



Warszawa, 21 lipca 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-468440-I/04/AM

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 oraz w związku z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

Wnoszę o stwierdzenie że;

1. Art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 33 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 36 i 43 zdanie pierwsze ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. D. Nr 155, poz. 1016 z późn. zmian.) oraz w związku z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz 1270) w zakresie, w jakim

2.

uniemożliwiają komukolwiek, a zwłaszcza zainteresowanym w uzyskaniu statusu pokrzywdzonego lub statusu pokrzywdzonego dla zmarłej osoby najbliższej, dostępu do dotyczących go, zgromadzonych w zasobie archiwalnym IPN informacji, w celu sprostowania czy też usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą oraz uniemożliwiają właściwą ochronę sądową, są niezgodne z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 43 zdanie drugie w związku z art. 39 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, natomiast art. 39 ust. 2 i 4 jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U Z A S A D N I E N I E

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi obywateli wskazujące na niemożność realizacji konstytucyjnego prawa dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych zgromadzonych w zasobach archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W dwu sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniach, a z ich przebiegu wyniknął wniosek, że źródłem sporów o prawo w postępowaniach opartych o przepisy ustawy o IPN jest nie tyle niewłaściwa praktyka, co wady konstrukcyjne ustawy, stawiające problem zgodności z Konstytucją szeregu jej przepisów.

I. Przepisy ustawy ograniczają krąg osób, którym Instytut udostępnia dokumenty (art. 30 ust. 1, art. 35 ust. 2 i art. 36). Taka informacja udzielana jest pokrzywdzonemu (art. 30 ust. 1) oraz funkcjonariuszowi, pracownikowi lub współpracownikowi organów bezpieczeństwa państwa, po złożeniu stosownego oświadczenia (art.35 ust. 2), a także może być udzielana dla celów określonych w art. 36, w tym dla prowadzenia badań naukowych, o ile Prezes Instytutu Pamięci wyrazi na to zgodę.

Dostępu do informacji odmawia się natomiast osobom, którym nie przyznano statusu pokrzywdzonego w oparciu o art. 6 ust. 3 wydając zaświadczenie, iż określona osoba nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy, co jest równoznaczne z urzędowym stwierdzeniem, że osoba ta była funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. Osoby te, nie mając dostępu do dotyczących ich dokumentów ani w postępowaniu przed IPN, ani też w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nie mają żadnych szans udowodnienia, że odmowa przyznania statusu pokrzywdzonego jest bezzasadna, jako oparta np. na dokumentach sfabrykowanych. Nie mogą więc bronić swego honoru i dobrego imienia (vide casus mec. Karola G., gdzie tylko szczęśliwy zbieg okoliczności związany z datą dokumentu, który był podstawą odmowy przyznania statusu pokrzywdzonego, pozwolił na wydanie wyroku uwzględniającego skargę), bowiem nie mając dostępu do dokumentów, które nie są objęte klauzulą tajemnicy państwowej i dostępne są dla innych osób, np. naukowców, nie wiedzą jakie dotyczące ich informacje w zasobach IPN są nieprawdziwe, niepełne czy zebrane w sposób

sprzeczny z ustawą. Faktem zaś powszechnie znanym jest to, że organy bezpieczeństwa dopuszczały się także fałszerstw i prowokacji w celu kompromitowania działaczy opozycji demokratycznej. Skoro więc zainteresowani pozbawieni są możliwości obrony swej godności i dobrego imienia, uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 30 oraz art. 47 Konstytucji.

Jeśli natomiast zainteresowani nie mają dostępu do dotyczących ich dokumentów w sytuacjach, gdy nie są to dokumenty utajnione, zaś dostęp taki mają inne osoby i mogą tę dokumentację wykorzystywać w celu prowadzenia badań naukowych, a więc także i publikować wyniki swych badań, zasadny jest także zarzut dyskryminacji zabronionej art. 32 ust. 2 Konstytucji. Osoba, której odmówiono statusu pokrzywdzonego nie ma także przewidzianego art. 33 ust. 1, 2 i 3 ustawy prawa załączenia do zbioru dotyczących jej dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii, co ma również charakter dyskryminacyjny i nie wydaje się być zgodne z zasadniczym celem ustawy.

O słabościach ustawy przekonany jest także Prezes IPN, skoro jak to doniosła prasa - przedstawiając senackiej komisji informację roczną w dniu 2 czerwca 2004 r. oświadczył, iż jest gotów na taką nowelizację ustawy, która pozwalałaby na informowanie wnioskodawcy o stanie archiwaliów na jego temat "nawet wtedy, gdy te materiały wskazywałyby na jego współpracę ze służbami specjalnymi PRL",

Warto podkreślić, że wedle ustalonej praktyki, akceptowanej dotychczas przez sądy administracyjne, IPN zaświadcza, czy

zainteresowany jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 6 ustawy, nie prowadzi postępowania dowodowego właściwego dla spraw rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi i nie rozstrzyga czy ewentualna współpraca prowadzona przez osobę nie będącą pokrzywdzonym miała charakter materialny, czy formalny. Zaświadcza jedynie o tym, co stwierdzają posiadane i dostępne dokumenty zgromadzone w zasobie archiwalnym IPN. W związku z tym droga postępowania przed sądem administracyjnym, na której skarżący w dalszym ciągu nie ma dostępu do udostępnionych sądowi przez IPN dokumentów, i która z natury rzeczy ograniczać się musi do kontroli formalnej, bez możliwości weryfikowania prawdziwości czy fałszywości dokumentów, nie może być uznana za realizację konstytucyjnego prawa do właściwego sądu. Właściwym sądem byłby sąd lustracyjny, przed którym mogą być przesłuchiwać świadkowie, biegli a także mogą być dopuszczone inne dowody przewidziane Kpk, jednak ustawa o IPN takiej możliwości nie daje. Tak więc ustawa, nie dając zainteresowanym prawa rozpoznania sprawy przed właściwym sądem i we właściwych procedurach, koliduje z art. 45 ust. 1 Konstytucji, bowiem - jak to stwierdzał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny - na prawo do sądu składa się nie tylko prawo dostępu do sądu i prawo do wyroku sądowego, lecz także prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (K. 28/9T, OTK ZU 4/1998, poz. 50; SK 32/01, OTK ZU 3/A/2002). Ustawa, nie dając zainteresowanym takiej procedury, zamyka przed nimi praktycznie drogę sądową, przez co koliduje także z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Powstaje ponadto generalny problem, czy wskazane uregulowanie ustawowe, uniemożliwiające dostęp do urzędowych dokumentów i zbiorów danych osobom nie będącym pokrzywdzonymi, są zgodne z Konstytucją i jakie wartości konstytucyjne uzasadniają taką regulację? Problem ten rysuje się szczególnie ostro gdy o udostępnienie dokumentów występuje osoba najbliższa w trybie art. 6 ust. 2 i otrzymuje decyzję odmowną uzasadnioną tym, że osoba zmarła nie jest pokrzywdzoną. Nie może więc uzyskać informacji jak długo trwała i na czym polegała współpraca zmarłej osoby najbliższej z organami bezpieczeństwa, nie ma też możliwości weryfikacji tych informacji. Nie ma więc możliwości obrony dobrego imienia zmarłej osoby najbliższej czy też poznania gorzkiej prawdy o niej, i to w sytuacji, gdy - jak już o tym była mowa - dostęp do tych informacji mają inne osoby.

Wydaje się, że regulacja odmawiająca osobie, której odmówiono statusu pokrzywdzonego, informacji o dotyczących jej dokumentach ma charakter ustawowej sankcji, która nie jest uzasadniona żadnymi racjonalnymi względami, skoro informację taką, choć w nieco węższym zakresie, może uzyskać w trybie art. 35 ust. 2 ustawy.

Art. 51 ust. 3 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo dostępu do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych, zaś ust. 4 powołanego przepisu zapewnia każdemu prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Zauważyć wypada, że ust. 3 art. 51 zawiera odesłanie do ustawy upoważniającej do ograniczenia prawa dostępu do dokumentów i

zbiorów, które to ograniczenie musi oczywiście odpowiadać warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji i z pewnością nie powinno dyskryminować kogokolwiek. Analogicznego odesłania nie zawiera natomiast ust. 4 art. 51. Powstaje tu więc problem, czy konstytucyjne prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia określonych informacji może podlegać ograniczeniom i na jakiej podstawie? Zwrócić przy tym trzeba uwagę na fragment preambuły ustawy o IPN, w którym stwierdza się, "że żadne bezprawne działania państwa przeciwko obywatelom nie mogą być chronione tajemnicą ani nie mogą ulec zapomnieniu". Paradoksem jest więc, iż ustawa miast ujawniać prawdę, choćby gorzką, uniemożliwia dotarcie do niej.

Dodać trzeba, że o ile częściowe ograniczenie dostępu zainteresowanych do określonych dokumentów, które opatrzone są klauzulą tajności - jeśli oczywiście klauzula ta jest zastosowana prawidłowo i dotyczy także innych osób - można uznać za konstytucyjne, o tyle natomiast całkowity zakaz dostępu do całości archiwaliów dotyczących danej osoby narusza zasadę proporcjonalności.

Osobny problem powstaje wówczas, gdy zainteresowany, mimo ustawowych przeszkód w dostępie do informacji, dowie się, iż w dotyczących go dokumentach zawarte są informacje nieprawdziwe. Czy w majestacie prawa można mu odmówić ich sprostowania?

Wydaje się dość oczywiste, że brak odesłania do ustawy w art. 51 ust. 4 nie jest bez znaczenia, natomiast utrzymywanie w urzędowych zbiorach informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą trudno uznać za konieczne

8.

w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa czy jakiegokolwiek innej wartości wymienionej w art. 31 ust. 3. Trzeba więc stwierdzić, że prawo każdego do sprostowania informacji o sobie należy do tej kategorii praw i wolności, którego ograniczenie trudno sobie wyobrazić na podstawie generalnej zasady z art. 31 ust. 3, tak samo jak niewyobrażalne jest ograniczenie prawa do sądu polegające na zamknięciu drogi sądowej.

II. Chociaż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej pokrzywdzonemu należy, na jego wniosek, udzielić informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących go dokumentach, to w myśl art. 39 ust. 1 określone w nim podmioty mogą zastrzec, na czas określony, że do określonych dokumentów nie może mieć dostępu żadna osoba poza wyznaczonymi przez te podmioty przedstawicielami, jeśli jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa. Zastrzeżone dokumenty stanowią wyodrębniony, tajny zbiór w archiwum Instytutu i podlegają szczególnej ochronie (art. 39 ust. 2), zaś samo zastrzeżenie jest objęte tajemnicą państwową (art. 39 ust. 4). Natomiast zgodnie z art. 43 zd. drugie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej w sprawach określonych art. 39 skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje.

Analiza powołanych powyżej przepisów o IPN prowadzi do wniosku, iż pokrzywdzony nie jest informowany o postępowaniu prowadzonym w celu zastrzeżenia dostępu do dotyczących go dokumentów. Nie jest też stroną postępowania administracyjnego

prowadzonego w sprawie zastrzeżenia określonych dokumentów, pomimo że w istocie postępowanie to dotyczy sfery jego konstytucyjnych praw podmiotowych (art. 51 ust. 3 i 4). Prawo do skorzystania z ograniczonego odwołania w trybie administracyjnym przysługuje bowiem wyłącznie Ministrowi Obrony Narodowej oraz odpowiednio Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefowi Agencji Wywiadu. Ponadto, wobec wyraźnego brzmienia art. 43 zd. drugiej ustawy, pokrzywdzonemu nie służy też skarga do sądu administracyjnego.

Nie powinno budzić wątpliwości, że przepisy rozdziału 4 ustawy, regulujące problematykę udostępniania dokumentów przez Instytut, mają przede wszystkim na celu - w zakresie objętym tą ustawą - realizację konstytucyjnego prawa obywateli do dotyczących ich urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Wypada więc ocenić na ile szczegółowe rozwiązania ustawy zmierzają do realizacji tego celu i czy zastosowane ograniczenia odpowiadają konstytucyjnym standardom.

Regulacja zawarta w art. 39 ustawy, polegająca na wyłączeniu dostępu zainteresowanych, w tym także pokrzywdzonych, do dotyczących ich dokumentów i urzędowych danych w zasobach archiwalnych Instytutu, niewątpliwie ogranicza konstytucyjne prawo z art. 51 ust. 3. Ograniczenie to, jak już była o tym mowa, jest co do zasady oczywiście dopuszczalne, co wynika wprost z art. 51 ust. 3 zd. 2 oraz generalnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zezwalającej m. in. na wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wówczas, gdy jest to konieczne ze względu na

bezpieczeństwo państwa. Nie przesądza to jednak jeszcze o tym, że przepisy art. 39 ust. 3 i 4 oraz art. 43 zd. 2 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej są zgodne z Konstytucją.

Nie negując prawa uprawnionych organów do wyłączenia, ze względu na potrzebę ochrony bezpieczeństwa państwa, dostępu pokrzywdzonych do dotyczących ich dokumentów, stwierdzić należy, iż sfera ta - właśnie dlatego, iż dotyczy konstytucyjnie chronionych praw obywatelskich - powinna być regulowana szczególnie starannie, by nie przekreślać samej istoty tych praw. O ile można zrozumieć, iż pełna treść określonych dokumentów może być na pewien czas niedostępna dla zainteresowanych ze względu na bezpieczeństwo państwa, o tyle całkowite utajnianie przed poszkodowanym nawet informacji o samym istnieniu określonego dokumentu przekracza granice wyznaczone zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Stwierdzić też trzeba, że opisane wyżej działania organów państwowych nie mogą pozostawać poza jakąkolwiek kontrolą, w szczególności kontrolą sądową, której zadaniem powinna być ocena samej legalności określonego wyłączenia. Konstrukcja taka jest ponadto nie do pogodzenia z zasadą podziału i równowagi władzy z art. 10 Konstytucji. Oceniając więc konstytucyjność art. 43 zd. 2 ustawy wskazać trzeba, że art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazuje zamykania w drodze ustawowej drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego [wyrok z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K. 21/99, OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 109), jeżeli "...art. 45 ust 1

Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanowione normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoriyczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi".

Nie ulega wątpliwości, iż decyzja w sprawie zastrzeżenia dostępu do określonych dokumentów dotyczy w sposób bezpośredni konstytucyjnego prawa wymienionego w art. 51 ust. 3 Konstytucji. W tych okolicznościach art. 43 zd. 2 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Mając to wszystko na uwadze wnoszę jak w sentencji wniosku.

Prof. dr hab. Andrzej Zoll