



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-278-TK/10

Warszawa, 18 listopada 2015 r.

**INFORMACJA PRAWNA  
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO  
Z DNIA 20 PAŹDZIERNIKA 2010 R. (P 37/09),  
DOTYCZĄCYM USTAWY Z DNIA 18 GRUDNIA 1998 R. O INSTYTUCIE PAMIĘCI  
NARODOWEJ - KOMISJI ŚCIGANIA ZBRODNI PRZECIWKO NARODOWI  
POLSKIEMU**

**I. METRYKA ORZECZENIA**

Wyrok TK z dnia 20 października 2010 r. (sygn. akt P 37/09) dotyczy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. poz. 424, ze zm.). Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. poz. 1335 dnia 29 października 2010 r. Pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem: OTK ZU z 2010 r. Nr 8A, poz. 79.

**II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

1. Treść sentencji

TK orzekł, że:

1) art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w brzmieniu obowiązującym do dnia 26 maja 2010 r., tj. przed wejściem w życie ustawy 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) - jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 2 wymienionej ustawy - są niezgodne z art. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 32 ust. 4 i 5 wymienionej ustawy - jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 32 ust. 6 wymienionej ustawy - jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

5) art. 32 ust. 8 wymienionej ustawy - jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 2. Problem konstytucyjny

2.1. Wyrok dotyczy przepisów, których część w momencie jego wydawania już nie obowiązywała.

Generalnie przepisy te regulują kwestię udostępniania dokumentów zgromadzonych przez IPN oraz tryb odwoływania się do sądu od decyzji IPN odmawiających tego dostępu.

2.2. Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy jest proceduralnym odzwierciedleniem art. 30. Art. 30 przewiduje, że każdy ma prawo wystąpić do IPN o udostępnienie do wglądu dotyczących go dokumentów; określa zarazem okoliczności, w których IPN może odmówić tego wglądu. Art. 31 natomiast określa formę (procedurę) odmowy udostępnienia dokumentów, powtarzając zarazem materialne przesłanki odmowy z art. 30. W maju 2007 r. TK zakwestionował fragment art. 30, który był podstawą odmowy udostępnienia dokumentów, z których treści wynika, że wnioskodawca był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako informator lub że zobowiązał się do dostarczania informacji lub dostarczał informacji (art. 30 ust. 2 pkt 2). Jednak ta materialna przesłanka odmów pozostała nadal w przepisie proceduralnym (art. 31 ust. 1 pkt 2). Choć więc ta materialna przesłanka odmów została derogowana na skutek wcześniejszego wyroku TK, przez organy IPN nadal była traktowana jako podstawa odmów, ponieważ treściowo była powtórzona w przepisie proceduralnym. Oznacza to w praktyce, że nadal pewna kategoria osób nie miała wglądu do informacji, jakie gromadzą na ich temat instytucje publiczne, nie miała też możliwości weryfikacji czy informacje te są prawdziwe, czy nie naruszają ich dobrego imienia, prywatności; tym bardziej, że osoby trzecie mają do tych informacji swobodny wgląd.

Zdaniem TK „Ograniczenie dostępu do dokumentów dotyczących osób, o których była mowa w niekonstytucyjnym art. 30 ust. 2 pkt 2, poprzez narzucenie tego ograniczenia w formie procesowej (art. 31 ust. 1 pkt 2), a nie materialnoprawnej, i to w sytuacji, gdy znacznie rozszerzył się krąg tych osób na skutek rozszerzenia pojęcia współpracy w art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., powoduje nieuprawnione wkroczenie w autonomię informacyjną jednostki, ograniczenie środków, na podstawie których mogłaby

realizować konstytucyjnie gwarantowane prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. A to z kolei jest równoznaczne z naruszeniem art. 51 ust. 4 Konstytucji i korespondującego z nim art. 47 Konstytucji, wyrażającego ochronę prawa do prywatności”. Ponadto, ze względu na wspomniane wady legislacyjne przepisu (pomieszczenie normy materialnej z proceduralną), TK uznał też ten przepis za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.3. Ustawa przewiduje, że decyzja o odmowie udostępnienia dokumentów, powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Natomiast kolejne zakwestionowane przepisy - art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 2 - przewidywały, że można odstąpić od uzasadnienia faktycznego lub ograniczyć je w zakresie, w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację ustawy lustracyjnej z dnia 18 października 2006 r. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia lub jego ograniczenia dotyczyła obu instancji postępowania „wewnątrz-IPN-owskiego”. Zdaniem TK „brak uzasadnienia faktycznego, czy to w całości, czy w części, powoduje, że strona postępowania, która chce skorzystać z prawa do jej zaskarżenia, pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości obrony swoich praw”. Podobnie „brak uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, połączony z brakiem dostępu do akt na skutek odmowy tego dostępu, powoduje, że strona postępowania administracyjnego nie ma możliwości stwierdzenia, czy nastąpiła weryfikacja decyzji pierwszej instancji”.

Uzasadnienie decyzji, zarówno faktyczne, jak i prawne, stanowi niezbędny element prawa jednostki do prawidłowego zaskarżenia decyzji administracyjnej. Naruszenie tego prawa stanowi naruszenie art. 78 Konstytucji (prawo zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji). Co prawda, art. 78 przewiduje, że ustawa może wprowadzić wyjątki od prawa do zaskarżania, jednak owe wyjątki muszą znaleźć swoje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie mogą naruszać istoty tego prawa. Zakres tych ograniczeń musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności. Zakwestionowane przepisy powołują się na „uniemożliwienie realizacji ustawy” lustracyjnej - jako przyczynę odmowy udostępnienia dokumentów, jednak zdaniem TK, „takie sformułowanie nie daje możliwości ustalenia zachowania proporcji pomiędzy prawem ograniczanym a prawem chronionym. Jeżeli prawem chronionym miałby być porządek publiczny (...), to chociażby z powodu niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania tej przesłanki nie jest możliwe ustalenie, czy ograniczenie prawa do uzasadnienia decyzji administracyjnej, a przez to ograniczenie prawa do jej zaskarżenia, jest proporcjonalne względem prawa, które miałyby być chronione”.

2.4. Zakwestionowane przepisy art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy dotyczą postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, a także sądem kasacyjnym; regulują one postępowanie sadowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udostępnienia do wglądu dokumentów znajdujących się w zasobach IPN. Przepisy te przewidują, że:

„4. Sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym.”,

„5. Przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się.” („Po złożeniu sprawozdania, strony (...) zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków.”),

„6. Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko Prezesowi Instytutu Pamięci. Skarżącemu doręcza się odpis wyroku.”,

„8. Do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4-6.”.

TK zwrócił uwagę, że ustawa o IPN, w art. 39, przewiduje możliwość ograniczenia dostępu do niektórych dokumentów pod warunkiem, że zostały one wyodrębnione, a dostęp do nich mogą mieć tylko osoby wyznaczone. Wyodrębnione dokumenty stanowią zbiór tajny, przechowywane są w archiwum IPN i podlegają szczególnej ochronie. Ograniczenie nałożone na dostęp do tak zastrzeżonych zbiorów podyktowane być musi bezpieczeństwem państwa. W pozostałym zakresie ustawa o IPN, w art. 36, zapewnia dostęp do dokumentów zgromadzonych przez IPN, w celu wykonywania zadań ustawowych, prowadzenia badań naukowych, publikacji materiału prasowego. Jeżeli żaden z dokumentów czy zbiorów danych nie ma charakteru tajnego i może być udostępniany innym osobom niż wnioskodawca zainteresowany wglądem do kopii dokumentów go dotyczących, to trudno jest wskazać, jaka wartość lub jakie dobra mają być chronione poprzez ograniczenie jawności postępowania, jawnego rozpoznania sprawy. Dlatego też, TK nie znalazł uzasadnienia funkcjonowania w porządku prawnym regulacji ograniczającej prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu jawnym, tym bardziej że ograniczenie to jest nieproporcjonalne w stosunku do wartości, jakie mają być chronione.

Jednocześnie TK zwrócił uwagę, że „jednym z elementów prawa do sądu i sprawiedliwości proceduralnej wyznaczającej granice swobody regulacyjnej prawodawcy jest uprawnienie strony do bycia wysłuchanym i przedstawienia swojego stanowiska.

Uprawnienie to rozciąga się na skuteczność ochrony praw w postępowaniu sądowym i pozwala na utrzymanie zasady kontrydiktoryjności”.

Przepis art. 32 ust. 5 ustawy o IPN jest konsekwencją uregulowania zawartego w art. 32 ust. 4 - wyłączającego jawność postępowania. Skoro jednak TK nie znalazł podstaw do uznania tego wyłączenia za konstytucyjnie dopuszczalne, to konsekwentnie nie znalazł również podstaw do uznania za zgodne z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu ograniczenia wynikającego z art. 32 ust. 5 ustawy o IPN, tym bardziej że ograniczenie to nie znajduje oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie jest bowiem możliwe ustalenie, jakie dobro ma być chronione wprowadzonym ograniczeniem.

TK stwierdził ponadto, że ograniczenie prawa do wysłuchania jest tu skumulowane, ze względu na ograniczenie, jakie wynika z wyłączenia stosowania art. 106 § 2 p.p.s.a., które powiązane jest w rzeczywistości także z uprzednim brakiem możliwości zapoznania się z uzasadnieniem decyzji Prezesa IPN, jeżeli ten skorzysta z przysługującego mu prawa odmowy jego sporządzenia.

Odnośnie do art. 32 ust. 6 TK zauważył, że jedynym uprawnionym do otrzymania uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest Prezes IPN. Skarżący, niezależnie od wyniku sprawy, nigdy nie ma możliwości uzyskania wyroku wraz z uzasadnieniem, tym bardziej że WSA zobligowany jest do sporządzenia uzasadnienia jedynie w sytuacji uwzględnienia skargi. Nieuwzględnienie skargi znosi obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku. Tymczasem - zdaniem TK - z samej sentencji wyroku strony postępowania dowiedzą się tylko o uwzględnieniu lub oddaleniu skargi, nie poznają natomiast podstawy prawnej i faktycznej takiego rozstrzygnięcia. Nie poznają motywów, jakimi kierował się WSA, podejmując określony kierunek rozstrzygnięcia. Nie będą wiedziały, w jakim stopniu zarzuty podniesione w skardze do WSA przez stronę, niebędącą Prezesem IPN, były zasadne, a w jakim chybione. Uzasadnienie wyroku sądu stanowi dla skarżącego jedyne źródło informacji co do motywów, zarówno prawnych, jak i faktycznych, które przesądziły o przyjęciu przez sąd rozstrzygnięcia określonej treści. Z drugiej strony uzasadnienie jako element, który musi towarzyszyć rozstrzygnięciu sądowemu, uznawane jest za konieczny składnik w świetle prawa do odwołania oraz kasacyjnego modelu postępowania przed sądem drugiej instancji. Bardzo trudno sformułować skargę do sądu drugiej instancji nie znając motywów wyroku sądu pierwszej instancji. Ponadto, uzasadnienie sądowe pełni kilka funkcji: wymusza samokontrolę sądu, dokumentuje argumenty przemawiające za

przyjętym rozstrzygnięciem, jest podstawą kontroli przez organy wyższych instancji, służy indywidualnej akceptacji orzeczenia, umacnia poczucie zaufania do wymiaru sprawiedliwości, wzmacnia bezpieczeństwo prawne”.

Sprawiedliwość proceduralna nakazuje obowiązek wprowadzania takich mechanizmów postępowania, które zapewniłyby przejrzystość postępowania. W kontekście rozpoznawanej sprawy instrumentem takim pozostaje obowiązek uzasadnienia wyroku, co najmniej w zakresie, w jakim nie jest to niezbędne do realizacji ustawy lustracyjnej. Wprowadzone w art. 32 ust. 6 ustawy o IPN ograniczenie, w zakresie, w jakim nie służy realizacji ustawy lustracyjnej, nie jest niezbędne dla realizacji którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, przepis art. 32 ust. 6 jest niezgodny z zasadą równości (równość stron postępowania) wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z podobnych powodów za niezgodny z Konstytucją został uznany art. 32 ust. 8 nakazujący odpowiednio stosować przepisy dotyczące postępowania przed WSA do postępowania przed NSA.

### **III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA**

TK nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

### **IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)**

TK nie zawarł wskazówek co do treści przyszej regulacji.

### **V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT**

Komisja Ustawodawcza Senatu VII kadencji złożyła wniosek o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej (druk senacki 1175), jednak Senat nie zdążył go wnieść do Sejmu przed zakończeniem kadencji. Senat VIII kadencji złożył do Sejmu projekt ustawy wykonującej wyrok (druk sejmowy 321), jednak Sejm go nie uchwalił (projekt został poparty przez Rząd).

### **VI. WYKONANIE ORZECZENIA**

Krótko przed wydaniem wyroku część zakwestionowanych przepisów otrzymała nowe brzmienie (ustawa z 18 marca 2010 r. nowelizująca ustawę o IPN). Obecnie przepisy poważnie ograniczają możliwość odmowy udostępnienia dokumentów oraz nie przewidują możliwości niesporządzenia przez organy IPN uzasadnienia do decyzji odmownej. Jednakże w art. 32 ustawy pozostały - choć ze zmienioną numeracją - zakwestionowane przepisy dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego:

„3. Sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym.

4. Przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się.

5. Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko Prezesowi Instytutu Pamięci. Skarżącemu doręcza się odpis wyroku.

6. Po wydaniu wyroku sąd administracyjny niezwłocznie zwraca do Instytutu Pamięci akta postępowania.

7. Do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4-6.”.

Konieczne jest zatem wykonanie wyroku. Mogłoby ono polegać na uchynieniu art. 32 ust. 3, 4 i 5.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wspomniana nowelizacja, zmieniając numer ustępu o treści „Do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4-6”, z 8 na 7, nie wprowadziła stosowanych zmian w samym ustępie, a ściślej w odesłaniu, które powinno obecnie brzmieć „...stosuje się odpowiednio ust. 3-5”. Przyczyną tego błędu jest prawdopodobnie pośpieszne uchwalenie poprawki zgłoszonej w trakcie drugiego czytania w Sejmie (druk 2847-A, poprawka 7). Nie mogło być bowiem celem ustawodawcy odesłanie do obecnego ust. 6, ponieważ NSA nie może przesyłać akt do IPN, skoro przekazuje sprawę do WSA, celem ponownego rozpoznania. W konsekwencji proponuje się, zamiast pozostawienia w odesłaniu samego ust. 6, uchynienie również całego ust. 7.

*Opracował: Marek Jarentowski*