

Warszawa, 15.12.2021 r.

**PREZES**

Instytutu Pamięci Narodowej  
Komisji Ścigania Zbrodni  
przeciwko Narodowi Polskiemu

dr Karol Nawrocki

BIK-071 - 18(7)/21

**Pan Jan Filip Libicki**  
**Przewodniczący Komisji Rodziny,**  
**Polityki Senioralnej i Społecznej**

**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Sprawy Prawa Przewodniczący,  
Drogi Panie Senatorze,

w odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z 10 grudnia 2021 r., znak BPS.DKS.KRPS.0330.36.2021, skierowane do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu odnośnie projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz ustawy o orderach i odznaczeniach (druk senacki nr 595) zawiadamiam, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu negatywnie ocenia powyższe inicjatywy.

Odnosząc się do propozycji zmiany ww. ustaw poprzez zmianę dotychczasowego brzmienia art. 4 pkt 2 ustawy o działaczach opozycji (Dz.U. z 2021 r., poz.1255) oraz 15 a ust. 3 pkt 2 ustawy o orderach i odznaczeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 138) na treść: *która nie podjęła współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 3 a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1633) powoduje, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej- Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w drodze decyzji administracyjnej ustalałby ten sam fakt, co sąd lustracyjny w procesie lustracyjnym.

Organ administracji stosując zasadę legalizmu nie powinien wkraczać w kompetencje wymagające oceny, do których ustalenia właściwy jest sąd. Proponowana zmiana, czyli konieczność stosowania w ustawie o działaczach opozycji oraz w ustawie o orderach i odznaczeniach przesłanek z art. 3 a ustawy lustracyjnej, może prowadzić do tego rodzaju sytuacji.

Sąd lustracyjny orzeka o zgodności lub niezgodności z prawdą złożonego oświadczenia m.in. o fakcie braku współpracy, bądź współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Przedmiotem badania sądu jest zatem fakt współpracy lub jej braku, choć wyrok odnosi się do złożonego oświadczenia. Definicja współpracy znajduje się w art. 3 a powołanej

1/4

**#moja NIEPODLEGŁA.**

ustawy i jest przedmiotem licznego orzecznictwa sądów, jak również Trybunału Konstytucyjnego.

Należy wyraźnie podkreślić, że powyższa nowelizacja może prowadzić do całkowitej zmiany charakteru postępowania prowadzonego do tej pory przez IPN w sprawach o potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej oraz nadania odznaczenia Krzyż Wolności i Solidarności.

Intencją ustawodawcy, ustanawiającego kryteria z art. 4 ustawy o działaczach opozycji oraz art. 15 a ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach, było uniemożliwienie nabycia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych oraz nadania odznaczenia Krzyż Wolności i Solidarności osobom, które współdziałały z organami bezpieczeństwa państwa.

Na potrzeby powyżej przywołanych ustaw przyjęto w tym celu formalne kryterium ustalania, czy tego rodzaju współdziałanie miało w danym przypadku miejsce, czy też nie, koncentrujące się wyłącznie na wnioskach wynikających ze stanu zachowanej dokumentacji zgromadzonej w zasobie archiwalnym IPN.

Zgodnie z powyższym Instytut ogranicza się więc do badania dokumentów i nie przeprowadza pełnego postępowania dowodowego uwzględniającego przesłuchanie świadków i opinię biegłych.

Proponowana nowelizacja wydaje się wewnętrznie niespójna, gdyż nakazuje organowi badać na podstawie treści dokumentów znajdujących się w IPN fakt zaistnienia/braku współpracy określonej w art. 3a ustawy o ujawnianiu informacji. Tymczasem w rozumieniu tej ustawy współpracą jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa.

Dodać przy tym należy, że postępowania w sprawach o potwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 4 ustawy o działaczach opozycji oraz art. 15 a ustawy o orderach i odznaczeniach nakierowane jest na zbadanie materiałów, znajdujących się w zasobach IPN, w określonym przez ustawodawcę zakresie. Nie są więc substytutem postępowania lustracyjnego, prowadzonego w przedmiocie wyjaśnienia sytuacji danej osoby, w związku z całokształtem materiałów dowodowych, potwierdzających bądź przeczących współpracy z organami bezpieczeństwa. Sposób postępowania skarżącego i charakter kontaktów z przedstawicielami służb z punktu widzenia intencji, jak też oceny czy spełniają przesłanki współpracy może być oceniany w postępowaniu lustracyjnym prowadzonym przez sąd, o ile zostanie zainicjowane. Przeciwna teza prowadziłaby do dublowania kompetencji różnych organów.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że czym innym jest przejrzanie zasobu archiwalnego IPN pod kątem spełnienia przesłanek zawartych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działaczach opozycji czy art. 15 a ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach, a czym innym postępowanie lustracyjne regulowane w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa.

Proponowana zmiana doprowadziłaby do sytuacji, w której Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie ustawy o działaczach opozycji i kodeksu postępowania administracyjnego wydając decyzję administracyjną orzekałby o tym samym fakcie co sąd lustracyjny w postępowaniu lustracyjnym, prowadzonym na podstawie ustawy lustracyjnej i kodeksu postępowania karnego. Nie ulega wątpliwości, że są to dwie zupełnie różne procedury (karna i administracyjna), kończące się różnymi rozstrzygnięciami (orzeczenie lustracyjne, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o wyroku i decyzja administracyjna), od których przysługują odmienne środki odwoławcze (apelacja i wniosek

o ponowne rozstrzygnięcie sprawy przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, bądź bezpośrednio skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego). W sprawie lustracyjnej od prawomocnego orzeczenia wydanego na skutek apelacji przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Od decyzji Prezesa IPN, zarówno I jak i II instancji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nie sposób połączyć wszystkich powyższych regulacji m. in. z uwagi na skutki które wywołują. Ustawa o działaczach opozycji przyznaje status działacza na wniosek osoby zainteresowanej oraz comiesięczne świadczenia finansowe, ustawa o orderach i odznaczeniach skutkuje nadaniem Krzyża Wolności i Solidarności na wniosek składany do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z inicjatywy Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, natomiast ustawa lustracyjna wiąże się z obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego i w pewnym zakresie może ograniczać prawa w wykonywaniu funkcji publicznych.

Ustawa o działaczach opozycji wiąże się z ustanowieniem przywileju na wniosek osoby zainteresowanej, natomiast ustawa lustracyjna wiąże się z obowiązkiem złożenia oświadczenia i może prowadzić do ograniczenia praw. Ustawodawca świadomie dał wyraz odmienności powyższych przypadków poprzez proces lustracyjny w przypadku ustawy lustracyjnej prowadzony przez sąd w trybie Kodeksu postępowania karnego i deklaracyjną decyzję administracyjną, bazującą na stanie archiwów IPN.

Zaznaczyć również należy, że w przypadku wniosku o nadanie odznaczenia Krzyż Wolności i Solidarności, gdzie postępowanie prowadzone jest wyłącznie według przepisów ustawy o orderach i odznaczeniach, przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052), w ogóle **nie mają zastosowania**. A co za tym idzie ustawa o orderach i odznaczeniach jest również wyłączona z sądowej kontroli czynności podejmowanych w oparciu o jej przepisy.

Zgodnie z art. 138 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadaje ordery i odznaczenia. Również stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o orderach i odznaczeniach, ordery i odznaczenia nadaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, z inicjatywy własnej lub na wniosek innych organów uprawnionych, a w przypadku Krzyża Wolności i Solidarności, na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 3 cytowanej ustawy). Nadawanie orderów i odznaczeń jest jedną z prerogatyw Prezydenta (art. 144 ust.3 pkt 16 Konstytucji RP), co oznacza, że mieści się ono w grupie samodzielnych i samoistnych kompetencji Prezydenta, a decyzja o powyższym jest aktem podejmowanym dyskrecyjnie. Nie ma zatem przepisu zobowiązującego Kancelarię Prezydenta RP – jako organ pomocniczy lub samego Prezydenta do wydania aktu z zakresu administracji publicznej.

Należy zauważyć, że odmowa wystąpienia przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przyznanie odznaczenia również nie następuje w drodze decyzji administracyjnej czy postanowienia. A zatem przepisy regulujące przyznawanie orderów i odznaczeń (w tym Krzyża Wolności i Solidarności) sytuujące powyższe zadania jako wykonywane poza zakresem administracji publicznej skutkują brakiem kognicji sądów administracyjnych.

Podkreślić należy, że proponowane w projekcie zmiany będą wiązały się z przeprowadzeniem pełnego postępowania administracyjnego (bądź ew. włączenia takiego postępowania). Jest to więc zmiana zasadnicza, która doprowadzi również do znacznego wydłużenia procesu realizacji spraw, który obecnie polega wyłącznie na zbadaniu

dokumentów znajdujących się w zasobie archiwalnym IPN. Mając na uwadze nałożony na Prezesa ustawy obowiązek wydania decyzji administracyjnej w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku i proponowaną zmianę, by fakt współpracy z organami bezpieczeństwa państwa został stwierdzony na podstawie art. 3 a ustawy lustracyjnej, czyni powyższy termin niemożliwym do dotrzymania.

Odnośnie do przedstawionego w piśmie Pana Przewodniczącego pytania dotyczącego liczby osób, które mogłyby posiadać status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z przyczyn politycznych informuję, że Instytut Pamięci dysponuje głównie danymi dotyczącymi osób represjonowanych w okresie stanu wojennego, która kształtuje się na poziomie ok 30 tysięcy. W ocenie pionu historycznego IPN przypuszczalna liczba uprawnionych, którzy prowadzili działalność niepodległościową w l. 1956-1990 i/lub doznały z tego tytułu represji, a w związku z tym podlegają wyżej przywołanej ustawie o działaczach opozycji zawiera się w przedziale 80 - 100 tys. osób.

Poniżej przedstawiam dane wynikające z realizacji przez Instytut Pamięci Narodowej obowiązków określonych w ww. przywołanych ustawach, które mogą być pomocne w przeprowadzaniu szacunków tj. **19 478** pozytywnych decyzji administracyjnych ( z 19 992, które wpłynęły od 2015 r. do chwili obecnej) oraz **7 744** przyznane odznaczenia Krzyża Wolności i Solidarności ( z 9 609 wniosków, które wpłynęły do Instytutu od 2011 r. do grudnia 2021 r.)

Z moimi szanownymi,  
Krzysztof