



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2019 r.

Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni
przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1155)

I. Cel i przedmiot ustawy

Jak zaznaczają projektodawcy ustawy istnieje potrzeba korekty lub doprecyzowania przepisów zmienianych ustaw w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w ich funkcjonowaniu oraz przy uwzględnieniu zmian w systemie prawa pośrednio wpływających na przedmiot działalności Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Zmiany w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu („ustawie o IPN”) dotyczą przede wszystkim:

- 1) uchylecia art. 29a ustawy dotyczącego obowiązku wydawania przez Prezesa IPN zaświadczenia stwierdzającego, czy dane osobowe wnioskodawcy są tożsame z danymi osobowymi znajdującymi się w udostępnionym przez IPN katalogu funkcjonariuszy, współpracowników, kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa oraz innych osób oraz obowiązku publikacji takiego zaświadczenia w Biuletynie Informacji Publicznej IPN,
- 2) uznania za dokumenty wytworzone przy udziale wnioskodawcy (z art. 30 ustawy) przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa pomocy ewidencyjnych, takich jak dzienniki rejestracyjne, inwentarze archiwalne, karty ewidencyjne i Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych organów bezpieczeństwa

państwa – jeżeli potwierdzają fakt rejestracji wnioskodawcy w charakterze tajnego informatora lub pomocnika organów bezpieczeństwa państwa,

- 3) wprowadzania definicji udostępnianych do wglądu, na wniosek każdego zainteresowanego, dokumentów osobowych dotyczących pracownika lub funkcjonariusza organu bezpieczeństwa państwa (będą to dokumenty związane z ubieganiem się o zatrudnienie, z pracą i z rozwiązaniem stosunku pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa) oraz wskazania na zakres dokumentów wydawanych funkcjonariuszom i pracownikom organów bezpieczeństwa państwa (będą to kopie dotyczących ich dokumentów osobowych oraz dokumentów finansowo-księgowych),
- 4) wprowadzenia przepisów przewidujących obowiązek publikacji inwentarza archiwalnego, który ma objąć informację o całym zasobie archiwalnym IPN (podobny obowiązek przewidywał przepis epizodyczny wprowadzony ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów – Dz. U. poz. 522).

Zmiany w ustawie o orderach i odznaczeniach po pierwsze, przesądzają, że przez dokumenty wytworzone przy udziale osób – kandydatów do oznaczenia Krzyżem Wolności i Solidarności przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa rozumie się także pomoce ewidencyjne, takie jak dzienniki rejestracyjne, inwentarze archiwalne, karty ewidencyjne i Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych organów bezpieczeństwa państwa – jeżeli potwierdzają fakt rejestracji ich w charakterze tajnych informatorów lub pomocników organów bezpieczeństwa państwa (negatywna przesłanka do przyznania odznaczenia). Po drugie, poszerzają zakres informacji, o kandydacie do wyróżnienia orderem lub odznaczeniem, o które może zwrócić się Prezydent RP w drodze art. 32a tej ustawy.

Zmiany w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, przesądzają, że przez dokumenty wytworzone przy udziale osób – kandydatów do objęcia statusem działacza opozycji lub osoby represjonowanej przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa rozumie się także pomoce ewidencyjne, takie jak dzienniki rejestracyjne, inwentarze archiwalne, karty ewidencyjne i Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych organów

bezpieczeństwa państwa – jeżeli potwierdzają fakt rejestracji ich w charakterze tajnych informatorów lub pomocników organów bezpieczeństwa państwa (negatywna przesłanka do przyznania statusu).

Zgodnie z ustawą przekazane do IPN na zasadzie użyczenia, na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 7 ustawy o IPN, dokumenty Archiwum Akt Nowych oraz innych archiwów państwowych przechodzą na stan zasobu archiwalnego IPN.

Ustawa zawiera także przepis przejściowy nakazujący pozostawić bez rozpoznania wnioski o wydanie zaświadczeń złożone na podstawie art. 29a ustawy o IPN przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy i nierozpatrzone przed tym dniem.

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 80. posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2019 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 3270). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja wprowadziła do projektu poprawki zmierzające do zapewnienia poprawności legislacyjnej ustawie. W trakcie drugiego czytania projektu (na posiedzeniu plenarnym Sejmu) wniesiono dwie dodatkowe poprawki, które modyfikowały przepisy przejściowe i epizodyczne ustawy. Poprawki te zostały przyjęte przez Sejm. Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 15 kwietnia 2019 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 1 lit. b nowelizacji, art. 1 pkt 2b i 2c ustawy o IPN.

Opiniowana ustawa zmienia przepis określający zakres przedmiotowy ustawy o IPN wskazując, że ustawa ta reguluje m. in.:

- 1) przygotowywanie i publikowanie katalogów prowadzonych przez Biuro Lustracyjne IPN (art. 1 pkt 2b),
- 2) prowadzenie rejestrów oświadczeń lustracyjnych, analizę oświadczeń lustracyjnych oraz przygotowywanie postępowań lustracyjnych (art. 1 pkt 2c).

Pytanie budzi potrzeba dokonania powyższej zmiany. Pomimo nowelizacji art. 1 ustawy o IPN (przepisu „informującego” o merytorycznej treści ustawy) opiniowana ustawa nie zmienia dotychczasowych i nie dodaje nowych przepisów dotyczących tak opisanej materii. Jak wskazuje uzasadnienie zmiana ma charakter porządkujący, bowiem wskazuje na zakres określony w już obowiązującym rozdziale 5a. Można jednak zadać pytanie, czy jest to zmiana konieczna, a jeśli tak, to czy wyczerpuje całą materię uregulowaną ustawą o IPN (nie odzwierciedloną dotychczas w zakresie przedmiotowym ustawy). Materia objęta nowododawanym art. 1 pkt 2b i 2c, z jednej strony (przynajmniej częściowo) mieści się już w art. 1 pkt 1 (ewidencjonowanie, gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów), z drugiej zaś nie obejmuje wszystkich zagadnień rozdziału 5a ustawy o IPN.

2) art. 1 pkt 1 lit. b nowelizacji, art. 1 pkt 2c ustawy o IPN.

Zgodnie z przepisami merytorycznymi ustawy o IPN (w szczególności art. 52a i art. 55aa ustawy), do zadań Biura Lustracyjnego IPN należy prowadzenie rejestr (jednego) oświadczeń lustracyjnych. Tymczasem nowododawany przepis określający zakres przedmiotowy ustawy – art. 1 pkt 2c – wskazuje, że ustawa reguluje prowadzenie rejestrów (więcej niż jednego) oświadczeń lustracyjnych.

Należy poddać pod rozwałę poniższą **propozycję poprawki**:

– w art. 1 w pkt 1 w lit b, w pkt 2c wyraz „rejestrów” zastępuje się wyrazem „rejestru”;

3) art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 nowelizacji, art. 1 pkt 1a oraz art. 28a ust. 1 ustawy o IPN.

Wskazana jest zmiana porządkująca przepisy. Propozycja poprawki uwzględnia, że ustawa o IPN w art. 53 pkt stanowi o „inwentarzach archiwalnych” (tak też nowododawany art. 30 ust. 2a), które w zamierzeniu ustawodawcy są innymi inwentarzami niż inwentarz z art. 28a ustawy oraz ujednolica art. 1 pkt 1a z art. 28a – konsekwentnie w ramach przepisów ustawy stanowi, że nowododawany inwentarz archiwalny to inwentarz o nazwie: „inwentarz archiwalny Instytutu Pamięci (Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu)”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 2, w art. 28a w ust. 1 po wyrazach „inwentarz archiwalny” dodaje się

wyrazy *Instytutu Pamięci*”;

- 4) art. 1 pkt 2 nowelizacji, art. 28a ustawy o IPN.

Przepis art. 28a rodzi następujące wątpliwości.

Po pierwsze, przepisy ustawy o IPN usystematyzowane są w rozdziałach dotyczących kolejno: przepisów ogólnych, przepisów ustrojowych (o organach Instytutu), gromadzenia dokumentów, udostępniania dokumentów, funkcji śledczych, badawczych i lustracyjnych, poszukiwania miejsc spoczynku, upamiętniania walk i męczeństwa, ochrony dobrego imienia RP, przepisów karnych. Nowododawany art. 28a dotyczy publikacji inwentarza archiwalnego (informacji o zasobie archiwalnym). Stąd właściwym miejscem w systematyce ustawy o IPN dla tego rodzaju przepisu wydaje się być rozdział 4 „Udostępnianie dokumentów przez Instytut Pamięci”, a nie rozdział 3 „Gromadzenie dokumentów przez Instytut Pamięci”.

Po drugie, inwentarz archiwalny zawierać ma opis „całego zasobu”. Zasadnym powinno być doprecyzowanie, że jest to cały zasób materiałów archiwalnych IPN.

Po trzecie, wyjaśnienia może wymagać, czy intencją przepisu była publikacja zasobu archiwalnego na odrębnej stronie internetowej, czy też w ramach strony podmiotowej IPN w Biuletynu Informacji Publicznej Instytutu Pamięci.

Po czwarte, rozważyć należy czy wszystkie elementy art. 28a ust. 2 i 3 stanowią materię ustawową. Poziom szczegółowości tych przepisów (przede wszystkim ust. 3) może uzasadniać postulat „przeniesienia” części rozwiązań na poziom aktów niższej rangi niż ustawa.

- 5) art. 1 pkt 5 lit. b nowelizacji, art. 35c ust. 3 ustawy o IPN.

Zgodnie z art. 35c ust. 3 funkcjonariusze i pracownicy organów bezpieczeństwa państwa mogą uzyskać na swój wniosek:

- 1) **kopie** dotyczących ich dokumentów osobowych,
- 2) **kopie** bądź uwierzytelnione odpisy, **wypisy** i **wyciągi** dokumentów finansowo-księgowych.

Pytanie budzi, po pierwsze, zróżnicowanie w zakresie zasad udostępniania dokumentów. W ramach art. 35c ust. 3 ustawy w zakresie udostępniania dokumentów funkcjonariuszom i pracownikom organów bezpieczeństwa państwa – **dokumentów**

osobowych (jedynie kopie) oraz dokumentów finansowo-księgowych (także uwierzytelnione odpisy, wypisy i wyciągi). Także w ramach całej ustawy o IPN, a w szczególności w ramach art. 33 ustawy, **każdy zainteresowany ma prawo do uzyskania kopii dokumentów, ale już nie uwierzytelnionych odpisów, wypisów i wyciągów.**

Po drugie, należy zadać pytanie, o różnice przyjęte przez ustawodawcę w zakresie bliskoznacznych określeń „kopia” oraz (uwierzytelnione) „odpis” i „wypis”. Zgodnie z art. 43 ustawy o IPN postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej). W tym kontekście dodatkową wątpliwość budzi brak korelacji art. 35c ust. 3 ustawy z art. 73 Kpa, który odróżnia przeglądanie akt sprawy, sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów (art. 73 § 1) od uwierzytelnienia odpisów i kopii z akt sprawy (art. 73 § 2), nie stanowi zaś o „wypisie” (w tym ani w żadnym innym przepisie Kpa).

6) art. 1 pkt 6 nowelizacji, art. 36 ust. 4a ustawy o IPN.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 36 ust. 4a ustawy o IPN dokumenty określone w ust. 1 tego artykułu udostępnia się w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku, jeżeli zostały „zdigitalizowane”. Przy założeniu, że zwrot „odwzorowanie cyfrowe”, obowiązujący w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oznacza to samo co określenie „zdygitalizowanie” z ustawy o IPN, należy postulować ujednoczenie terminologii ustawy o IPN z terminologią ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (z ustawą podstawową dla danej dziedziny spraw – zob. § 9 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 6, w ust. 4a wyraz „zdigitalizowane” zastępuje się wyrazami „odwzorowane cyfrowo”;

7) art. 4a nowelizacji, art. 30 ust. 2a ustawy o IPN, art. 15a ust. 3a ustawy o orderach i odznaczeniach oraz art. 4 ust. 2 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych.

Opiniowana ustawa uznaje pomoce ewidencyjne organów państwa (jeżeli potwierdzają fakt rejestracji w charakterze tajnego informatora lub pomocnika organów bezpieczeństwa państwa) za dokumenty wytworzone przy udziale:

- 1) wnioskodawcy ubiegającego się o udostępnienie dokumentów go dotyczących na podstawie ustawy o IPN,
- 2) osoby ubiegającej się o status działacza opozycji antykomunistycznej,
- 3) kandydata do odznaczenia Krzyżem Wolności i Solidarności.

Należy rozważyć wprowadzenie odpowiedniego przepisu przejściowego, tak aby uniknąć wątpliwości, czy nowe brzmienie przepisów ma znaleźć zastosowanie również do tzw. spraw w toku – w ramach postępowań w sprawie udostępnienia dokumentów, przyznania statusu działacza opozycji oraz przyznania odznaczenia, wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy i niezakończonych przed tym dniem.

Propozycja poprawki:

– *po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:*

„Art. 4a. W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy art. 30 ust. 2a ustawy zmienianej w art. 1, art. 15a ust. 3a ustawy zmienianej w art. 2 oraz art. 4 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 3, stosuje się.”;

- 8) art. 5 ust. 2 nowelizacji.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 opinowanej ustawy dokumenty Archiwum Akt Nowych oraz innych archiwów państwowych przekazane dotychczas do IPN na zasadzie użyczenia (zgodnie z art. 25 ust. 1a pkt 7 ustawy o IPN) przechodzą na stan zasobu archiwalnego IPN. Przepis ten ma charakter epizodyczny (jednorazowy) stąd jego umiejscowienie w strukturze aktu nie budzi wątpliwości.

Jednocześnie, zgodnie z art. 5 ust. 2 dokumenty dotychczas nieprzekazane, a które będą przekazane do archiwum IPN po dniu wejścia w życie opinowanej ustawy, przechodzą na stan zasobu archiwalnego IPN. Przepis ten wprowadza więc normę „na przyszłość” o wielokrotnym zastosowaniu, w istocie jest więc przepisem o charakterze merytorycznym, na trwale wpisanym w system prawa, stąd zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, norma nim wyrażona powinna znaleźć się wśród innych merytorycznych przepisów ustawy o IPN.

Propozycja poprawek:

1) w art. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) w art. 25 ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

1. Organy, o których mowa w ust. 1, są obowiązane do przekazywania do archiwum Instytutu Pamięci Dokumentów, o których mowa w ust. 1, na zasadach

określonych w tym przepisie, także po terminie 60 dni od dnia utworzenia Instytutu Pamięci, z tym, że przekazanie następuje na stan zasobu archiwalnego Instytutu Pamięci, także w przypadku dokumentów, o których mowa w ust. 1 pkt 7.”;

2) w art. 5 skreśla się ust. 2.

Szymon Giderewicz

Główny legislator