



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania
Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
(druk nr 478)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotowa nowelizacja ma na celu stworzenie w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanej dalej "ustawą o IPN", podstawy prawnej udostępniania osobom prowadzącym badania naukowe albo przygotowującym publikację materiału prasowego dokumentów zgromadzonych przez Instytut Pamięci. Wprowadzenie powyższej regulacji jest wynikiem utraty mocy obowiązującej art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 1a ustawy o IPN, który przewidywał udostępnianie dokumentów IPN dla celów prowadzenia badań naukowych i działalności dziennikarskiej za zgodą udzieloną przez Prezesa Instytutu Pamięci, na skutek wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07).

Przepisy art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 1a Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Uzasadniając niekonstytucyjność tych przepisów Trybunał wskazał na *"niezamieszczenie w przepisie art. 36 żadnych warunków dostępności do materiałów IPN oraz niewskazanie, jakimi kryteriami powinien kierować się Prezes IPN, udzielając bądź nie udzielając zgody na udostępnienie dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych, czy działalności dziennikarskiej, tak aby decyzje Prezesa IPN nie mogły spotkać się z zarzutem niekontrolowanej dowolności."*

Nowelizacja określa zasady, w oparciu o które następować będzie udostępnianie dokumentów zgromadzonych w IPN, modyfikując jednocześnie jeden z celów, dla których dokumenty te są udostępniane – zastąpiono "prowadzenie działalności dziennikarskiej" "publikacją materiału prasowego, z upoważnienia redakcji lub wydawcy", uwzględniając

w tym zakresie uwagę Trybunału Konstytucyjnego odnoszącą się do pojemności pojęcia "działalność dziennikarska".

Udostępnienie dokumentów stanowić ma czynność materialno – techniczną i następować będzie na pisemny wniosek skierowany do dyrektora oddziału Instytutu Pamięci, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy. Wniosek o udostępnienie dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych powinien wskazywać temat tych badań, a w przypadku gdy osoba ubiegająca się o udostępnienie dokumentów nie jest pracownikiem naukowym – również zawierać rekomendację pracownika naukowego uprawnionego do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach nauk humanistycznych, społecznych, gospodarki lub prawa. Wniosek o udostępnienie dokumentów w celu publikacji materiału prasowego powinien wskazywać temat materiału prasowego; do wniosku należy dołączyć upoważnienie redakcji albo wydawcy do wystąpienia z wnioskiem.

W nowelizacji sformułowano przesłanki odmowy udostępnienia dokumentów. Należą do nich zarówno niespełnianie przez wniosek warunków formalnych określonych w art. 36 ust. 1-4, jak również zaistnienie przesłanek określonych w art. 31 ust. 2 pkt 1, art. 37 lub art. 39 ustawy o IPN (odmowie udostępnienia będą podlegały dokumenty wytworzone przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji, dane osobowe lub informacje z dokumentów objęte zastrzeżeniami w zakresie ich udostępniania, na zasadach określonych w art. 37 oraz dokumenty znajdujące się w wyodrębnionym, tajnym zbiorze w archiwum Instytutu Pamięci, o którym mowa w art. 39). Odmowa udostępnienia dokumentów następuje w drodze decyzji administracyjnej, na którą przysługuje odwołanie do Prezesa Instytutu Pamięci, a następnie droga sądownoadministracyjna.

II. Przebieg prac legislacyjnych

W trakcie prac nad nowelizacją sejmowej Komisji Ustawodawczej dokonano zmian w projekcie przedłożenia polegających na:

- skreśleniu przepisu, który wyłączał stosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uprawniającego strony postępowania do ustnego zgłaszania żądań i wniosków oraz składania wyjaśnień,

jak również wskazywania podstaw faktycznych i prawnych zgłaszanych żądań i wniosków;

- skreśleniu normy, która przewidywała konieczność uzasadniania wyroku przez sąd administracyjny wyłącznie w przypadku uwzględnienia skargi oraz normy, zgodnie z którą wyrok z uzasadnieniem doręczany był tylko Prezesowi IPN; skarżącemu sąd zobowiązany był doręczyć odpis wyroku bez uzasadnienia.

III. Uwagi szczegółowe

1. Odnosząc się do regulacji zasad dostępu badaczy i dziennikarzy do archiwów IPN w wyroku z dnia 11 maja 2007 r., Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność proporcjonalnego ważenia konstytucyjnych wartości podlegających ograniczeniu przy tworzeniu tych zasad (autonomii informacyjnej i prywatności - z jednej strony oraz wolności badań naukowych i wolności wypowiedzi - z drugiej strony) oraz wprowadzenia takich rozwiązań prawnych, które gwarantowałyby rzetelne prowadzenie badań i zbieranie materiałów prasowych. *"Pożądane byłoby więc, a wręcz wskazane, aby osoby, których dokumenty archiwalne dotyczą, mogły mieć zagwarantowane warunki wcześniejszego zrealizowania swoich praw z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji."* Wydaje się, iż oznacza to konieczność stworzenia takiej regulacji prawnej, zgodnie z którą udostępnienie dokumentów zgromadzonych w IPN w celu przygotowania materiału prasowego lub prowadzenia badań naukowych **poprzedzone zostanie udostępnieniem tych akt osobom, których dokumenty te dotyczą w celu realizacji prawa dostępu do tych dokumentów oraz prawa do żądania sprostowania tych dokumentów**. Przyznanie osobom prawa udostępniania do wglądu dokumentów ich dotyczących oraz prawa załączania do zbioru własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii, co gwarantuje ustawa o IPN w art. 30 ust. 1 oraz art. 35b, nie jest równoznaczne z posiadaniem przez osobę wiedzy, że takie dokumenty w archiwach IPN się znajdują, co uzasadniałoby obowiązek poinformowania ich o tym fakcie oraz o uprawnieniach wynikających z ustawy o IPN przed udostępnieniem dokumentów do celów dziennikarskich lub naukowych.

2. W zmienianym art. 36 ust. 4 pkt 2 lit. b sformułowano normę, zgodnie z którą uzyskanie dostępu do dokumentów zgromadzonych w IPN przez osoby niebędące pracownikami naukowymi uzależnione jest od przedstawienia rekomendacji pracownika naukowego uprawnionego do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach nauk

humanistycznych, społecznych, gospodarki lub prawa. W związku z przywołaną regulacją rodzą się pewne wątpliwości.

Po pierwsze: przepis nie precyzuje, kto jest **pracownikiem naukowym** uprawnionym do wystawiania rekomendacji, co wiąże się z koniecznością poszukiwania znaczenia tego pojęcia na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Analiza odrębnych uregulowań definiujących to pojęcie nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, wykazując rozbieżności w ujęciu osób, które są zaliczane do tej grupy. W szczególności należy zauważyć, iż *ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym* ujmuje w kategorii pracowników naukowych osoby zatrudnione na stanowiskach profesora, adiunkta i asystenta. *Ustawa o jednostkach badawczo – rozwojowych* wskazuje jako pracowników naukowych oprócz profesorów, adiunktów i asystentów również docentów, (którzy na gruncie *ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym* traktowani są jako pracownicy dydaktyczni) oraz bibliotekarzy dyplomowanych i dyplomowanych pracowników dokumentacji naukowej. Dodatkowo należy również zauważyć, iż regulacja *ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym* rozróżnia "pracowników naukowo-dydaktycznych", "pracowników naukowych" i "pracowników dydaktycznych", przyznając uprawnienie do prowadzenia badań naukowych zarówno pracownikom naukowym jak i naukowo-dydaktycznym. Biorąc pod uwagę wątpliwości, które mogą powstać przy wykładni tego pojęcia, zasadne wydaje się jego doprecyzowanie w sposób służący realizacji celów niniejszej nowelizacji.

Po drugie: nie jest jasne czy "posiadanie uprawnienia do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach (...)" należy utożsamiać z posiadaniem stopnia lub tytułu naukowego w określonej dziedzinie nauki w zakresie danej dyscypliny naukowej. Przyjmując, iż taka była intencja ustawodawcy, należy zauważyć, iż niektóre **dyscypliny naukowe** wymienione w tym przepisie (dyscypliny nauk społecznych, gospodarka) nie mają swojego odniesienia w przepisach prawa, w szczególności nie odpowiadają nazwom dziedzin i dyscyplin naukowych określonych uchwałą Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 24 października 2005 r. w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (M.P. Nr 79, poz. 1120). Takie brzmienie przepisu będzie skutkowało koniecznością odnoszenia się do powszechnego rozumienia tych pojęć, a tym samym wskazuje na niejednoznaczność i nieprecyzyjność normy. Należy również rozważyć zasadność regulacji, zgodnie z którą uwzględniana będzie rekomendacja pracownika naukowego uprawnionego do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinie - prawo, ale nie w dyscyplinie – prawo kanoniczne lub nauka o administracji.

3. Przepis art. 36 ust. 12 przewiduje rozpatrywanie skarg na decyzje odmawiające udostępnienia dokumentów zgromadzonych w IPN dla celów, o których mowa w art. 36 ust. 1, na posiedzeniu niejawnym. Regulacja zawarta w tym przepisie budzi wątpliwości, gdyż powoduje wyłączenie zasady jawności postępowania sądowego wynikającej z art. 45 Konstytucji. Należy zauważyć, iż po pierwsze - przyczyną odmowy udostępnienia dokumentów, na skutek której wniesiono skargę do sądu administracyjnego może być niespełnianie przez wniosek wymogów formalnych określonych w art. 36 ust. 1-4 (np. brak adresu zamieszkania, nazwy organu, który wydał dokument tożsamości), co nie wydaje się dostatecznie uzasadniać rozpatrywania sprawy na posiedzeniu niejawnym, po drugie – art. 96 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* umożliwia odbycie całego posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności objęte tajemnicą państwową lub służbową.

IV. Propozycje poprawek:

- 1) w art. 1 w pkt 2, w art. 36 w ust. 4 w pkt 2 w lit. b po wyrazach "pracownika naukowego" dodaje się wyrazy "lub pracownika naukowo – dydaktycznego w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.)";
- 2) w art. 1 w pkt 2, w art. 36 w ust. 4 w pkt 2 w lit. b wyrazy ", społecznych, gospodarki lub prawa" zastępuje się wyrazami "*nauk ekonomicznych* lub nauk prawnych";
- 3) w art. 1 w pkt 2, w art. 36 skreśla się ust. 12 i 14.

Renata Bronowska

Starszy legislator