na tej właśnie części projektu. Wskazuje, że nie znajduje ona oparcia w prawie Unii, a jej przepisy – zarówno materialne, jak i proceduralne – pozostają w sprzeczności z szeregiem norm Konstytucji. Podobne wątpliwości konstytucyjne zgłaszało w toku prac komisji Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu, jednak nie zostały one uwzględnione.

## 2. Kontekst prawa Unii Europejskiej

### 2.1. Czego wymaga dyrektywa 2024/1226

Jak już wspomniano, projekt jest określany jako „mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej”, poprzez wdrożenie dyrektywy 2024/1226. Przedmiotowa dyrektywa – jak jej sama nazwa wskazuje – dotyczy prawa karnego. Istotę dyrektywy stanowi nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia przestępstw, polegających na naruszaniu unijnych środków ograniczających. Dyrektywa – jak stanowi jej art. 1 – ustanawia **normy minimalne** dotyczące określenia takich przestępstw oraz sankcji za takie naruszenia. Państwa członkowskie są zobowiązane przede wszystkim do penalizacji zachowań wymienionych w art. 3 dyrektywy (m.in. udostępniania środków finansowych osobom objętym sankcjami, niedokonania zamrożenia, zakazanego obrotu towarami i usługami oraz obchodzenia środków ograniczających) oraz do przewidzenia kar o określonym w art. 5 minimalnym górnym

---

<sup>4</sup>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1226 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (Dz. Urz. UE L 2024/1226 z 29.04.2024), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>, dalej: dyrektywa 2024/1226.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

zagrożeniu. Dyrektywa reguluje ponadto m.in. odpowiedzialność osób prawnych, okoliczności obciążające i łagodzące, przepadek oraz współpracę organów krajowych (art. 15), a termin jej wdrożenia upłynął 20 maja 2025 r. (art. 20 ust. 1).

Dyrektywa dotyczy wyłącznie **unijnych** środków ograniczających, czyli przyjmowanych na podstawie art. 29 TUE lub art. 215 TFUE (art. 2 pkt 1 dyrektywy). Nie zobowiązuje ani nie upoważnia państw członkowskich do tworzenia własnych list sankcyjnych. Sam projektodawca przyznaje zresztą, że dyrektywę wdrażają rozdziały 1, 6 i 7 projektu<sup>5</sup>, a w odwróconej tabeli zgodności, wymieniającej przepisy niewynikające z prawa UE, zamieszcza m.in. całość rozdziału 2. Uzasadnienie przyznaje wprost:

*Źródłem kompetencji państw członkowskich w tym zakresie są wyłącznie przepisy prawa krajowego<sup>6</sup>.*

Krajowy system środków ograniczających nie jest zatem przejawem nadgorliwego wykraczania ponad minimum wyznaczone dyrektywą (tzw. goldplating), lecz **odrębnym reżimem prawnym**, wprowadzanym jedynie przy okazji wykonania dyrektywy. Jego wprowadzenie w tym samym akcie pozostaje przy tym w sprzeczności z zasadami proporcjonalności i adekwatności, o których mowa w art. 67 pkt 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>7</sup>, zgodnie z którym „implementując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe”, należy „dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanych przepisów”.

## 2.2. Unijny reżim środków ograniczających

Rozwiązania krajowe stanowią odzwierciedlenie środków obowiązujących już na podstawie prawa Unii – konkretnie na podstawie rozporządzenia Rady (UE) 2024/2642<sup>8</sup> oraz decyzji Rady

<sup>5</sup>Uzasadnienie projektu ustawy o środkach ograniczających, druk nr 3003 (dalej: uzasadnienie projektu), s. 7 [s. 73 druku].

<sup>6</sup>Uzasadnienie projektu, s. 4 [s. 70 druku]. Projektodawca powołuje się przy tym na art. 4 ust. 2 TUE oraz na niewiążące zalecenia Rady UE: Aktualizacja najlepszych praktyk UE w zakresie skutecznego wdrażania środków ograniczających, dok. 11623/24 z 3 lipca 2024 r.

<sup>7</sup>Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2024/2642 z dnia 8 października 2024 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Rosji (Dz. Urz. UE L 2024/2642), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/2642/oj>, dalej: rozporządzenie 2024/2642.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

(WPZiB) 2024/2643<sup>9</sup>, dotyczących środków ograniczających w związku z destabilizującymi działaniami Rosji. Oba te akty nie wymagają oczywiście implementacji – rozporządzenie obowiązuje w Polsce bezpośrednio (art. 288 TFUE), a decyzja wiąże Polskę na mocy art. 29 TUE.

Propozycje zawarte w projekcie posługują się tymi samymi instrumentami, co użyte w rozporządzeniu 2024/2642 i decyzji 2024/2643 – zamrożeniem środków finansowych i zasobów gospodarczych (art. 2 ust. 1 rozporządzenia), zakazem ich udostępniania (art. 2 ust. 2 rozporządzenia) oraz zakazem wjazdu (art. 1 ust. 1 decyzji). Reżim unijny otacza je jednak gwarancjami, których projekt nie przewiduje:

- wpis wymaga jednomyślnej decyzji Rady, podejmowanej na wniosek państwa członkowskiego lub Wysokiego Przedstawiciela (art. 4 ust. 1 decyzji 2024/2643);
- uzasadnienie wpisu jest przekazywane osobie wpisanej i publikowane w załączniku do rozporządzenia (art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia);
- osoba wpisana może przedstawić uwagi, a ich złożenie lub przedstawienie nowych dowodów obliguje Radę do przeglądu wpisu (art. 13 ust. 2–3 rozporządzenia);
- wykaz podlega przeglądowi co najmniej raz na dwanaście miesięcy (art. 13 ust. 4 rozporządzenia), a cały system środków ograniczających obowiązuje przez czas określony i wymaga jednomyślnego przedłużenia – obecnie do 9 października 2027 r.<sup>10</sup>;
- osoby trzecie działające w dobrej wierze nie ponoszą odpowiedzialności za zamrożenie lub udostępnienie środków (art. 10 rozporządzenia), a decyzja o wpisie podlega pełnej kontroli sądów unijnych (art. 263 akapit czwarty i art. 275 akapit drugi TFUE)<sup>11</sup>.

Co istotne, środki unijne mają charakter zapobiegawczy i ograniczają się do zamrożenia majątku. Uzasadnienie projektu przywołuje stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym

---

<sup>9</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2024/2643 z dnia 8 października 2024 r. w sprawie środków ograniczających w związku z destabilizującymi działaniami Rosji (Dz. Urz. UE L 2024/2643), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2643/oj>, dalej: decyzja 2024/2643.

<sup>10</sup> Art. 10 decyzji 2024/2643. Przedłużenie nastąpiło na podstawie decyzji Rady (WPZiB) 2026/2258 z dnia 8 października 2026 r. zmieniającej decyzję (WPZiB) 2024/2643 w sprawie środków ograniczających w związku z destabilizującymi działaniami Rosji (Dz. Urz. UE L 2026/2258), <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/2258/oj>

<sup>11</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem TSUE Rada musi wykazać, że wpis ma wystarczająco solidną podstawę faktyczną – zob. wyrok TSUE z 18 lipca 2013 r. w sprawach połączonych C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, Komisja i in. przeciwko Kadi. Sam związek rodzinny z osobą objętą sankcjami nie uzasadnia wpisu – zob. wyrok Sądu UE z 8 marca 2023 r., T-212/22, Prigozhina przeciwko Radzie.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

środki ograniczające „nie mają charakteru represyjnego ani konfiskacyjnego”<sup>12</sup>. Projekt wykracza poza ten model, przewidując przymusową sprzedaż i przejęcie własności. Tym samym krajowy reżim jest nie tylko zbędny z punktu widzenia prawa Unii, lecz także **surowszy od rozwiązań unijnych** i pozbawiony ich gwarancji.

### 3. Przepisy materialne projektu – przesłanki zastosowania krajowych środków ograniczających (art. 4 projektu)

#### 3.1. Uwagi wstępne

Krajowe środki ograniczające stosuje się wobec osób i podmiotów wpisanych na listę prowadzoną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 7 ust. 1), na którą mogą trafić m.in. osoby i podmioty wspierające państwa objęte środkami ograniczającymi UE lub dokonywane w nich naruszenia praw człowieka; podmioty powiązane z nimi; podmioty, wobec których istnieje prawdopodobieństwo takiego wsparcia; a także zaangażowane w ingerencję i manipulację w środowisku informacyjnym na korzyść lub w interesie tychże państw (art. 4 ust. 1 pkt 2). Wpis skutkuje zamrożeniem środków finansowych i zasobów gospodarczych, zakazem ich udostępniania, wpisem do wykazu cudzoziemców niepożądanych lub wykluczeniem z zamówień publicznych (art. 6 ust. 1), a w dalszej kolejności może prowadzić do ustanowienia zarządu przymusowego i przejęcia własności (art. 12–33).

Już na wstępie należy zaznaczyć, że wpis na listę prowadzi do głębokiej ingerencji w prawo własności, wolność działalności gospodarczej, prywatność i dobre imię, a pośrednio – także w wolność wypowiedzi. Przepisy określające jego przesłanki muszą więc spełniać podwyższony standard określoności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada przyzwoitej legislacji, wywodzona z art. 2 Konstytucji, obejmuje „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”<sup>13</sup>. Wymóg ten ma szczególną wagę, gdy naruszenie przepisu jest zagrożone sankcją karną – jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjny standard stawia bowiem „wyższe wymagania ustawodawcy w sferze prawa represyjnego”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup>Opinia Komisji Europejskiej z 19 czerwca 2020 r., C(2020) 4117 final, cyt. za: uzasadnienie projektu, s. 6–7 [s. 72–73 druku].

<sup>13</sup>Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, M.P. z 2001 r. Nr 10, poz. 160.

<sup>14</sup>Wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, Dz.U. z 2010 r. Nr 117, poz. 790; zob. też wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 206, poz. 2012.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

Nie sposób przy tym przyjąć, że krajowe środki ograniczające mają charakter wyłącznie prewencyjny. Mogą one prowadzić do trwałej utraty własności, a sam wpis – publikowany w BIP wraz z imieniem, nazwiskiem i datą urodzenia – ma wyraźnie stygmatyzujący charakter.

### **3.2. Prawdopodobieństwo i powiązania osobiste (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c)**

Najbardziej kontrowersyjną przesłanką pozwalającą na wpis na listę jest art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. c, który pozwala zastosować krajowe środki ograniczające wobec osób lub podmiotów, „wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania przez nie środków finansowych lub zasobów gospodarczych w celu wspierania” osób z lit. a. Przepis ten nie odnosi się do żadnego zachowania adresata, lecz do prognozy jego przyszłych działań – nie określa przy tym ani stopnia tego prawdopodobieństwa, ani okoliczności, na podstawie których miałyby ono zostać ustalone. W przepisie tym sankcjonowane jest więc jedynie przypuszczenie, a nie czyn. Rozwiązanie takie jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego, również poza zakresem *stricto* odpowiedzialności karnej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał bowiem, że konstytucyjne wymagania stawiane przepisom karnym należy odnosić „do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym”<sup>15</sup>, a zasada domniemania niewinności wiąże „wszystkie organy władzy publicznej”<sup>16</sup>. Przesłanka ta jest nieznaną zresztą systemowi unijnych środków ograniczających, opartemu na rozporządzeniu 2024/2642. Przesłanka ta nie pojawiała się także w ustawie z 13 kwietnia 2022 r.<sup>17</sup>, na której wzorowano rozdział 2 projektu.

Podobnie nieostre jest odwołanie w lit. b do osób „bezpośrednio powiązanych” z osobami z lit. a, „w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym”. Przepis ten pozwala objąć sankcjami członków rodziny czy znajomych osoby wpisanej na listę wyłącznie z racji łączącej ich relacji, co prowadzi do odpowiedzialności za cudze działania. Nawet na gruncie prawa Unii przyjmuje się, że sam związek rodzinny z osobą objętą sankcjami nie uzasadnia wpisu<sup>18</sup>. Na niezgodność obu omawianych określeń z konstytucyjną zasadą określoności prawa

<sup>15</sup> Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 206, poz. 2012.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 16 maja 2000 r., sygn. P 1/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 40, poz. 475.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. z 2025 r. poz. 514). Na rozszerzenie przesłanek wpisu względem tej ustawy, bez uzasadnienia takiego zróżnicowania, wskazywała w toku uzgodnień Prokuratura Generalna RP – zob. Zestawienie uwag zgłoszonych w toku opiniowania projektu ustawy o środkach ograniczających (UC92), w: druk nr 3003, uwagi nr 8 i 10 [s. 170–171 druku].

<sup>18</sup> Wyrok Sądu UE z 8 marca 2023 r., T-212/22.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

wskazywało Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu<sup>19</sup>, jednak komisje nie wprowadziły w tym zakresie żadnych zmian. Przepisy te naruszają art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **3.3. Ingerencja i manipulacja w środowisku informacyjnym (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz ust. 2–4)**

Szczególne kontrowersje budzi z kolei tzw. przesłanka informacyjna. W obecnym brzmieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. d pozwala wpisać na listę osoby i podmioty „inicjujące, realizujące, koordynujące lub finansujące ingerencję i manipulację w środowisku informacyjnym stwarzającą poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego na korzyść lub w interesie” państw objętych sankcjami UE bądź osób lub podmiotów objętych unijnymi środkami ograniczającymi. Ust. 2 definiuje ingerencję i manipulację jako „celowe, systematyczne, skoordynowane i nieautentyczne zachowanie w domenie informacyjnej, ukierunkowane na wywołanie istotnego wpływu na opinię, poglądy lub zachowania odbiorców”. Ust. 3 wymaga „wykazania ryzyka rzeczywistego i poważnego zagrożenia” m.in. interesów lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej, porządku publicznego lub prawidłowości przebiegu wyborów. Ust. 4 wyłącza natomiast z zakresu przepisu korzystanie z wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, wolności prasy, działalność dziennikarską, publicystyczną lub wydawniczą oraz ujawnianie informacji w interesie publicznym, „chyba że stanowią one świadomą i rzeczywistą działalność” manipulacyjną.

Brzmienie to stanowi istotną poprawę w stosunku do pierwotnej wersji projektu, która pozwalała objąć sankcjami każdego, kto „bezpośrednio lub pośrednio” wspiera obcą ingerencję i manipulację wymierzoną w „interesy i pozycję międzynarodową” Rzeczypospolitej, bez jakiegokolwiek definicji tych pojęć. Za krok we właściwym kierunku należy uznać zwłaszcza wymóg wykazania rzeczywistego zagrożenia oraz wyłączenie z zakresu przepisu wypowiedzi, działalności dziennikarskiej i wydawniczej, a także działań nieświadomych.

Przepis nadal jednak nie spełnia standardu określoności. Po pierwsze, wciąż posługuje się pojęciami nieostrymi, takimi jak zachowanie „nieautentyczne” czy „interesy lub pozycja międzynarodowa” Rzeczypospolitej. Po drugie, do wpisu wystarczy „realizowanie” takich działań „na korzyść lub w interesie” państwa lub osoby objętej sankcjami – bez potrzeby

---

<sup>19</sup>Uwagi Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu zgłoszone w toku prac połączonych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Finansów Publicznych oraz Gospodarki i Rozwoju nad projektem, 21 października 2026 r., godz. 9:30 – zob. transmisję archiwalną [https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje\\_arch.xsp#DD007749D7B495E4C1258E900038EC30](https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp#DD007749D7B495E4C1258E900038EC30), dostęp 22.10.2026 r.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

wykazania, że to państwo czy ta osoba w ogóle za nimi stoją. Po trzecie wreszcie, wyłączenie z ust. 4, odnoszące się do wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji – chronionej wszakże art. 54 Konstytucji – zawiera klauzulę, która może uczynić całe to wyłączenie iluzorycznym. Wystarczy bowiem, że minister, dokonujący wpisu na listę jednoosobowo<sup>20</sup>, uzna daną wypowiedź za „świadomą i rzeczywistą” działalność manipulacyjną, by wyłączenie przestało obowiązywać. Ocena ta należy przy tym do organu władzy wykonawczej, a nie do sądu, i – jak zostanie szerzej wskazane niżej – wywołuje skutki natychmiast. Trybunał Konstytucyjny podkreślał tymczasem, że „wykładnia pojęć nieostrych, otwierających duże możliwości interpretacyjne, powinna podlegać weryfikacji przez sąd”<sup>21</sup>.

Jest to szczególnie groźne w kontekście ust. 2, który – pomijając użyte w nim określenie „nieautentyczne” – definiuje „ingerencję i manipulację w środowisku informacyjnym” w taki sposób, że w jego zakresie może zmieścić się właściwie każda kampania społeczna jako „systematyczne, skoordynowane [...] zachowanie w domenie informacyjnej, ukierunkowane na wywołanie istotnego wpływu na opinię, poglądy lub zachowania odbiorców”. Spór będzie więc dotyczył głównie tego jednego, niezdefiniowanego pojęcia, przy czym jego wykładni będzie dokonywał w pierwszej kolejności właśnie minister. Dodatkowych obaw dostarcza również ust. 3, w myśl którego „manipulacja w środowisku informacyjnym” nie musi dotyczyć wyłącznie kwestii związanych *stricto* z obronnością, ale może również odnosić się do „zagrożenia [...] porządku publicznego lub prawidłowości przebiegu wyborów”. Tym samym istnieje ryzyko, że rządzący będą mogli wykorzystać te przepisy zwłaszcza w przededniu wyborów w celu faktycznej cenzury osób i organizacji społecznych wzywających do głosowania przeciwko nim.

W tym kształcie przepis narusza art. 54 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „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”<sup>22</sup>. Tymczasem przepis pozwala obłożyć sankcjami majątkowymi także obywateli polskich, organizacje społeczne czy media na podstawie jednostronnej oceny ministra, że ich działalność informacyjna służy interesom państwa objętego sankcjami – projekt zresztą nie określa precyzyjnie, o które państwa chodzi<sup>23</sup>. Ryzyko to nie jest teoretyczne: w debacie publicznej od lat obecna jest teza, że sprzeciw wobec aborcji czy tzw. ideologii gender

<sup>20</sup> Zob. niżej, pkt 4.1.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, Dz.U. z 2011 r. Nr 156, poz. 934.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377.

<sup>23</sup> Zob. niżej, rozdz. 3.4.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

stanowi element rosyjskiej wojny informacyjnej<sup>24</sup>. Teza ta przeniknęła zresztą do dokumentów powstających z inicjatywy rządu: w opublikowanym 10 stycznia 2025 r. raporcie Zespołu ds. Dezinformacji Komisji ds. badania wpływów rosyjskich i białoruskich, powołanej zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, Instytut Ordo Iuris wymieniono – obok m.in. zwolenników Wojciecha Olszańskiego – wśród organizacji powielających narracje zbieżne z rosyjskimi, a katolicki portal pch24.pl – wśród portali zaliczanych do sieci „dystrybuujących (pro)rosyjskie narracje”<sup>25</sup>. Ekspertyzy dla tej komisji przygotowywała przy tym m.in. Klementyna Suchanow, autorka książki przedstawiającej Ordo Iuris jako element sieci wpływów powiązanej z Kremlą<sup>26</sup>. Przyjęcie takiej tezy przez organ stosujący ustawę mogłoby prowadzić do natychmiastowego zamrożenia środków organizacji broniących prawa do życia, a dla ich darczyńców – do ryzyka odpowiedzialności karnej. To z kolei może prowadzić do efektu mrożącego, autocenzury i faktycznej eliminacji części poglądów z debaty publicznej – co byłoby w oczywisty sposób niedopuszczalne w pluralistycznym, demokratycznym państwie prawnym.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że powyższy przepis nie spełnia przesłanki konieczności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sfera, której dotyczy art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. d, jest już bowiem objęta systemem unijnym – ustanowionym w rozporządzeniu 2024/2642, którego art. 2 ust. 3 lit. a ppkt iv – w odróżnieniu od projektu – wiąże przesłankę informacyjną wyłącznie ze wspieraniem działań rządu Federacji Rosyjskiej, a ponadto – jak wskazano wyżej – możliwość wpisu na listę unijną z tego tytułu obwarowuje omówionymi wyżej gwarancjami. Ustanawianie równoległego, mniej precyzyjnego reżimu krajowego trudno uznać za niezbędne do ochrony bezpieczeństwa państwa.

### **3.4. Nieokreślony krąg państw, których wspieranie uzasadnia wpis na listę**

Źródłem dalszej nieokreśloności projektu jest samo pojęcie „państw objętych środkami ograniczającymi Unii Europejskiej”, do którego odsyła art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret pierwsze, a

<sup>24</sup>Zob. np. European Parliamentary Forum for Sexual and Reproductive Rights, Tip of the Iceberg: Religious Extremist Funders against Human Rights for Sexuality and Reproductive Health in Europe, czerwiec 2021 r., <https://www.epfweb.org/node/845>, dostęp: 22.10.2026 r.

<sup>25</sup> Raport Zespołu ds. Dezinformacji Komisji ds. badania wpływów rosyjskich i białoruskich, Warszawa, 10 stycznia 2025 r., s. 33 i 53, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/raport-zespołu-ds-dezinformacji-komisji-ds-badania-wplywow-rosyjskich-i-bialoruskich>, dostęp: 22.10.2026 r. Komisję powołano zarządzeniem nr 55 Prezesa Rady Ministrów z 21 maja 2024 r.

<sup>26</sup> K. Suchanow, *To jest wojna. Kobiety, fundamentaliści i nowe średniowiecze*, Warszawa 2020; o ekspertyzie przygotowanej dla komisji zob. wPolityce.pl, 15 stycznia 2025 r., <https://wpolityce.pl/polityka/piatek-suchanow-i-mierzynska-wsrod-ekspertow-neokomisji,120211>, dostęp: 22.10.2026 r.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

za jego pośrednictwem – także lit. b–d. Unijny reżim, który projekt powieliła w zakresie przestanki informacyjnej, dotyczy wyłącznie jednego państwa: rozporządzenie 2024/2642 pozwala objąć sankcjami jedynie osoby i podmioty powiązane z działaniami lub politykami rządu Federacji Rosyjskiej (art. 2 ust. 3). Tymczasem projekt pojęcia „państwa objętego środkami ograniczającymi” ani nie definiuje ani nie zawiera żadnego wykazu takich państw. Co więcej, ustawowa definicja środków ograniczających Unii Europejskiej (art. 3 pkt 1) odnosi się do środków przyjmowanych wobec osób, podmiotów i organów, a nie wobec państw, a przy tym – jak przyznaje sam projektodawca – została sformułowana „w sposób blankietowy”, tak by ustawa była stosowana także do przyszłych reżimów sankcyjnych UE<sup>27</sup>. Krąg państw, których wspieranie może skutkować wpisem na listę krajową, zmienia się zatem wraz z każdą decyzją Rady UE – bez jakiegokolwiek udziału polskiego ustawodawcy.

Co więcej – wykazu „państw objętych środkami ograniczającymi” nie prowadzi również żadna instytucja Unii Europejskiej. Jedyną wskazówką co do zakresu tego pojęcia jest załącznik do uzasadnienia, zatytułowany „Zestawienie aktów prawnych unijnych, które wdraża ustawa sankcyjna”<sup>28</sup>. W podziale na państwa wymieniono w nim akty dotyczące 35 państw, a ponadto reżimy tematyczne – dotyczące m.in. broni chemicznej, cyberataków, naruszeń praw człowieka i terroryzmu. Obok Rosji, Białorusi, Iranu czy Korei Północnej znalazły się w nim jednak także państwa, których zaliczenie do „objętych” sankcjami prowadzi do wniosków trudnych do zaakceptowania.

Dotyczy to przede wszystkim Ukrainy i Mołdawii, przypisanych do tego grona ze względu na reżimy ustanowione w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola oraz działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy<sup>29</sup>, a także na działania destabilizujące Republikę Mołdawii<sup>30</sup>. Środki te nie są więc wymierzone w te państwa, lecz w osoby, które je atakują lub destabilizują. W zestawieniu znalazły się również

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu, s. 2–3 [s. 68–69 druku].

<sup>28</sup> Uzasadnienie projektu, załącznik, s. 67–78 [s. 133–144 druku].

<sup>29</sup> Decyzja Rady 2014/386/WPZiB z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola (Dz. Urz. UE L 183 z 24.06.2014, s. 70), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/386/oj>; decyzja Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, s. 16), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/145/oj>. W zestawieniu przypisano Ukrainie także m.in. decyzję Rady 2014/119/WPZiB dotyczącą osób odpowiedzialnych za sprzeniewierzenie ukraińskich funduszy państwowych – zob. uzasadnienie projektu, załącznik, s. 73–74 [s. 139–140 druku].

<sup>30</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2023/891 z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Republikę Mołdawii (Dz. Urz. UE L 114 z 2.05.2023, s. 15), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/891/oj>.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

Stany Zjednoczone – wyłącznie ze względu na rozporządzenie nr 2271/96, które w ogóle nie ustanawia środków ograniczających, lecz chroni podmioty unijne przed skutkami eksterytorialnego stosowania prawa amerykańskiego<sup>31</sup>. Serbię i Czarnogórę – dziś państwa kandydujące do Unii – wymieniono ze względu na rozporządzenie z 1994 r. zakazujące zaspokajania roszczeń z umów, na których wykonanie wpłynęły sankcje ONZ wobec ówczesnej Jugosławii<sup>32</sup>, Chiny – ze względu na konkluzje Rady Europejskiej z Madrytu z 1989 r., a więc dokument polityczny, a nie akt przyjęty na podstawie art. 29 TUE lub art. 215 TFUE<sup>33</sup>, Turcję zaś – państwo członkowskie NATO, formalnie kandydujące do UE – ze względu na reżim dotyczący prowadzonych bez zezwolenia odwiertów we wschodniej części Morza Śródziemnego<sup>34</sup>.

Konsekwencje takiego stanu rzeczy są szczególnie widoczne na gruncie przesłanki informacyjnej. Skoro lit. d pozwala wpisać na listę osoby realizujące ingerencję i manipulację w środowisku informacyjnym „na korzyść lub w interesie państw, o których mowa w lit. a tiret pierwszym”, to – przy wykładni językowej, uwzględniającej zestawienie sporządzone przez samego projektodawcę – podstawą wpisu mogłoby być także działanie w interesie Ukrainy, Mołdawii czy Stanów Zjednoczonych. Nasuwa się zatem pytanie, czy intencją projektodawcy było, by podstawą wpisu na listę sankcyjną mogło być również powielanie narracji ukraińskich czy amerykańskich. Analogicznie lit. a tiret pierwsze w literalnym brzmieniu pozwalałaby objąć sankcjami osoby i podmioty finansowo „wspierające” Ukrainę – co w świetle polityki zagranicznej Rzeczypospolitej byłoby oczywistym absurdem.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczające przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz. Urz. WE L 309 z 29.11.1996, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/2271/oj>. W załączniku do rozporządzenia wymieniono wyłącznie akty prawa Stanów Zjednoczonych.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1733/94 z dnia 11 lipca 1994 r. zakazujące zaspokajania roszczeń z tytułu umów i transakcji, na których wykonanie wpływ wywarła rezolucja nr 757 (1992) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i rezolucje pokrewne (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1994, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1994/1733/oj>, a także decyzja Rady 94/366/WPZiB z dnia 13 czerwca 1994 r. – zob. uzasadnienie projektu, załącznik, s. 67–68 i 74–75 [s. 133–134 i 140–141 druku].

<sup>33</sup> Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej z Madrytu (26–27 czerwca 1989 r.) – zob. uzasadnienie projektu, załącznik, s. 68 [s. 134 druku].

<sup>34</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2019/1894 z dnia 11 listopada 2019 r. w sprawie środków ograniczających w związku z prowadzonymi przez Turcję bez zezwolenia odwiertami we wschodniej części Morza Śródziemnego (Dz. Urz. UE L 291 z 12.11.2019, s. 47), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2019/1894/oj>; reżim ten jest nadal przedłużany – zob. decyzję Rady (WPZiB) 2025/2395, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2025/2395/oj>.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

Można oczywiście bronić stanowiska, że „państwem objętym środkami ograniczającymi” jest wyłącznie państwo, przeciwko którego władzom lub polityce środki te są skierowane – a więc np. Rosja, Białoruś czy Iran, nie zaś Ukraina czy Mołdawia. Takie zawężenie nie wynika jednak z brzmienia ustawy, lecz musiałoby zostać dokonane w drodze wykładni – i to w pierwszej kolejności przez tego samego ministra, który jednoosobowo i z natychmiastowym skutkiem decyduje o wpisie. Tymczasem przepisy o tak represyjnym charakterze muszą być formułowane „w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”<sup>35</sup>, a ich zakres nie może zależeć od tego, jak organ władzy wykonawczej odczyta niewiążące zestawienie dołączone do uzasadnienia. Zwraca przy tym uwagę, że ustawa z 13 kwietnia 2022 r., na której wzorowano rozdział 2 projektu, już w samym tytule wskazywała, że służy przeciwdziałaniu wspieraniu agresji na Ukrainę. Brak określenia kręgu państw, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret pierwsze, stanowi więc kolejne, samodzielne naruszenie zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji – tym poważniejsze, że od tego pojęcia pośrednio zależy także odpowiedzialność karna za udostępnienie środków osobie wpisanej na listę (art. 63).

#### 4. Przepisy proceduralne – tryb wpisu, natychmiastowa wykonalność decyzji i przejęcie własności

##### 4.1. Jednoosobowa decyzja bez udziału strony

O wpisie na listę – jak wskazano wyżej, równoznacznym z objęciem krajowymi środkami ograniczającymi (art. 7 ust. 1) – rozstrzyga w drodze decyzji minister właściwy do spraw wewnętrznych, z urzędu albo na wniosek jednego z 15 organów, w tym szefów służb specjalnych (art. 8 ust. 1). Na wniosek tych samych organów minister właściwy do spraw gospodarki może ustanowić zarząd przymusowy w celu zbycia lub przejęcia własności (art. 13 ust. 2 i art. 24 ust. 2). Do postępowania stosuje się jedynie wybrane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>36</sup>, z pominięciem m.in. art. 10 (czynny udział strony), art. 61 § 4 (zawiadomienie o wszczęciu postępowania) i art. 73 (dostęp do akt). Zawiadomienie o decyzji następuje wyłącznie przez jej udostępnienie w BIP, z czym wiąże się początek biegu terminu do wniesienia skargi (art. 9 ust. 1–2). Minister może przy tym ograniczyć zakres uzasadnienia decyzji ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny (art. 8 ust.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, op. cit.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

6), a projekt świadomie nie odsyła do art. 107 § 3 k.p.a., określającego wymogi uzasadnienia faktycznego<sup>37</sup>.

Wpis nie ma przy tym terminu ani nie podlega obowiązkowemu przeglądowi – w odróżnieniu od reżimu unijnego. Osoba wpisana może jedynie złożyć „uzasadniony wniosek” o zmianę decyzji lub wykreślenie z listy, którego uwzględnienie pozostawiono uznaniu ministra (art. 8 ust. 3). Wyłączono wreszcie możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 8 ust. 8, art. 13 ust. 5, art. 24 ust. 5).

#### **4.2. Natychmiastowa wykonalność i iluzoryczna kontrola sądowa**

Decyzje o wpisie na listę oraz o ustanowieniu zarządu przymusowego podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy samej ustawy (art. 8 ust. 7, art. 13 ust. 4, art. 24 ust. 4), bez jakiegokolwiek oceny okoliczności konkretnej sprawy, jakiej wymaga art. 108 k.p.a. Co więcej, do skarg na te decyzje wyłączono stosowanie art. 152 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>38</sup>, wobec czego zaskarżona decyzja zachowuje moc do chwili uprawomocnienia się wyroku (art. 9 ust. 4–5, art. 13 ust. 12–13, art. 24 ust. 12–13). Oznacza to, że nawet uchylenie decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny nie zmienia sytuacji osoby wpisanej na listę, jeśli organ wniesie skargę kasacyjną – a do czasu rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny przedsiębiorstwo może zostać sprzedane, a własność przejęta.

Rozwiązanie to jest sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu obejmuje bowiem nie tylko „prawo do uruchomienia postępowania sądowego”, lecz także „prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia”<sup>39</sup>. Rozstrzygnięcie sądu, które nie wywiera żadnego skutku aż do zakończenia postępowania kasacyjnego, a zapada już po nieodwracalnym pozbawieniu jednostki majątku, trudno uznać za zgodne z tym wymogiem. Wątpliwości budzi także brak jakiegokolwiek niezależnej kontroli ingerencji w prawa jednostki przed jej dokonaniem – Trybunał uznawał już za niekonstytucyjne

<sup>37</sup> „Ustawa nie odsyła do art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa” – uzasadnienie projektu, s. 17 [s. 83 druku].

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143 i 846).

<sup>39</sup> Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 204, poz. 1482.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

regulacje, które w obszarze bezpieczeństwa państwa „nie przewidują niezależnej kontroli” działań organów<sup>40</sup>.

Zarzuty te zgłaszało w toku prac komisji Biuro Legislacyjne, wskazując na wątpliwości co do zgodności art. 8, 9, 11, 13, 19 i 24 projektu – w zakresie wyłączenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, rygoru natychmiastowej wykonalności oraz trybu doręczania decyzji – z konstytucyjną zasadą proporcjonalności oraz z zasadą określoności prawa, ze względu na użyte w tych przepisach nieostre klauzule generalne. Uwagi te nie zostały uwzględnione. Należy przy tym zaznaczyć, że także w reżimie unijnym wpis jest skuteczny natychmiast, a wyrok Sądu UE stwierdzający nieważność rozporządzenia wywołuje skutek dopiero po upływie terminu do wniesienia odwołania. Środki unijne ograniczają się jednak do zamrożenia majątku, podczas gdy w projekcie skutki wpisu mogą prowadzić do jego trwałej utraty. Ewentualna niekonstytucyjność rozwiązań unijnych nie może być zresztą argumentem za ustanowieniem równie – jeśli wręcz nie bardziej – niekonstytucyjnych przepisów krajowych.

#### **4.3. Przejęcie własności decyzją ministra**

Po wpisie na listę minister właściwy do spraw gospodarki może ustanowić zarząd w celu przejęcia własności, „jeżeli jest to niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego, ochrony interesu ekonomicznego państwa lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa” (art. 24 ust. 1), a następnie – w drodze decyzji – przejąć własność środków finansowych lub zasobów gospodarczych na rzecz Skarbu Państwa lub podmiotu innego niż Skarb Państwa (art. 28). Rozwiązanie to narusza art. 46 Konstytucji, zgodnie z którym przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał, że „art. 46 Konstytucji nie przewiduje żadnego wyjątku dla kompetencji innego niż sąd organu w tych sprawach, jak też nie przewiduje możliwości określenia przez ustawodawcę takiego wyjątku w drodze ustawy”<sup>41</sup>. Z tego względu Trybunał uznał za niekonstytucyjną regulację, która dopuszczała „odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu”<sup>42</sup>. Również na te wątpliwości wskazywało Biuro Legislacyjne.

Projekt nie spełnia także wymogów wyłączenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wprawdzie art. 29 ust. 1 przewiduje odszkodowanie odpowiadające wartości rynkowej

<sup>40</sup>Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 1055 (w odniesieniu do udostępniania danych telekomunikacyjnych).

<sup>41</sup>Wyrok TK z 6 października 1998 r., sygn. K 36/97, OTK ZU 5/1998, poz. 65.

<sup>42</sup>Wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, Dz.U. z 2008 r. Nr 100, poz. 649.



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

przejmowanego mienia, jednak zgodnie z art. 29 ust. 4 odszkodowanie „nie przysługuje albo podlega ono proporcjonalnemu ograniczeniu”, jeżeli państwo objęte środkiem ograniczającym stosuje podobne środki wobec własności Polski, innych państw UE i EFTA, ich obywateli lub podmiotów. Jednostka ponosi zatem konsekwencje majątkowe działań obcego państwa, na które nie ma żadnego wpływu. Co więcej, nawet przyznane odszkodowanie zostaje objęte zamrożeniem (art. 29 ust. 3). Tymczasem według Trybunału „słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wyłączonego dobra”, a „nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania”<sup>43</sup>. Wątpliwości budzi wreszcie przejęcie własności na rzecz podmiotu prywatnego, który sam wypłaca odszkodowanie (art. 30 ust. 2) – trudno pogodzić je z wymogiem, by wyłączenie następowało wyłącznie „na cele publiczne”.

Uzupełnieniem tych rozwiązań jest art. 32 projektu, który wyłącza roszczenia odszkodowawcze osoby, której majątek objęto zarządem, wobec Skarbu Państwa, nabywcy oraz osoby wykonującej zarząd – z wyjątkiem odszkodowania z art. 29. Na wątpliwości związane z całkowitym wyłączeniem odpowiedzialności za szkody wyrządzone w toku zarządu wskazywało Biuro Legislacyjne. Rozwiązanie to narusza art. 77 ust. 1 Konstytucji, który – jak podkreślał Trybunał – „nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego”, lecz samodzielną gwarancją, której zakresu ustawodawca nie może zawęzić<sup>44</sup>.

Na marginesie warto odnotować, że odwrócona tabela zgodności dołączona do projektu wciąż zapewnia, iż projekt dotyczy „jedynie tzw. mrożenia majątków”, i wskazuje:

*Nie oznacza to odjęcia własności, które na gruncie Konstytucji RP może być dokonane jedynie w ramach wyłączenia (na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem – art. 21 Konstytucji) lub przypadku (orzeczonego prawomocnym orzeczeniem sądu – art. 46 Konstytucji)*<sup>45</sup>.

Projektodawca sam zatem trafnie określa konstytucyjne granice, które przewidziane w projekcie przejęcie własności przekracza.

## 5. Podsumowanie i rekomendacje

Rzeczywiste zagrożenie wynikające z projektu widać dopiero na styku dwóch jego warstw: z jednej strony nieostrych przesłanek materialnych, z drugiej – surowych norm proceduralnych, których wady wprost wskazało Biuro Legislacyjne. Decyzje podejmowane jednoosobowo przez

<sup>43</sup>Wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, Dz.U. z 2000 r. Nr 17, poz. 229.

<sup>44</sup>Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 145, poz. 1638.

<sup>45</sup>Odwrócona tabela zgodności, s. 4, w: druk nr 3003 [s. 246 druku].



*Razem w obronie  
życia, wolności, rodziny  
i suwerenności!*

ministra, podlegające natychmiastowemu wykonaniu i obowiązujące nawet po ich uchyleniu przez sąd pierwszej instancji tworzą mechanizm, który narusza art. 2, art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 54 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wady te dotyczą całej konstrukcji rozdziału 2, a nie pojedynczych sformułowań, toteż nie mogą zostać usunięte w drodze poprawek.

W związku z powyższym rekomenduje się:

- na etapie drugiego czytania – złożenie **wniosku o odrzucenie projektu w całości** lub alternatywnie - **poparcie wniosku mniejszości** zmierzającego do skreślenia art. 3 pkt 2 wraz z przepisami o krajowych środkach ograniczających (wniosek nr 2);
- **w razie nieuwzględnienia powyższych zmian** – głosowanie przeciwko przyjęciu projektu;
- ewentualne rozważenie krajowego systemu środków ograniczających wyłącznie w **odrębnej ustawie**, przygotowanej w zwykłym trybie i z pełną oceną zgodności z Konstytucją, która co najmniej: precyzyjnie i w sposób zamknięty określałaby przesłanki wpisu (w tym krąg państw, których one dotyczą), poddawała wpis uprzedniej lub niezwłocznej kontroli sądowej, zapewniała stronie udział w postępowaniu i dostęp do uzasadnienia, ograniczała wpis w czasie i poddawała go obowiązkowemu przeglądowi, a ingerencję w majątek ograniczała do czasowego zamrożenia – z wyłączeniem przejęcia własności poza trybem art. 21 ust. 2 i art. 46 Konstytucji.

Jędrzej Jabłoński – starszy analityk Instytutu Ordo Iuris