

103/9/A/2005

**WYROK**

z dnia 26 października 2005 r.

**Sygn. akt K 31/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Adam Jamróż  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Mączyński  
Janusz Niemcewicz  
Jerzy Stępień – sprawozdawca  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 października 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 36 i art. 43 zdanie pierwsze ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.) 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 przepisy te 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 urzędowych dokumentów i zbiorów danych, w celu sprostowania czy też usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą oraz uniemożliwiają właściwą ochronę sądową, z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji,
- 2) art. 43 zdanie drugie w związku z art. 39 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2005 r. w Dz. U. Nr 222, poz. 1914.

- 3) art. 39 ust. 2 i 4 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, z 1999 r. Nr 38, poz. 360, z 2000 r. Nr 48, poz. 553, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 139, poz. 1326 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 567) w związku z art. 6 ust. 2 i 3 tej ustawy 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, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2005 r. Nr 94, poz. 788) w zakresie, w jakim pozbawiają osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa do uzyskania informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących ich dokumentach, a także o sposobie uzyskania w nie wglądu, są niezgodne z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 33 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w związku z art. 6 ust. 2 i 3 oraz z art. 36 i art. 43 zdanie pierwsze tej ustawy oraz w związku z art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pozbawia osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa załączenia do zbioru dotyczących ich dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.**

**3. Art. 35 ust. 2 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.**

**4. Art. 36 i art. 43 zdanie pierwsze ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w związku z art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są zgodne z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.**

**5. Art. 39 ust. 2 i 4 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu jest zgodny z art. 51 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji.**

**6. Art. 43 zdanie drugie ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w związku z art. 39 tej ustawy jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

I

1. W trybie prawem przepisany Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego 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 art. 43 zdanie pierwsze ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.; dalej: ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej lub ustawa o IPN), w związku z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim 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,

2) art. 43 zdanie 2 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 art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, 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, że określona osoba nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy. Zdaniem Rzecznika, jest to 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.

Rzecznik twierdzi, że zainteresowani nie mają dostępu do dotyczących ich dokumentów w sytuacjach, gdy są to dokumenty utajnione. Dostęp taki mają natomiast inne osoby i mogą tę dokumentację wykorzystywać w celu prowadzenia badań naukowych, a więc także i publikować wyniki swych badań. W związku z tym Rzecznik stawia zarzut dyskryminacji zabronionej art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Osoba, której odmówiono statusu pokrzywdzonego nie ma także przewidzianego w 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 jest zgodne z zasadniczym celem ustawy.

Ponadto ustawa, nie dając zainteresowanym prawa rozpoznania sprawy przed właściwym sądem i we właściwych procedurach, koliduje z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Regulacja odmawiająca osobie, której odmówiono statusu pokrzywdzonego, informacji o dotyczących jej dokumentach ma – zdaniem Rzecznika – 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.

Tymczasem 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.

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 całkowity zakaz dostępu do całości archiwaliów dotyczących danej osoby narusza zasadę proporcjonalności – stwierdza Rzecznik.

Regulacja zawarta w art. 39 ustawy, polegająca na wyłączeniu dostępu zainteresowanych, w tym także pokrzywdzonych, do dotyczących ich dokumentów i urzędowych danych pozostających w zasobach archiwalnych Instytutu ogranicza konstytucyjne prawo z art. 51 ust. 3. 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 równoważenia władzy wynikającą z art. 10 Konstytucji. Oceniając więc konstytucyjność art. 43 zd. 2 ustawy Rzecznik podkreślił, że art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazuje zamykania ustawą drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, decyzja w sprawie zastrzeżenia dostępu do określonych dokumentów dotyczy, w sposób bezpośredni, konstytucyjnego prawa wymienionego w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Z tego względu art. 43 zd. 2 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie niezgodności przepisów wskazanych w punkcie pierwszym *petitum* wniosku z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji podzielił Prokurator Generalny. Jego zdaniem, zasadnym jest również stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie niezgodności przepisów wskazanych w punkcie drugim *petitum* wniosku z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Natomiast, nie uznał, by przepisy art. 39 ust. 2 i 4 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej mogły kolidować z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy ograniczają krąg osób, którym Instytut Pamięci Narodowej udostępnia informację o posiadanych w swoich zasobach dokumentach, oraz którym te dokumenty udostępnia. W szczególności dostępu do informacji odmawia się osobom, którym nie przyznano statusu pokrzywdzonego, w oparciu o przepis art. 6 ust. 3 ustawy o IPN. Wydawane w takich wypadkach zaświadczenie, że określona osoba nie jest pokrzywdzonym, w rozumieniu ustawy, pozwala na interpretację, że osoba ta była funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. Powyższe stwierdzenie, w przypadku jego bezzasadności, niewątpliwie należałoby uznać za godzące w honor i dobre imię osoby zainteresowanej uzyskaniem statusu pokrzywdzonego w rozumieniu ustawy o IPN.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjne prawo do prywatności rozciąga się na dobre imię i cześć konkretnej osoby. Naruszenie tych wartości związane jest też z działaniem osób trzecich i polega zazwyczaj na rozpowszechnianiu czy publikowaniu nieprawdziwych informacji, które mogą zaszkodzić imieniu lub wizerunkowi określonej osoby. O ile naruszenie sfery prywatności dotyczy informowania o rzeczywistym życiu prywatnym określonej osoby, bez jej zgody, o tyle naruszenie czci i dobrego imienia dotyczy sytuacji, w której informacje są nieprawdziwe, a celem ich jest wyrządzenie krzywdy czy szkody.

W obowiązującym stanie prawnym – twierdzi Prokurator Generalny – osoby zainteresowane nie mają możliwości skutecznej obrony swej godności, a w szczególności czci i dobrego imienia w kontekście przypisania im okoliczności, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy. Możliwości takich nie dostarcza ani postępowanie przed Instytutem Pamięci Narodowej, ani przed sądem administracyjnym.

Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej różnicują osoby zainteresowane dostępem do informacji o zgromadzonych w zasobach Instytutu, dotyczących ich dokumentach. Informacji takich udziela się pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy (por. art. 30 ust. 1) oraz funkcjonariuszom, pracownikom lub współpracownikom organów bezpieczeństwa państwa (por. art. 35 ust. 2). Informacji nie udziela się natomiast osobom, które nie są pokrzywdzonymi, w rozumieniu art. 6 ust. 3, tj. takim, które wprawdzie były przedmiotem działań organów bezpieczeństwa, i o których organy te zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, ale które zostały następnie funkcjonariuszami, pracownikami lub współpracownikami tychże organów.

Instytut Pamięci Narodowej, wydając zaświadczenie stwierdzające, w oparciu o art. 6 ust. 3 kwestionowanej ustawy, że osoba zainteresowana nie jest pokrzywdzonym, w rozumieniu ustawy, opiera się na treści zgromadzonych w zasobach archiwalnych dokumentów. Instytut nie prowadzi w tym zakresie, postępowania dowodowego, właściwego dla spraw rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi. W szczególności nie rozstrzyga, czy ewentualna współpraca z organami bezpieczeństwa państwa, prowadzona przez osobę, której odmówiono statusu pokrzywdzonego, miała charakter materialny czy formalny.

Praktyka obowiązująca w Instytucie Pamięci Narodowej, co do zasady, nie jest kwestionowana przez sądy administracyjne. Z kolei, charakter postępowania przed sądem administracyjnym (w przeciwieństwie np. do postępowania karnego lub postępowania przed sądem lustracyjnym) wydaje się przesądzać o formalnym charakterze kontroli ze strony tego sądu, zwłaszcza że w toku postępowania osoba zainteresowana w dalszym ciągu nie ma dostępu do przekazanych sądowi przez Instytut Pamięci Narodowej dokumentów.

Tak więc, zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie zapewniają osobie zainteresowanej uzyskaniem statusu pokrzywdzonego właściwej procedury sądowej. Tym samym, omawiane przepisy, kolidując z konstytucyjną zasadą prawa do sądu, są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pozbawienie dostępu do informacji zgromadzonych w zasobach archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej osób, którym odmówiono statusu pokrzywdzonego – stwierdza Prokurator Generalny – ma charakter ustawowej sankcji, bez wyraźnego związku z celami ustawy, deklarowanymi przez jej twórców. Skoro bowiem ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej miała służyć m.in. zadośćuczynieniu wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka i przełamaniu bariery tajemnicy chroniącej bezprawie organów bezpieczeństwa państwa, to trudno zaakceptować ustawowe zapisy uniemożliwiające, w istocie, dotarcie do prawdy przez niektóre osoby, o których wspomniane organy zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny – twierdzi Prokurator Generalny.

Podobnie trudno byłoby usprawiedliwić przyjęcie przez ustawodawcę kwestionowanych rozwiązań względem na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia lub moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Prokurator Generalny wyraził wątpliwość, czy pozbawienie niektórych zainteresowanych

dostępu do wspomnianych informacji nie godzi w samą istotę ich prawa do godności, prywatności i autonomii informacyjnej.

Unormowana w art. 39 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej procedura zastrzeżenia dostępu do określonych dokumentów, spośród zasobów archiwalnych Instytutu, na żadnym etapie postępowania nie przewiduje udziału sądu. Co więcej, kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 43 zdanie 2 wspomnianej ustawy stanowi wprost, że „W sprawach określonych w art. 39 skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje”. Innymi słowy, ustawodawca pozostawił określoną sferę działalności organów państwowych poza jakąkolwiek kontrolą sądową. Tym samym, kwestionowany przepis pozbawia osoby, zainteresowane dostępem do informacji zgromadzonych w zasobach archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej, sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnie gwarantowanych praw do godności, prywatności i autonomii informacyjnej.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdza, że przepis art. 43 zdanie 2 w związku z art. 39 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, zamyka bowiem drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw, jak również pozostawia poza jakąkolwiek kontrolą sądową decyzje uprawnionych organów, w przedmiocie czasowego wyłączenia dostępu do określonych dokumentów zgromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej.

3. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej nie podzielił stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie niezgodności przepisów wskazanych w punkcie pierwszym *petitum* wniosku z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Ponadto nie uznał za zasadne wątpliwości zawartych w punkcie drugim *petitum* wniosku odnośnie do zgodności kwestionowanych przepisów ustawy o IPN z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Realizację treści preambuły stanowią przepisy ustawy o IPN, które zapewniają dostęp każdego pokrzywdzonego do dotyczących go dokumentów. Biorąc pod uwagę istniejący stan prawny, Prezes IPN stwierdził, że ustawodawca przyjął kryterium różnicowania osób pokrzywdzonych i osób, którym nie może być przyznany status pokrzywdzonego, w oparciu o przesłanki mające uzasadnienie historyczne i ustrojowe. Kryterium różnicowania nie jest więc dowolnie stosowane przez wykonawcę ustawy, którym jest Instytut Pamięci Narodowej.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się istotną cechą wspólną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Powołując powszechnie znane i wielokrotnie powtarzane ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, Prezes IPN stwierdził, że odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione oraz muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Dla stwierdzenia więc niezgodności przytoczonych przepisów ustawy o IPN z art. 32 Konstytucji należałoby stwierdzić relewantność działalności podejmowanej przez osoby posiadające status pokrzywdzonego z osobami, którym ustawa o IPN nie przyznaje takiego statusu.

Nie można, zatem uznać za pokrzywdzonego osoby, która została następnie funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca różnicował uprawnienia „ofiar” – pokrzywdzonych i „sprawców”

– funkcjonariuszy i pracowników lub współpracowników służb bezpieczeństwa. Wyróżnienie osób pokrzywdzonych znajduje uzasadnienie w ocenie historycznej. Nie można bowiem zrównać osób, które w państwie totalitarnym podejmowały działania represyjne stanowiące o istocie funkcjonowania organów bezpieczeństwa i osób, które w całości poświęcały się działaniom wolnościowym i demokratycznym. Osoby pokrzywdzone nie mogą być potraktowane na równi z funkcjonariuszami, którzy działali przeciwko wolnościowej i demokratycznej opozycji.

Prezes IPN zwrócił uwagę na to, że zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 ustawy o IPN „Pokrzywdzony ma prawo załączyć do zbioru dotyczących go dokumentów własne uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie. Dane już zawarte w dokumentach nie ulegają jednak zmianie”. Powyższy przepis stosuje się odpowiednio do funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa. Treść przedstawionych przepisów wskazuje na brak uzasadnienia dla zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie omawianej kwestii. Każdy, zarówno osoba pokrzywdzona, jak i funkcjonariusze, współpracownicy i pracownicy służb bezpieczeństwa mają prawo załączać do zbioru dotyczących go dokumentów własne sprostowania, uzupełnienia itp. Art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 35 ustawy o IPN stanowią gwarancję realizacji konstytucyjnego prawa (art. 51 ust. 4 Konstytucji) włączenia własnych dokumentów, uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia i wyjaśnienia do zbioru dokumentów dotyczących danej osoby.

Prezes IPN nie zgodził się z zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich, że określony krąg osób nie ma dostępu do dotyczących go dokumentów, co stanowi naruszenie art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Przepisy konstytucyjne nie zobowiązują do zapewnienia dostępu bezpośredniego, poprzez wgląd zainteresowanych osób do dotyczących ich dokumentów i nie dokonują rozróżnienia formy udostępniania (bezpośredniego lub pośredniego) tych dokumentów. Przepis art. 51 ust. 3 Konstytucji nakłada na organ generalny obowiązek zapewnienia dostępu do dokumentów dotyczących danej osoby. Przepisami ustawy o IPN ustawodawca dokonał jedynie zróżnicowania form udostępniania dokumentów.

Instytut Pamięci Narodowej realizuje konstytucyjny obowiązek zapewnienia zainteresowanym osobom dostępu do dotyczących ich dokumentów poprzez umożliwienie pokrzywdzonym wglądu do dokumentów i otrzymania kopii dotyczących ich dokumentów (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o IPN), a także poprzez wydawanie funkcjonariuszom i pracownikom służb bezpieczeństwa państwa na ich wniosek świadectwa służby albo pracy oraz kopię opinii o służbie albo pracy (art. 35 ust. 1 ustawy o IPN). Ponadto Instytut Pamięci Narodowej po złożeniu oświadczenia przez funkcjonariusza, pracownika lub współpracownika organów bezpieczeństwa państwa o fakcie służby, pracy lub współpracy z tymi organami, informuje o dotyczących go dokumentach znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej (art. 35 ust. 2 ustawy o IPN).

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie, czy wskazane uregulowanie ustawowe, uniemożliwiające dostęp do urzędowych dokumentów i zbiorów danych osobom niebędącym pokrzywdzonymi, jest zgodne z Konstytucją i jakie wartości konstytucyjne uzasadniają taką regulację. Zdaniem Prezesa IPN, uzasadnienie tak przyjętej regulacji prawnej wskazał Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 28 kwietnia 1999 r. (sygn. K 3/99) stwierdzając: „Przemiany demokratyczne w Polsce, których istotnym etapem było proklamowanie Rzeczypospolitej Polskiej demokratycznym państwem prawnym, oznaczały radykalny w treści odwrót od formuły państwa socjalistycznego. Wynika to wyraźnie z preambuły Konstytucji, gdzie jest mowa o «gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane». Dezaprobata dla totalitarnych metod i

praktyk działania komunistycznego aparatu partyjnego i bezpieczeństwa legła również u podstaw obowiązujących unormowań ustawowych dotyczących przejścia na własność państwa majątku byłego PZPR, rozwiązania Służby Bezpieczeństwa i weryfikacji jej byłych funkcjonariuszy, konsekwencji wobec sędziów, którzy w okresie PRL sprzeniewierzyli się niezawisłości, lustracji osób pełniących odpowiedzialne stanowiska w państwie, wreszcie powołania Instytutu Pamięci Narodowej” (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73, s. 366). Powołując powyższy wyrok TK, Prezes IPN stwierdził, że art. 33 ustawy jest realizacją art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Kolejna kwestia wymagająca wyjaśnienia dotyczy braku możliwości udowodnienia, że informacje znajdujące się w zasobach Instytutu Pamięci Narodowej są nieprawdziwe, niepełne, czy zebrane w sposób sprzeczny z ustawą i nie ma możliwości weryfikowania prawdziwości, czy fałszywości dokumentów. Zdaniem Prezesa IPN, tak sformułowany zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi do wniosku, że dokumenty służb bezpieczeństwa znajdujące się w zasobie Instytutu Pamięci Narodowej powinny być weryfikowane, a nawet prostowane przez zainteresowane osoby. Powstaje więc kluczowe pytanie: kto i na jakiej podstawie miałby dokonywać oceny prawdziwości dokumentów, poza oceną historyczną, i w jakim miałyby to następować trybie.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził równocześnie, że utrzymywanie w urzędowych zbiorach informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą trudno uznać za konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, czy jakiegokolwiek innej wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do tego stwierdzenia, Prezes IPN zwrócił uwagę, że większość dokumentów służb bezpieczeństwa była tworzona i gromadzona bez ustawowej podstawy prawnej, bądź w sposób sprzeczny z ustawą. Ponadto znaną praktykę służb bezpieczeństwa stanowiło niszczenie bądź wyłączenie niektórych dokumentów. Z tego powodu ustawa o IPN gwarantuje prawo do sprostowania informacji o sobie (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o IPN), co stanowi realizację prawa obywatelskiego ustanowionego w art. 51 ust. 4 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutów Rzecznika dotyczących prawa do sądu, Prezes IPN stwierdził, że właśnie postępowanie przed sądem administracyjnym jest wykorzystaniem konstytucyjnego prawa do sądu. Gdyby uznać za słuszne wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii prawa do sądu, to postępowanie w sprawie przyznawania statusu pokrzywdzonego miałyby charakter postępowania lustracyjnego prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna). Istotą propozycji Rzecznika Praw Obywatelskich jest zatem zaangażowanie Instytutu Pamięci Narodowej w przeprowadzanie postępowania lustracyjnego. Wszelako ustawodawca przyjął zgoła inny model lustracji, ściśle określony w ustawie lustracyjnej.

Instytut Pamięci Narodowej tylko i wyłącznie potwierdza w ramach swoich ustawowych kompetencji fakt „pokrzywdzenia”, a nie rozstrzyga o charakterze i zakresie „współpracy”. Istotą postępowania Instytutu Pamięci Narodowej jest ustalenie faktów lub stanu prawnego, wynikającego ze zgromadzonych w Instytucie Pamięci Narodowej dokumentów, dotyczących zainteresowanej osoby. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej na podstawie posiadanych materiałów, zgodnie z art. 217 kodeksu postępowania administracyjnego, wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o nie. Instytut Pamięci Narodowej wydaje zaświadczenie o statusie pokrzywdzonego lub odmawia wydania takiego zaświadczenia. Na podstawie art. 219 k.p.a. Instytut Pamięci Narodowej odmawiając zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie, czyni to w formie postanowienia, na które służy zażalenie, a następnie skarga do sądu



administracyjnego. Przyjęcie i konsekwentne przestrzeganie przez Instytut Pamięci Narodowej powyższej procedury w pełni realizuje konstytucyjne prawo do sądu.

W myśl art. 39 ust. 1 ustawy o IPN określone podmioty mogą zastrzec na czas określony, że do określonych dokumentów nie może mieć dostępu żadna inna osoba poza wyznaczonymi przez nich przedstawicielami, jeżeli jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa. Zastrzeżone dokumenty stanowią wyodrębniony, tajny zbiór w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej i podlegają szczególnej ochronie (art. 39 ust. 2), zaś samo zastrzeżenie jest objęte tajemnicą państwową (art. 39 ust. 4). Natomiast zgodnie z art. 43 zdanie 2 ustawy o IPN, w sprawach określonych w art. 39 skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje.

Analiza wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do stwierdzenia niekonstytucyjności powołanych przepisów w związku z tym, że pokrzywdzony nie jest informowany o postępowaniu prowadzonym w celu zastrzeżenia dostępu do dotyczących go dokumentów i nie przysługuje mu skarga do sądu administracyjnego. Tymczasem istotą wniosku składanego w trybie art. 39 ust. 1 ustawy o IPN stanowi całkowite utajnienie przed poszkodowanym nawet informacji o samym istnieniu dokumentów i zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Mając powyższe na względzie Prezes IPN stwierdził, że prawodawca tworząc regulacje ograniczające realizację konstytucyjnego prawa obywateli w dostępie do dotyczących ich dokumentów i urzędowych danych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej wprowadził je jedynie w przypadku konieczności ochrony bezpieczeństwa państwa.

Zdaniem Prezesa IPN, gdyby przyjąć argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich, trzeba byłoby jednocześnie zakwestionować istotę możliwości wprowadzania przez ustawodawcę jakichkolwiek ograniczeń ze względu na bezpieczeństwo państwa. Istotą dostępu do dokumentów stanowi możliwość udostępniania jedynie dokumentów „dotyczących” danej osoby. Przy czym zbiór zastrzeżony, o którym mowa w art. 39 ust. 2 ustawy o IPN, nie zawiera dokumentów dotyczących konkretnej osoby, i które mogłyby być jej udostępnione. W przypadku zastrzeżenia zbioru dokumentów zgodnie z art. 39 ustawy o IPN nie mamy zatem do czynienia ze stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. W myśl tego przepisu stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Konsekwencją tego rozwiązania, i jego logicznym następstwem, jest to, że ustawodawca w art. 43 zd. 2 ustawy o IPN nie przewidział w omawianym przypadku możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego. Nie można więc zasadnie twierdzić, że przepisy art. 39 w związku z art. 43 zdanie 2 ustawy o IPN są sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. W piśmie z 1 września 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich rozszerzył wniosek, dodając do listy zaskarżonych artykułów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej art. 35 ust. 2, z uzasadnieniem, że przepis ten wprowadza niedopuszczalne ograniczenie w dostępie do dokumentów dotyczących określonych w nim osób przez wymóg składania oświadczenia, które nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, argumenty przytoczone we wniosku w jego pierwotnym kształcie, co do niekonstytucyjności przepisów w nim wskazanych, odnoszą się w całości także do przepisu dodatkowo wskazanego, a w szczególności zachowuje aktualność wywód odnoszący się do art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

5. Ustosunkowując się w piśmie z 26 września 2005 r. do treści wniosku w części rozszerzonej, Prokurator Generalny stwierdził, że Instytut Pamięci Narodowej nie jest

uprawniony do weryfikowania treści oświadczenia składanego przez osoby wymienione w art. 35 ust. 2 zaskarżonej ustawy. Celem ustawy jest zabezpieczenie w pierwszej kolejności praw i wolności osób, o których organy bezpieczeństwa państwa zbierały informacje na podstawie celowego gromadzenia danych, w tym w sposób tajny, a nie praw i wolności funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników tych organów. W konkluzji swoich wywodów Prokurator Generalny uznał zaskarżony dodatkowo przepis za zgodny z wszystkimi wskazanymi przez skarżącego wzorcami konstytucyjnymi.

Samo rozróżnienie przez ustawodawcę kategorii osób, o których organy bezpieczeństwa państwa zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, oraz kategorii funkcjonariuszy, pracowników lub współpracowników takich organów, jest rozróżnieniem uprawnionym. Kryterium rozróżnienia – zdaniem Prokuratora Generalnego – ma charakter racjonalnie uzasadniony, a w szczególności pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Ponadto, rozróżnienie wymienionych kategorii osób wydaje się pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

6. Odnosząc się do rozszerzenia sentencji wniosku Rzecznika o art. 35 ust. 2 kwestionowanej ustawy, Prezes IPN nie podzielił stanowiska wnioskodawcy w zakresie niezgodności tego przepisu z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Podnosząc, że Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie uzupełniającym nie skonkretyzował i nie uzasadnił zarzutu oraz nie wskazał, na czym polega i w czym wyraża się niekonstytucyjność przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o IPN, Prezes Instytutu przedstawił stanowisko jedynie w zakresie wynikającym z treści pisma uzupełniającego.

Prezes IPN stwierdził, że obowiązek złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o IPN nie jest niedopuszczalnym ograniczeniem, a jedynie ustawowym warunkiem umożliwiającym otrzymanie przez funkcjonariusza, pracownika lub współpracownika organów bezpieczeństwa państwa informacji o dotyczących go dokumentach znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci. Do zarzutu niekonstytucyjności przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o IPN w związku z art. 51 ust. 4 Konstytucji – stwierdził Prezes IPN – odnoszą się wyjaśnienia, jakie w tym zakresie złożył Instytut Pamięci Narodowej w odpowiedzi na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skierowany do Trybunału Konstytucyjnego.

## II

Na rozprawie 26 października 2005 r. zarówno przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie co do zasady, przy czym przedstawiciel RPO zmodyfikował wniosek, precyzując, że w punkcie 1 jego *petitum* chodzi o prawo dostępu zainteresowanego do dotyczących go, zgromadzonych w zasobie archiwalnym IPN, urzędowych dokumentów i zbiorów danych, w celu sprostowania czy też usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Uczestniczący w rozprawie, wezwany do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej podtrzymał wszystkie tezy wystąpień pisemnych z 18 marca i 21 września 2005 r. Prezes IPN stwierdził w szczególności, że podczas ustalania statusu pokrzywdzonego, zgodnie z praktyką przyjętą w IPN, nie bierze się pod uwagę dokumentów znajdujących się w zbiorze zastrzeżonym. Stwierdził również, że pojęcia takie jak *współpracownik* i *współpraca* w tejże praktyce rozumiane są nie w tak, jak definiuje je tzw. ustawa lustracyjna, ale tak jak rozumiało się je na gruncie ustawodawstwa stanowiącego po 1983 r.

podstawę działania organów bezpieczeństwa państwa, a w szczególności na tle stosowania ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów z 1983 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 172 ze zm.). To przyjmuje się bowiem za pierwszą ustawową regulację pozycji służb specjalnych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej podkreślił w odpowiedzi na szczegółowe kierowane do niego pytania, że osoby zarejestrowane jako kandydaci na współpracowników, które następnie odmówiły współpracy, są traktowane jako osoby pokrzywdzone, jeśli przeciwko nim zbierane były celowo materiały, oraz wyraził pogląd, że zasób archiwalny IPN nie jest zbiorem podlegającym rygorom ustawy o ochronie danych osobowych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1.1. Przedmiot i granice wniosku.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionuje w punkcie 1 konstytucyjność przepisów art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 33 ust. 1, w związku z art. 6 ust. 2 i 3, a także art. 36 i art. 43 zdanie pierwsze ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.; dalej: ustawa o IPN), w związku z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), konfrontując zaskarżone przepisy z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że wskazane przepisy ustawy o IPN „uniemożliwiają komukolwiek, a zwłaszcza zainteresowanemu 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”.

W istocie rzeczy wniosek zmierza także wprost, czemu wnioskodawca daje wyraz w uzasadnieniu, do zastąpienia przewidzianego ustawą o IPN postępowania administracyjnego w sprawie uznania za pokrzywdzonego postępowaniem przed sądem lustracyjnym, „przed którym mogą być przesłuchiwanymi świadkowie, biegli a także mogą być dopuszczone inne dowody przewidziane k.p.k.”.

Art. 30 ust. 1 ustawy o IPN ma następującą treść: „Pokrzywdzonemu należy, na jego wniosek, udzielić informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących go dokumentach”.

Z kolei art. 31 brzmi:

„Pokrzywdzonego albo osobę mu najbliższą Instytut Pamięci informuje o istnieniu w archiwum Instytutu Pamięci dotyczących go dokumentów oraz o sposobie uzyskania w nie wglądu” (ust. 1).

„Na wniosek pokrzywdzonego wydaje się mu kopie dotyczących go dokumentów” (ust. 2).

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 1: „Pokrzywdzony ma prawo załączać do zbioru dotyczących go dokumentów własne uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie. Dane już zawarte w dokumentach nie ulegają jednak zmianie”.

Treść art. 36 jest następująca:

„Dokumenty zawierające dane o pokrzywdzonych lub osobach trzecich mogą być, w niezbędnym zakresie i w sposób nie naruszający praw tych osób, wykorzystywane przez organy władzy publicznej oraz przez inne instytucje, organizacje i osoby w celach:

1) (skreślony),

2) wykonania ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 oraz z 1998 r. Nr 37, poz. 204 i Nr 106, poz. 668),

3) wykonania ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne,

4) ścigania przestępstw, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a),

5) prowadzenia badań naukowych, o ile Prezes Instytutu Pamięci wyrazi na to zgodę”.

1.2. Punkt 2 wniosku odnosi się do art. 39 ust. 1, 2 i 4 oraz do art. 43 zdanie 2:

„Art. 39. 1. Odpowiednio Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu lub Minister Obrony Narodowej może zastrzec, na czas określony, że do określonych dokumentów nie może mieć dostępu żadna inna osoba poza wyznaczonymi przez nich przedstawicielami, jeżeli jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa. Organy innych służb specjalnych mogą występować z takim zastrzeżeniem za pośrednictwem odpowiednio Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu.

2. Dokumenty, o których mowa w ust. 1, stanowią wyodrębniony, tajny zbiór w archiwum, Instytutu Pamięci i podlegają szczególnej ochronie.

(...)

4. Zastrzeżenie jest objęte tajemnicą państwową”.

„Art. 43. Postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. W sprawach określonych w art. 39 skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje”.

Istotą żądania określonego w pkt 2 wniosku jest zakwestionowanie ustawowego wyłączenia skargi do sądu administracyjnego (art. 43 zd. 2 ustawy o IPN) w sprawach związanych z utworzeniem na podstawie art. 39 ustawy o IPN tajnego zbioru dokumentów zastrzeżonych, z uzasadnieniem, że całkowite utajnienie przed poszkodowanym, w tym także pokrzywdzonym, samego istnienia dokumentu objętego zbiorem zastrzeżonym, jest niezgodne z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji, ponieważ przekracza granice proporcjonalności, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.3. Zaskarżony dodatkowo art. 35 ust. 2 ustawy ma brzmienie następujące: „Funkcjonariusza, pracownika lub współpracownika organów bezpieczeństwa państwa, po uprzednim złożeniu przez niego oświadczenia Instytutowi Pamięci o fakcie jego służby, pracy lub współpracy z tymi organami, informuje się, na jego wniosek o dotyczących go dokumentach znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci”.

W świetle tak postawionych zarzutów, przedmiotem badania konstytucyjności jest więc nie cała działalność Instytutu Pamięci, ale tylko te przepisy ustawy, które regulują dostęp do jego zbiorów archiwalnych ze strony podmiotów zewnętrznych, nie będących organami państwa.

## 2. Charakter prawny zbiorów przechowywanych w IPN.

2.1. Ocena konstytucyjności wskazanych we wniosku przepisów wymaga ustalenia w pierwszej kolejności, jaki jest status i charakter zbiorów znajdujących się w Instytucie Pamięci. Ustawa o IPN określa w art. 1, że zbiór ten obejmuje dokumenty organów

bezpieczeństwa państwa, wytworzone oraz gromadzone od 22 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1989 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczące zbrodni, przestępstw i represji wymienionych w tym przepisie (lit. a i b). Z kolei ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 ze zm.; dalej: ustawa o archiwach), wyraźnie definiuje archiwum IPN jako archiwum wyodrębnione (art. 17 ust. 3, art. 19 ust. 2 ustawy o archiwach), przechowujące materiały stanowiące część państwowego zasobu archiwalnego (art. 2 ust. 2 pkt 1, art. 5 ust. 3 pkt 7 ustawy o archiwach).

Archiwum to, podległe wyłącznie Prezesowi IPN, zachowuje całkowitą odrębność organizacyjną i funkcjonalną w stosunku do Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego (art. 18 ust. 1 oraz art. 21 ust. 4 pkt 4 ustawy o archiwach).

W archiwum IPN gromadzone są materiały archiwalne w postaci dokumentów, zbiorów danych, rejestrów i kartotek wytworzonych i zgromadzonych przez organy bezpieczeństwa państwa oraz inne organy wymienione w art. 25 ust. 1 ustawy o IPN.

Ustawodawca zdecydował się na odrębne określenie i uregulowanie zasad tworzenia zbioru podlegającego Instytutowi Pamięci, wskazując w preambule ustawy cele, mające na względzie:

„– zachowanie pamięci o ogromie ofiar, strat i szkód poniesionych przez Naród Polski w latach II wojny światowej i po jej zakończeniu,

– patriotyczne tradycje zmagania Narodu Polskiego z okupantami, nazizmem i komunizmem,

– czyny obywateli dokonywane na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i w obronie wolności oraz godności ludzkiej,

– obowiązek ścigania zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i zbrodni wojennych,

– a także powinność zadośćuczynienia przez nasze państwo wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka, jako wyraz (...) przekonania, że żadne bezprawne działania państwa przeciwko obywatelom nie mogą być chronione tajemnicą ani nie mogą ulec zapomnieniu (...)”.

Jest oczywiste, że realizacja wskazanych wyżej celów powinna się odbywać z poszanowaniem praw podmiotowych i gwarancji konstytucyjnych. Innymi słowy, ustawa o IPN, która pozytywnie reguluje, na określonych w niej zasadach, dostęp do objętych nią zbiorów wskazanych uprawnionych, nie może naruszać praw innych zainteresowanych, jakie wynikają w szczególności z art. 47 i art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji, które stanowią podstawowe, w myśl uzasadnienia wniosku, wzorce kontroli.

Konieczne jest także zbadanie czy wszyscy uprawnieni z mocy Konstytucji do korzystania z tych praw są chronieni na równych zasadach (art. 32 Konstytucji). W szczególności dotyczy to osób, które ubiegają się o status osoby pokrzywdzonej, w sytuacji kiedy możliwa jest, poza tą podstawową kategorią, identyfikacja kilku grup osób zainteresowanych dostępem do zbiorów IPN.

Ustawa o IPN operuje takimi pojęciami jak: dokumenty, zbiory danych, rejestry i kartoteki wytworzone i zgromadzone przez organy bezpieczeństwa państwa (art. 25 ust. 1). Art. 51 ust. 3 Konstytucji posługuje się natomiast kategorią „urzędowe dokumenty i zbiory danych”. Nie wszystkie dokumenty wytworzone i zgromadzone przez organy bezpieczeństwa są zarazem dokumentami urzędowymi, czyli dokumentami wytworzonymi w ramach statutowej i legalnej działalności danego organu. Trudno też uznać by było za dokument urzędowy np. raport spisany przez funkcjonariusza na podstawie relacji tajnego współpracownika, uzyskanej w drodze szantażu czy przekupstwa lub też zwykły donos przesłany przed laty anonimowo i przechowywanym

nadal w archiwach IPN. Nie oznacza to jednak, że konstytucyjne prawo z art. 51 ust. 3 nie obejmuje swoim przedmiotowym zakresem także tego rodzaju materiałów archiwalnych. Cytowany przepis posługuje się tu bowiem obok pojęcia „dokument urzędowy” dodatkowo określeniem „zbiór danych”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ta ostatnia kategoria powinna być rozumiana szeroko, w znaczeniu nadanym mu samą Konstytucją, bez odwoływania się do podobnych pojęć używanych na poziomie ustawowym.

Pojęcia „zbiór danych” oraz „dane osobowe”, do jakich odnosi się ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) – nie są tożsame. Kwestia relacji treściowej tych określeń nie była przedmiotem szczegółowej analizy i rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy wzajemnego stosunku dwóch ustaw, a kognicja Trybunału obejmuje badanie aktów normatywnych w ich układzie hierarchicznym. Niezależnie od tego trzeba zauważyć, że status prawny każdego zbioru może być definiowany jedynie w odniesieniu do konkretnego, wskazanego jego elementu. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sama ustawa o IPN, wskazując w art. 1 pkt 3 na konieczność „ochrony danych osobowych osób pokrzywdzonych”, jako na jeden z celów tej ustawy, wyraźnie nakazuje identyfikować w tym zbiorze takie dokumenty, które są nośnikami danych osobowych.

Szerokie rozumienie pojęcia „zbiór danych” determinowane być powinno także istotą prawa określonego w art. 51 ust. 3 Konstytucji, zakorzenionego w konstytucyjnym prawie do prywatności (art. 47).

## 2.2. Zbiór zastrzeżony.

Zbiory przejęte i aktualnie administrowane przez IPN mają charakter przede wszystkim historyczny. Ich zgromadzenie służy realizacji zadań i spełnianiu celów wskazanych w preambule do tej ustawy, ale pewna część tych zbiorów ma znaczenie także ze względu na obecny i przyszły stan bezpieczeństwa państwa. Mowa tu o zbiorze dokumentów zastrzeżonych przez organy wskazane w art. 39 ust. 1 i 3 ustawy o IPN. Dokumenty te stanowią wyodrębniony tajny zbiór w archiwum Instytutu Pamięci i podlegają szczególnej ochronie, a akt zastrzeżenia objęty jest tajemnicą państwową (art. 39 ust. 4). Ważne jest także zwrócenie uwagi, że zastrzeżenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o IPN, może być poczynione tylko na czas określony, a czas ten winien być podyktowany rzeczywistymi i usprawiedliwionymi potrzebami bezpieczeństwa państwa.

Instytucja zastrzeżenia dostępu do określonych dokumentów jedynie dla kręgu wskazanych w tym przepisie organów państwa stanowi z istoty swojej poważne ograniczenie realizacji prawa określonego w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Z kolei jednak konieczność wskazania terminu ważności zastrzeżenia, łagodząca skutki ograniczenia prawa dostępu, przesądza, że wyłączenie tego prawa nie ma charakteru bezwzględny, co mogłoby być traktowane jako naruszenie istoty tego prawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do zakwestionowania istnienia zbioru zastrzeżonego i co za tym idzie – do podważenia zasadności wyłączenia dostępu do niego komukolwiek spoza kręgu osób wymienionych w art. 39 ust. 1 i 5 ustawy o IPN. Ograniczenie prawa dostępu do tego rodzaju tajnego zbioru dokumentów jest podyktowane względem na dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), a przede wszystkim – ich bezpieczeństwem (art. 5), i z powodów absolutnie podstawowych dla prawidłowego funkcjonowania państwa i jego organów musi być respektowane w demokratycznym państwie prawnym.

Czynności podejmowane przez enumeratywnie wskazane w art. 39 podmioty w ramach przewidzianych dla tych czynności procedur, określonych w tymże przepisie, nie

podlegają, w myśl art. 43 zdanie 2 ustawy o IPN, kontroli w trybie skargi do sądu administracyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje prawa uprawnionych organów do wyłączenia, ze względu na potrzebę ochrony bezpieczeństwa państwa, dostępu pokrzywdzonych do dotyczących ich dokumentów, wyraża nawet zrozumienie dla wyłączenia na pewien czas możliwości poznania pełnej treści określonych dokumentów zbioru zastrzeżonego także i z ich strony. Niemniej jednak stoi na stanowisku, że objęcie całkowitą klauzulą tajności wobec osób zainteresowanych nawet informacji o istnieniu określonego dokumentu narusza granice wyznaczone zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadto za całkowicie niedopuszczalne uważa wyłączenie kontroli postępowania, o jakim mowa w art. 39, w drodze skargi do sądu administracyjnego, uznając że tak sformułowany przepis art. 43 zdanie 2 w związku z art. 39, narusza kategoriyczny zakaz zamykania drogi do sądu, wynikający z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Istotą zastrzeżenia z art. 39 ustawy o IPN, i tym samym wyłączenia prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbioru danych, jest utajnienie informacji o istnieniu pewnej kategorii dokumentów, nawet przed osobami, których dotyczą.

Zastrzeżenie objęte jest tajemnicą państwową, a dokumenty zastrzeżone tworzą zbiór podlegający szczególnej ochronie (ust. 2 i 4), co ma zapobiegać jakiegokolwiek ich ujawnieniu. Wszystkie czynności w tym zakresie podejmowane są wyłącznie przez osoby reprezentujące organy państwa. Czynności te podejmowane są w ramach postępowania, którego stronami są wyłącznie te organy i tym samym stroną takiego postępowania, w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie może być osoba spoza kręgu podmiotów enumeratywnie wskazanych w art. 39 ust. 1 ustawy o IPN. Odnosi się to także do pokrzywdzonego w rozumieniu ustawy o IPN, czy osoby dopiero ubiegającej się o taki status. Odwołanie się w tym wypadku do reżimów obowiązujących w odniesieniu do informacji stanowiącej tajemnicę państwową, nakazuje poszukiwać odpowiedzi o charakter zastrzeżonych dokumentów w regulacjach normatywnych objętych ustawą o ochronie informacji niejawnych – z wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

System prawa polskiego zna szereg przypadków dopuszczalnego zbierania i przetwarzania informacji i danych osobowych, bez wiedzy osoby, której dotyczą, jeśli uprawnione do tego służby czynią to w celu realizacji ich zadań ustawowych oraz przy zachowaniu wyraźnie określonych ustawowo przesłanek. Tak jest w przypadku odnośnych artykułów ustaw: art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.), art. 6j ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.), art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz. U. Nr 139, poz. 1326 ze zm.), art. 9 i art. 10 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.), art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.), art. 20 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), art. 29 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych służbach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zm.), a wreszcie – w przypadku art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. N 101, poz. 926 ze zm.).

Stwierdzić w tym miejscu trzeba wyraźnie, że wyłączenie skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 43 zdanie 2 ustawy o IPN, dotyczy jedynie samego zastrzeżenia dostępu do dokumentów, w myśl art. 39 ust. 1 tej ustawy, w wyniku czego następuje przesunięcie objętych tą decyzją kategorii dokumentów do wyodrębnionego, tajnego zbioru (art. 39 ust. 2), oraz decyzji Prezesa Instytutu, zatwierdzającej lub uchylającej zastrzeżenia dostępu do tych dokumentów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza w oparciu o informację przekazaną przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w trakcie rozprawy, że dokumenty objęte zakresem art. 39 ust. 2 są pomijane w toku postępowania o nadanie statutu pokrzywdzonego, nawet wówczas gdyby wskazywały na konieczność zastosowania w konkretnym przypadku dyspozycji art. 6 ust. 3 ustawy o IPN, wykluczającej możliwość nadania statusu pokrzywdzonego osobie, która „została następnie funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa”.

Praktyka taka jest naturalną konsekwencją wyodrębnienia zbioru zastrzeżonego. Jest ona całkowicie uzasadniona, bowiem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – podstawą decydowania o statusie prawnym danej osoby nie mogą być jakiekolwiek dokumenty i informacje, które pozostawałyby niedostępne, jako tajne, również dla samej osoby zainteresowanej czy dla sądu kontrolującego wydanie decyzji. Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie podkreśla, że z samej istoty prawa do sądu i gwarancji rzetelnego procesu wynika pełna dostępność do dokumentów stanowiących podstawę ustaleń zarówno dla osoby skarżącej, jak i dla sądu.

Gdyby jednak praktyka taka nie była w incydentalnych przypadkach przestrzegana, bądź gdyby miała w przyszłości ulec zmianie, musiałoby to wiązać się z udostępnieniem w niezbędnym zakresie dokumentów zbioru zastrzeżonego osobie skarżącej, tak z mocy art. 45 ust. 1, jak i na podstawie art. 51 ust. 3 Konstytucji. Regulacja przewidziana w art. 39 jest bowiem wyjątkiem ściśle określonym i poza sferą stosowania tego przepisu, konstytucyjne prawo dostępu osoby uprawnionej do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych, musi być respektowane w całej pełni.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela w całej rozciągłości stanowisko Trybunału zajęte w wyroku o sygn. K 21/99, stwierdzające, że „Konstytucyjna gwarancja prawa do sądu (...) ogranicza swobodę ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę naruszonych wolności i praw podstawowych, pozostawiając mu jedynie możliwość wyboru właściwej drogi sądowej – przed sądem powszechnym lub administracyjnym” (wyrok z 10 maja 2000 r., OTK w 2000 r., cz. I, poz. 20, s. 491 oraz OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, s. 560).

Tak rozumiane prawo do sądu oznacza więc także pełną dostępność do wszystkich dokumentów badanych przez Instytut Pamięci Narodowej w postępowaniu o przyznanie statusu pokrzywdzonego nie tylko ze strony sądu kontrolującego to postępowanie, ale także dla osoby je inicjującej. Materiały takie nie mogą być z chwilą wszczęcia postępowania sądowego niedostępne przede wszystkim dla osoby zainteresowanej. Odmienna, sygnalizowana we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, praktyka sądów administracyjnych, utrzymująca status tajności takich dokumentów wobec osób inicjujących sądową kontrolę rozstrzygnięć IPN, musi być uznana za całkowicie pozbawioną podstaw prawnych. Praktyka taka wypaczałaby, a wręcz łamała zasadę kontrydiktoryjności, która winna cechować każde postępowanie sądowe, i tym samym prowadziłyby do odebrania takiemu postępowaniu waloru bezstronności.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wyłączenie skargi do sądu administracyjnego w sprawach określonych w art. 39 ustawy o IPN, w odniesieniu do decyzji o zastrzeżeniu, o jakim mowa w art. 39 ust. 1 tej ustawy, nie narusza prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1, ani zakazu zamknięcia drogi do sądu zawartego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3. Sytuacja prawna osób występujących o dostęp do zbiorów IPN, w kontekście art. 51 ust. 3 Konstytucji.



3. 1. Ustawa o IPN określa zasady i zakres dostępu do zbiorów osób, bądź to wiążąc poszczególne kategorie podmiotów z konkretnymi uprawnieniami w tym zakresie, bądź to w niektórych przypadkach dostępność tę ograniczając (art. 35 ust. 2, czy art. 36 pkt 5), a w innych, hipotetycznie wskazanych we wniosku przypadkach (osoby ubiegające się o status pokrzywdzonego, które takiego statusu nie otrzymały), dostępność tę wyłącza. Konieczne jest zatem zbadanie czy te ograniczenia i wyłączenia dostępności do urzędowych dokumentów i zbiorów danych są dopuszczalne z punktu widzenia art. 51 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych; ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

Aczkolwiek zdanie drugie tego przepisu upoważnia do wprowadzenia ograniczeń tego konstytucyjnego prawa w drodze regulacji ustawowej, to nie oznacza to jeszcze, że ograniczenia te mogą być kształtowane dowolnie, a przede wszystkim – że posłużenie się w tym wypadku tego rodzaju techniką legislacyjną (podstawa do ograniczenia prawa umieszczona w przepisie formułującym szczegółowe prawo konstytucyjne) jest równoznaczne z uchynieniem tu generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów muszą, także i w tym wypadku, wynikać z zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, i znaleźć tam uzasadnienie. Mogą więc być ustanowione wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

3.2. Ustawa o IPN wyróżnia szereg podmiotów, które mają, z mocy tej ustawy, dostęp do zbiorów objętych tą ustawą, chociaż niejednakowy, bo uzależniony od pozycji prawnej poszczególnych kategorii osób. Wcześniej więc należy odpowiedzieć na pytanie o dopuszczalność zróżnicowania prawa dostępu, skoro jednym z wzorców kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest – w odniesieniu do przepisów ustawy o IPN, wymienionych w punkcie 1 wniosku – art. 32 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, regulacje zawarte w przepisach ustawy o IPN różnicują w sposób dyskryminujący pozycję prawną wszystkich zainteresowanych uzyskaniem statusu pokrzywdzonego w odniesieniu do osób, którym ten status przyznano, lub które uzyskały dostęp do materiałów po złożeniu stosownych oświadczeń, przewidzianych w art. 35 ust. 2 ustawy o IPN (funkcjonariusze, pracownicy i współpracownicy organów bezpieczeństwa), ale przede wszystkim dyskryminują – zdaniem Rzecznika – wszystkie wymienione wyżej kategorie w stosunku do osób, które wykorzystują dokumenty zawierające dane o pokrzywdzonych lub osobach trzecich w celach prowadzenia badań naukowych, o ile Prezes Instytutu wyrazi na to zgodę (art. 36 pkt 5 ustawy o IPN).

### 3.3. Status pokrzywdzonego.

Podmiotem, któremu ustawa o IPN przyznaje szczególne prawa jest pokrzywdzony. Badanie zasadności zarzutu dyskryminacji i niezachowania równości należy rozpocząć zatem od analizy instytucji pokrzywdzonego, w rozumieniu ustawy o IPN, w celu ustalenia co jest istotą cechy różnicującej osoby o tym statusie w porównaniu z innymi znanymi ustawie podmiotami.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 ustawy o IPN pokrzywdzonym jest osoba, o której organy bezpieczeństwa państwa zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny. Definicja „organu bezpieczeństwa państwa” wynika z enumeratywnego wyliczenia w art. 5 tej ustawy szeregu jednostek organizacyjnych, które ustawodawca zaliczył do aparatu państwowego szczególnie odpowiedzialnego za łamanie

w przeszłości praw człowieka (preambuła do Konstytucji oraz preambuła do ustawy o IPN).

Zaliczenie do kategorii pokrzywdzonych rodzi dla takiej osoby szereg praw podmiotowych, z których najistotniejsze to:

- prawo do ochrony danych osobowych na zasadach ujętych w tej ustawie (art. 1 pkt 3);
- prawo do uzyskania informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących jej dokumentach (art. 30 ust. 1);
- prawo do uzyskania w nie wglądu oraz do wydania jej kopii tych dokumentów (art. 31 ust. 1 i 2);
- prawo do ujawnienia nazwisk oraz dalszych danych osobowych funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, którzy zbierali i oceniali dane o pokrzywdzonym, lub którzy prowadzili tych współpracowników (art. 32 ust. 1);
- prawo do załączania do zbioru dotyczących jej dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii (art. 33 ust. 1);
- prawo do żądania zwrotu przedmiotów, które w momencie utraty stanowiły jej własność lub były w jej posiadaniu, jeżeli znajdują się w archiwum Instytutu Pamięci (art. 33 ust. 4);
- prawo do anonimizacji dotyczących jej danych (art. 34 ust. 1);
- prawo do zastrzeżenia, że dotyczące jej dane osobowe niepodlegające anonimizacji nie będą udostępniane w celach badawczych przez określony czas, jednakże nie dłużej niż przez 90 lat od daty ich wytworzenia (art. 37 ust. 1).

#### 3.4. Inne osoby zainteresowane.

Poza pokrzywdzonymi (1), a w przypadku ich śmierci osobami im najbliższymi w rozumieniu art. 6 ust. 2, należy na gruncie ustawy o IPN wyróżnić jeszcze trzy kategorie osób, których status związany jest w mniejszym lub większym stopniu z gromadzonym przez IPN zbiorem dokumentów.

Są to: (2) objęci art. 35 ust. 2 ustawy o IPN funkcjonariusze, pracownicy lub współpracownicy organów bezpieczeństwa państwa, którzy mogą uzyskać informację o dotyczących ich dokumentach znajdujących się w archiwach Instytutu Pamięci, pod warunkiem złożenia uprzedniego oświadczenia o fakcie służby, pracy lub współpracy z tymi organami. Do tej kategorii należy zaliczyć także osoby wymienione w art. 6 ust. 3, tj. takie, którym status pokrzywdzonego nie może być nadany, ponieważ zostały „następnie funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa”.

Kolejna kategoria (3) to osoby, które wystąpiły z pytaniem do Instytutu Pamięci, czy są pokrzywdzonymi w rozumieniu ustawy i nie uzyskały takiego statusu – bądź to z powodu braku dotyczących ich dokumentów, bądź też dlatego, że organy bezpieczeństwa państwa nie zbierały o nich informacji na podstawie celowo gromadzonych danych.

I wreszcie ostatnia kategoria (4) to osoby, które mogą uzyskać dostęp do dokumentów zawierających dane o pokrzywdzonych lub osobach trzecich, w celach prowadzenia badań naukowych, o ile Prezes Instytutu Pamięci Narodowej wyrazi na to zgodę (art. 36 pkt 5). Ich pozycja względem dokumentów administrowanych przez IPN jest – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – szczególnie istotna z punktu widzenia zasady niedyskryminacji grup pozostałych. W tym kontekście należy jeszcze zwrócić uwagę na art. 44 ustawy o IPN, który wprowadza zasadę, że: „Informacje uzyskane do celów naukowych i publicystycznych na podstawie

dokumentów Instytutu Pamięci nie mogą być wykorzystywane do innych celów ani przekazywane innym instytucjom”.

### 3.5. Problematyka art. 35 ust. 2 ustawy o IPN.

Poza kategorią „pokrzywdzonych” ustawa przyznaje, na gruncie literalnego brzmienia przepisów poddanych badaniu konstytucyjności, prawo do uzyskania informacji o dotyczących ich dokumentach funkcjonariuszom, pracownikom i współpracownikom organów bezpieczeństwa państwa, pod warunkiem uprzedniego złożenia przez nich oświadczenia o fakcie służby, pracy lub współpracy z tymi organami. Identycznie ustawodawca potraktował obydwie te kategorie uprawnionych, jeśli idzie o możliwość uzupełniania, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dołączenia do zbioru dokumentów (art. 33 ust. 1 i 2).

Status pokrzywdzonego, w rozumieniu ustawy o IPN, całkowicie natomiast usprawiedliwia – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – poszerzenie jego uprawnień w zakresie samej dostępności, z konsekwencjami z niej wypływającymi, z punktu widzenia zasady równości i niedyskryminacji, w porównaniu z zakresem uprawnień przyznanych funkcjonariuszom, pracownikom i współpracownikom, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o IPN. Te dalsze uprawnienia to:

- prawo do uzyskania wglądu do dokumentów,
- prawo do otrzymania ich kopii,
- prawo do zwrotu przedmiotów,
- prawo do anonimizacji danych oraz
- prawo do dokonywania zastrzeżeń, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o IPN.

Ten rozszerzony zakres uprawnień jest formą realizacji, w ramach badanej ustawy, „powinności zadośćuczynienia przez nasze państwo wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka”, i z pewnością nie powinien być rozciągany na osoby, które pokrzywdzonymi w rozumieniu tej ustawy nie były.

Nie oznacza to jednak, że ograniczenia dotyczące osób spoza kręgu pokrzywdzonych i, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niedyskryminujące ich, są usprawiedliwione ze względu na inne zasady i wzorce konstytucyjne. Dotyczy to w szczególności prawa tej drugiej kategorii osób, tj. osób niebędących pokrzywdzonymi do uzyskania realnego dostępu do dotyczących ich dokumentów (art. 51 ust. 3 Konstytucji).

### 3.6. Dostęp do dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych oraz wykorzystanie informacji w celach naukowych i publicystycznych (problematyka art. 36 pkt 5 i art. 44).

Zgoła nieporównywalna ze statusem pokrzywdzonego jest także pozycja prawna osób upoważnionych do wykorzystywania dokumentów objętych ustawą (art. 36) w celu prowadzenia badań naukowych. Brak, co do zasady, w tym wypadku bezpośrednio osobistego niejako stosunku do zgromadzonych dokumentów jest dostatecznym wyróżnikiem tej kategorii podmiotów, uzasadniającym regulację praw i obowiązków tych osób na odrębnych zasadach.

Na marginesie tej kwestii należy podkreślić, że warunkiem uzyskania zgody, wyrażonej przez Prezesa IPN, na wykorzystanie wskazanych w art. 36 dokumentów, jest wyraźnie określony w tym przepisie cel: chodzi tu wyłącznie o prowadzenie badań naukowych. Art. 36 pkt 5 posługuje się zwrotem: „Dokumenty (...) mogą być (...) wykorzystywane przez (...) instytucje, organizacje i osoby w celach (...) prowadzenia badań naukowych”, z kolei zaś w art. 44 mowa jest o wykorzystaniu informacji uzyskanych „do celów naukowych i publicystycznych na podstawie dokumentów Instytutu

Pamięci (...)). Uzyskanie informacji „do celów naukowych i publicystycznych na podstawie dokumentów” może następować w różny sposób i nie musi zakładać uprzedniego bezpośredniego „wykorzystania dokumentów przez instytucje, organizacje i osoby”, o czym mowa wyraźnie w art. 36 pkt 5 ustawy o IPN, i co wiąże się przede wszystkim z osobistym kontaktem badacza z dokumentem i samodzielnym prowadzeniem badań na podstawie danych źródłowych.

Wniosek stąd, że treść art. 44 ustawy o IPN, gdzie jest mowa o zakazie wykorzystywania tych informacji w celach innych niż naukowe i publicystyczne, należy odczytywać łącznie z przesłanką wymienioną w art. 36.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi, że art. 36 pozytywnie konstruuje warunki dostępności, podczas gdy art. 44 jedynie ograniczająco określa zakres ich wykorzystywania, posługując się w tym wypadku formą koniunktywną (informacje uzyskane do celów naukowych i publicystycznych). Prowadzi to do jednoznacznej konkluzji: samo wskazanie celu publicystycznego nie może być uznane, na gruncie tej ustawy, za wystarczający warunek uzyskania zgody na wykorzystanie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN.

Poprzez aktywność dziennikarzy realizuje się prawo społeczeństwa do informacji. Z tej racji zakres samego prawa do informacji nie może być ujęty w sposób zróżnicowany w odniesieniu do dziennikarzy oraz do wszystkich innych członków społeczeństwa. Dostęp dziennikarzy do dokumentów zawierających dane o pokrzywdzonych lub osobach trzecich, gromadzonych w IPN, jest bowiem formą realizacji praw przysługujących społeczeństwu jako całości. Jeśli więc ustawodawca stoi na stanowisku, że archiwa IPN nie są objęte swobodnym dostępem do zgromadzonych tam dokumentów ze strony każdej osoby, to tym samym zapewnić tego dostępu dziennikarzom, jedynie z racji wykonywania tego zawodu, ale bez konieczności wskazania i uzasadnienia celu prowadzenia badań naukowych, o jakim mowa w art. 36 pkt 5 ustawy o IPN, należałoby uznać za nieuzasadniony konstytucyjnie szczególnie przywilej tej grupy zawodowej.

Warto też odnotować, że art. 36 pkt 5 w pierwotnym brzmieniu nie warunkował dostępu do dokumentów w nim wymienionych, w celu badań naukowych, zgodą Prezesa IPN. Konieczność uzyskania takiej zgody wprowadzona została nowelizacją ustawy o IPN z dnia 9 kwietnia 1999 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 360).

### 3.7. Problematyka równości i niedyskryminacji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa o IPN niedopuszczalnie dyskryminuje wszystkie osoby, a w szczególności zainteresowanych w uzyskaniu statusu pokrzywdzonego dla siebie lub dla zmarłej osoby najbliższej, wobec osób, które uzyskały dostęp do dokumentów w celach prowadzenia badań naukowych, a więc mogą „także i publikować wyniki swych badań”. Analiza sytuacji faktycznej i prawnej zidentyfikowanych czterech kategorii osób najszerzej i bezpośrednio zainteresowanych dostępem do zbiorów IPN jednoznacznie wskazuje, że pokrzywdzeni, a także funkcjonariusze, pracownicy i współpracownicy organów bezpieczeństwa państwa oraz osoby, którym odmówiono statusu pokrzywdzonego (trzy pierwsze kategorie), nie mogą być zaliczone do tej samej grupy wyróżnionej wspólną cechą istotną (relewantną) z osobami, które uzyskały dostęp do dokumentów IPN w celach naukowych. W każdym z tych przypadkach inna jest motywacja i inny cel ubiegania się o dostęp, inny tryb udostępnienia dokumentów (zgoda Prezesa IPN), inny zakres przedmiotowy oraz inny użytek, jaki może być uczyniony z uzyskanego wglądu do dokumentów. W przypadku celu np. naukowego dostęp ten może być zrealizowany w niezbędnym zakresie i w sposób nienaruszający praw pokrzywdzonych i osób trzecich (art. 36).

### 3.8. Charakter faktyczny i prawny odmowy nadania statusu pokrzywdzonego.

Pora w tym miejscu przejść do analizy sytuacji faktycznej i prawnej osób, które występując z pytaniem, czy są pokrzywdzonymi, nie otrzymały odpowiedzi pozytywnej, ponieważ ta grupa podmiotów, aczkolwiek niewymieniona w ustawie wprost, ma szczególne znaczenie z punktu widzenia głównego kierunku wniosku. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wydanie zaświadczenia, że określona osoba nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy, „jest równoznaczne z urzędowym stwierdzeniem, że osoba ta była funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa”. Tego rodzaju wnioskowanie – zdaniem Trybunału – nie jest jednak usprawiedliwione, pomimo tego, że w odbiorze społecznym taki skrót myślowy niejednokrotnie będzie się w sposób powierzchowny narzucał. Odmowa pozytywnej odpowiedzi co do tej kwestii, a w praktyce jest to przypadek najczęstszy, może bowiem świadczyć przede wszystkim o tym, że w archiwach IPN brak jest po prostu o danej osobie „informacji na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny”. Tego rodzaju sytuacja powinna być w odpowiednim dokumencie, wydanym osobie zainteresowanej w uzyskaniu statusu pokrzywdzonego, właściwie odzwierciedlona, tak aby nie było najmniejszej wątpliwości, że taka właśnie przyczyna (brak dokumentów) jest wyłącznym powodem odmowy. Jakakolwiek wątpliwość na tym tle może bowiem nawet w sposób przypadkowy doprowadzić do negatywnej, całkowicie nieusprawiedliwionej i krzywdzącej stygmatyzacji.

Nie oznacza to jednak, że w przyszłości, w przypadku odnalezienia w archiwum IPN dokumentów mających znaczenie dla ustalenia statusu pokrzywdzonego, osoba zainteresowana pozbawiona jest możliwości ponownego ubiegania się o ten status, co więcej – powinna być o fakcie odnalezienia takich dokumentów z urzędu zawiadomiona.

Odmowa natomiast udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy jest się pokrzywdzonym z innych przyczyn niż z powodu braku w zbiorach IPN odpowiednich dokumentów, wymaga zajęcia przez IPN stanowiska merytorycznego w takiej formie, która jednoznacznie przesądzałaby o możliwości złożenia odwołania do sądu administracyjnego. Istnienie takiej praktyki potwierdza informacja zawarta w pisemnym stanowisku Prezesa IPN, dołączonym do akt sprawy (pismo z 18 marca 2005 r.).

### 3.9. Szczególna pozycja pokrzywdzonego.

Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego dokonanie oceny, czy ustawowa definicja „pokrzywdzonego” zawarta w art. 6 ustawy o IPN, wraz z określeniem wyżej wskazanego katalogu jego praw, jest satysfakcjonującym spełnieniem celu, jaki został wskazany w preambule do tej ustawy („[...] powinność zadośćuczynienia przez nasze państwo wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka [...]”). Nie może jednak ulegać wątpliwości, że samo zbieranie informacji o osobach przez organy bezpieczeństwa na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, jest taką cechą istotną, która różnicuje tę grupę osób w porównaniu z innymi kategoriami osób, znanymi tej ustawie, ze względu na przede wszystkim opresyjny, a częstokroć represyjny charakter działań podejmowanych wobec pokrzywdzonych. Charakter tych działań całkowicie uzasadnia w konsekwencji – zdaniem Trybunału – objęcie pokrzywdzonych odrębną regulacją, określającą ich status i prawa.

Trzeba także odnotować, że nadanie statusu pokrzywdzonego jest dla wielu osób represjonowanych w poprzednim okresie cenioną wartością. Nie można także nie zauważyć z kolei, że odmowa nadania statusu pokrzywdzonego, jeśli nie wynika z odpowiednio unaocznionego faktu braku odpowiedniej dokumentacji, może być uznana w

wielu kręgach za akt negatywnie stygmatyzujący. Musi to nakładać na IPN szczególną odpowiedzialność za wszelkie sygnowane dokumenty, dotyczące tej przestrzeni życia publicznego.

Istnienie wskazanych wyżej elementów, usprawiedliwiających zróżnicowanie sytuacji prawnej porównywanych kategorii podmiotów, nie pozwala zatem uznać, że mamy do czynienia z naruszeniem równości i dyskryminacją we wskazanym przez Rzecznika zakresie. Zróżnicowanie statusu osób domagających się dostępu do dokumentów jest – jak wynika ze wskazanej wyżej argumentacji – uzasadnione zarówno prawną, jak i faktyczną sytuacją tych osób w przeszłości, jak i odmiennym charakterem interesów prawnych, które zasługują na ochronę w odniesieniu do każdej z tych kategorii. W konsekwencji sama odmienność statusu prawnego poszczególnych kategorii wyżej zidentyfikowanych podmiotów może być usprawiedliwiona z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, ponieważ przedstawiciele każdej z tych kategorii charakteryzują się odmiennymi cechami relewantnymi, decydującymi o kierunku i zakresie przyjmowanych rozwiązań. Osoby uczestniczące bezpośrednio lub pośrednio w represyjnych działaniach organów bezpieczeństwa państwa do dnia 31 grudnia 1989 r. nie mogą być bowiem zrównane w prawach z ofiarami tych represji.

Przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie analizowanej ustawy, że zaskarżone przepisy, konstruując w różny sposób zakres uprawnień wymienionych wprost, bądź zidentyfikowanych *implicite* na gruncie tej ustawy podmiotów (chodzi tu w szczególności o osoby, którym odmówiono przyznania statusu pokrzywdzonego), w zakresie dostępu do dokumentów zgromadzonych w archiwum IPN, nie naruszają konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), nie oznacza tym samym, że zaskarżone regulacje nie kolidują z innymi, wskazanymi we wniosku wzorcami, o czym była już mowa (pkt 3.4).

4. Sytuacja prawna funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa bądź osób kwalifikowanych do tej grupy przez IPN.

#### 4.1. Współpracownicy organów bezpieczeństwa państwa.

Analizę sytuacji prawnej tej kategorii podmiotów (tzw. grupy 2 i 3 wymienione w pkt 3.4.) w kontekście ich uprawnień wynikających z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 ustawy o IPN należy rozpocząć od zidentyfikowanej w pkt 3.5. grupy 2, z uwagi na stopień trudności i komplikacji w ustaleniu cech określających ten krąg osób. Ustawa o IPN nie definiuje samodzielnie ani pojęcia „współpracownik” organów bezpieczeństwa państwa, ani samego terminu „współpraca”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie oznacza to, że wykładni tego pojęcia należy poszukiwać wyłącznie na gruncie ustawy o IPN i tylko w granicach tego aktu normatywnego, przeciwnie – konieczne jest tu odwołanie się do całego systemu prawa. Rozumując tym tokiem, nie można poddawać w wątpliwość, że współpracownik to ktoś, kto pozostaje w stosunku współpracy. Pojęcie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa zostało natomiast zdefiniowane w ustawie lustracyjnej.

W myśl art. 4 ust. 1 tej ustawy: „Współpracą w rozumieniu ustawy jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji”.

Z kolei ust. 4 tego artykułu, dodany w wyniku nowelizacji z dnia 13 września 2002 r. (Dz. U. Nr 175, poz. 1434 ze zm.), określa, że: „Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest współdziałanie pozorne lub uchylanie się od dostarczenia informacji pomimo formalnego dopełnienia czynności lub procedur wymaganych przez organ bezpieczeństwa państwa oczekujący współpracy”.

Należy przypomnieć, że art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej zachowuje walor konstytucyjności pod warunkiem, że jest rozumiany jako obejmujący współpracę, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami wymienionymi w tym przepisie, lecz konieczne są także faktyczne działania świadomie urzeczywistniające podjętą współpracę (por.: pkt 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r. w sprawie o sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99).

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli Instytutu Pamięci Narodowej w trakcie rozprawy, praktyka przyjęta w tej instytucji miała za podstawę kwalifikowania do kategorii tajnych współpracowników stan prawny obowiązujący po wejściu w życie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. Nr 38, poz. 172 ze zm.). Stwierdzić jednak należy, że żaden przepis tej ustawy nie odnosi się do tej problematyki wprost, bądź chociażby tylko pośrednio, ale w taki sposób, by można go uczynić podstawą wykładni pojęcia „tajny współpracownik”. Ostatecznie okazało się, że w ramach praktyki przyjętej w IPN podstawą takiej kwalifikacji stały się wyłącznie akty wewnętrzne o charakterze instrukcyjnym, w szczególności Zarządzenie nr 006/70 Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 lutego 1970 r. w sprawie pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych oraz Instrukcja o pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych z tej samej daty. Analiza tych materiałów, a w szczególności przywołanej Instrukcji, która w żadnym wypadku nie może być uznana za akt normatywny, nie pozostawia wątpliwości, że użyte tam pojęcia nie mogą być w żadnym stopniu podstawą budowania definicji „tajnego współpracownika”. Według Instrukcji, współpracownicy – to „osoby celowo pozyskane do współpracy ze Służbą Bezpieczeństwa i wykonujący zadania w zakresie zapobiegania, rozpoznania i wykrywania wrogiej działalności”, a w pewnych sytuacjach osoby pozyskiwane do tej współpracy „dla innego celu niż zamierzony” (por.: *Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa 1945-1989*, red. T. Ruzikowski, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2004, s. 127 i 129). Istotny jest tu więc fakt zakwalifikowania i zarejestrowania danej osoby jako tajnego współpracownika przez odpowiedni organ aparatu bezpieczeństwa, w sposób urzędowy i sformalizowany, w całkowitym natomiast oderwaniu od wszystkich tych obiektywnych i subiektywnych aspektów współpracy, które zostały zawarte w legalnej jej definicji, wynikającej z treści art. 4 ustawy lustracyjnej.

Należy podkreślić, że niepewność i niespójność regulacji prawnych stanowiących podstawę kwalifikowania osób w sprawach, mających zasadnicze znaczenie dla realizacji ich praw osobistych, prowadzi do wyraźnej sprzeczności z wielokrotnie wskazywanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardami prawidłowej legislacji. Niepewność sytuacji prawnej jednostki spowodowana niespójnością regulacji ustawowych, a co za tym idzie – zróżnicowanie praktyki organów stosujących prawo, musi także prowadzić do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. I z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym przypadku.

Konieczne jest także podkreślenie, że prawomocne ustalenia sądu lustracyjnego co do faktu współpracy, bądź jej wykluczenia, muszą być uznane za wiążące dla wszystkich innych organów państwa, w tym także dla Instytutu Pamięci Narodowej i kontrolującego go sądu administracyjnego, w szczególności przy ustalaniu okoliczności wymienionych w art. 6 ust. 3 ustawy o IPN. W przeciwnym wypadku prowadziłyby to do groźnego dla porządku prawnego zjawiska dwoistości ocen tych samych zdarzeń, okoliczności czy cech, w przestrzeni prawa publicznego, które należy wykluczać w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji).

Tak więc, mając powyższe na uwadze, jest oczywiste, że w poszukiwaniu treści pojęcia „współpracownik” nie tylko nie można abstrahować od definicji współpracy,

zawartej w przepisach ustawy lustracyjnej, w brzmieniu nadanym jej powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, ale konieczne jest posłużenie się nią wprost także na gruncie ustawy o IPN. Odwołanie się do tej ostatniej definicji jest tym bardziej wskazane, że regulacja art. 35 ust. 2 ustawy o IPN, w części dotyczącej współpracowników, miała za zadanie uniemożliwić składanie przez rzeczywistych współpracowników organów bezpieczeństwa oświadczeń lustracyjnych dopiero po zapoznaniu się z treścią dokumentów dotyczących tej współpracy zgromadzonych w archiwum IPN, bądź po upewnieniu się, że takich dokumentów tam nie ma, czyli, w istocie rzeczy – zrealizowanie celów innych, niż te, które zostały wskazane *explicite* w ustawie o IPN. Skoro więc obydwie te ustawy dotyczą tych samych kwestii objętych swoimi regulacjami, to użyte w nich te same pojęcia muszą zawierać treść tożsamą.

Nie może zatem być wątpliwości, że „współpracownik”, to osoba pozostająca w stosunku „współpracy” z organami bezpieczeństwa państwa, zdefiniowanym przez art. 4 ustawy lustracyjnej. Rzecz jednak w tym, że zakwalifikowanie danej osoby jako współpracownika organu bezpieczeństwa państwa nie w każdym przypadku jest proste, wręcz przeciwnie – praktyka orzecznicza na gruncie ustawy lustracyjnej dostarcza wielu dowodów na to, że ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy wymaga niejednokrotnie przeprowadzenia wielowątkowego postępowania sądowego oraz zgromadzenia i zweryfikowania wielu dowodów, także takich, jakich nie da się w ogóle przeprowadzić wyłącznie na podstawie dokumentów zgromadzonych w archiwum IPN.

Ten aspekt sprawy nie może zniknąć z pola widzenia Trybunału Konstytucyjnego, oceniającego przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie, zagwarantowanego w art. 51 ust. 3 prawa dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, jakim jest wymóg złożenia oświadczenia o tajnej współpracy.

Tego rodzaju ograniczenie znosi w ogóle, w pewnych przypadkach, możliwość zrealizowania tego prawa. Będzie to miało miejsce wówczas, kiedy osoba nieubiegająca się o przyznanie jej statusu pokrzywdzonego, jednocześnie w swoim najgłębszym przekonaniu, uzasadnionym indywidualnym doświadczeniem, nie uważa się za tajnego współpracownika i tym samym nie chce i nie może wbrew swojej wiedzy złożyć oświadczenia, o jakim mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o IPN. Mowa tu o sytuacji, kiedy istnieje jednocześnie zasadnicza rozbieżność w ocenie na tym tle ze strony tej osoby oraz Instytutu Pamięci Narodowej. Nie zawsze bowiem „prawda dokumentów” odzwierciedla stan rzeczywisty. W takim przypadku zrealizowanie prawa dostępu z art. 51 ust. 3 Konstytucji uzależnione jest warunkiem niemożliwym do spełnienia. Trzeba bowiem pamiętać, że archiwa IPN zawierają materiały i dokumenty, które były gromadzone w zasadzie bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, a wielokrotnie w sposób przestępczy. Dotyczy to w szczególności takich dokumentów, które powstawały w wyniku szantażu osób je sporządzających, przy czym trzeba w tym miejscu podkreślić, że szantaż materiałami kompromitującymi, czy dowodami przestępczej działalności, był środkiem w pewnych sytuacjach wręcz zalecanym dla pozyskania tajnego współpracownika (por.: *Instrukcje Pracy ...*, *op.cit.*, s. 127).

Kiedy natomiast osoba zainteresowana dostępem do dokumentów i zbioru danych znajdujących się w archiwum IPN nie neguje faktu swojej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, mamy do czynienia z dwiema sytuacjami: gdy dokumenty potwierdzające taką współpracę istnieją, bądź też kiedy dokumentów takich nie ma. Jeśli takie dokumenty znajdują się w archiwach IPN, oświadczenie o tajnej współpracy nie wnosi żadnych nowych elementów do wiedzy organów władzy publicznej, i z tego punktu widzenia jest w istocie bez jakiegokolwiek znaczenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. W tej sytuacji nie sposób utrzymywać, że ograniczenie prawa



dostępu z art. 51 ust. 3 Konstytucji może być uznane za usprawiedliwione ze względu na przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeśli natomiast w archiwum IPN nie ma dokumentów potwierdzających współpracę, to warunek w postaci złożenia przez osobę ubiegającą się o dostęp do dokumentów i zbiorów danych w tym archiwum oświadczenia z art. 35 ust. 2 ustawy o IPN, jest jedynie rodzajem niedopuszczalnej gry z obywatelem. Pomijając już to, że ta swoista gra czyniona jest w gruncie rzeczy z myślą o celach sformułowanych w innej ustawie (ustawie lustracyjnej), należy dojść do wniosku, że tego rodzaju ograniczenie tym bardziej nie może znaleźć usprawiedliwienia w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji. W istocie rzeczy mamy do czynienia nie z ograniczeniem w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, koniecznym w demokratycznym państwie z uwagi na przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale z rodzajem testu nieweryfikowalnej w tym momencie (a może kiedykolwiek) prawdomówności.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że celem ustawy lustracyjnej nie jest – wbrew rozpowszechnionym poglądom, nie obcym także, jak wykazał przebieg rozprawy, w środowisku IPN – ocena i następnie stwierdzenie prawdomówności osób składających oświadczenia lustracyjne. Zasadniczym celem tej ustawy jest ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie braku takiej pracy, służby lub współpracy, natomiast jednym ze środków uzyskania takiego celu jest przewidziana tą ustawą sankcja w postaci zakazu pełnienia pewnych funkcji i stanowisk przez określony czas w przypadku złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Chodzi więc o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami i współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniały – w imię transparentności życia publicznego – fakt służby, pracy lub współpracy, a także o usunięcie niebezpieczeństwa związanego np. z szantażem, który mógłby być użyty wobec tych osób ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości. Dlatego też istotne jest w konsekwencji ustalenie przede wszystkim faktu służby, pracy, czy współpracy, a nie samego kłamstwa danej osoby.

#### 4.2. Funkcjonariusze i pracownicy organów bezpieczeństwa państwa.

Tak poważne problemy natury faktycznej i prawnej nie występują w przypadku kręgu obejmującego funkcjonariuszy i pracowników organów bezpieczeństwa państwa (grupa 1). Z mocy art. 35 ust. 1 ustawy o IPN osoby te mają prawo uzyskać na swój wniosek kopię świadectwa służby albo pracy oraz kopię opinii o służbie albo pracy. Ten przepis ustawy nie został objęty wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodatkowo zaś zaskarżony art. 35 ust. 2 ustawy o IPN dotyczy jednak nie tylko tego rodzaju dokumentów, ale wszystkich istniejących w archiwum IPN dokumentów dotyczących osoby zainteresowanej. Katalog organów bezpieczeństwa państwa zawarty w art. 5 ustawy o IPN jest treściowo identyczny z enumeratywnym wyliczeniem organów w art. 2 ustawy lustracyjnej. Drobne różnice w treści art. 5 ust. 2 ustawy o IPN w porównaniu z art. 2 ust. 3 mają charakter wyłącznie redakcyjny, bez najmniejszego wpływu na treść obydwu katalogów. I w tym kontekście nie można nie dostrzec, że w niektórych przypadkach, znanych także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300), mogą powstać wątpliwości czy dana, konkretnie zidentyfikowana jednostka znajdowała się rzeczywiście w strukturach organów bezpieczeństwa państwa. W tej sytuacji mogą więc powstać podobne trudności, jak w przypadku współpracowników zaprzeczających faktom współpracy, uniemożliwiające zrealizowanie prawa z art. 51 ust. 3 Konstytucji w ogóle. W całej rozciągłości zachowują także aktualność w odniesieniu do tego kręgu podmiotów wcześniejsze rozważania odnoszące się do istoty i celu składania oświadczeń o współpracy przez współpracowników,

w rozumieniu art. 35 ust. 2 ustawy o IPN. Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że warunek uprzedniego oświadczenia o fakcie służby, pracy, czy współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, o jakim mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o IPN, nie może być uznany, za dopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych, o którym mowa w art. 51 ust. 3 Konstytucji.

#### 4.3. Zakres i charakter dostępu do zbiorów IPN.

Podkreślić w tym miejscu należy, że prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych odnosi się wyłącznie do dokumentów i zbiorów danych, dotyczących danej osoby (art. 51 ust. 3 Konstytucji). Nie obejmuje ono zatem wszystkich dokumentów związanych z tą osobą w jakikolwiek sposób, ale wyłącznie te, których osoba zainteresowana jest obiektem. W szczególności odnosić się to będzie do dokumentów i zbiorów danych, zawierających informacje na podstawie celowo gromadzonych danych o tej osobie (art. 6 ustawy o IPN).

Wykluczyć zatem należy objęcie tym prawem konstytucyjnym takich dokumentów czy zbiorów danych, które były wytworzone przez osoby wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o IPN, osobiście lub z ich udziałem, w związku z pełnieniem zadań funkcjonariusza, pracownika, czy współpracownika organów bezpieczeństwa państwa, ale ich bezpośrednio, jako obiektów działalności organów bezpieczeństwa państwa, nie dotyczą.

Konstytucyjne prawo dostępu do urzędowych dokumentów oraz zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji), jak i prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), nawiązuje bezpośrednio do prawa prywatności z art. 47 Konstytucji i je rozwija (por.: m.in. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom III, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 2003, Wydawnictwo Sejmowe, uwagi do art. 51, s. 2). Należy zatem zagwarantować w konkretnych aktach stosowania prawa, aby wskazane wyżej prawa konstytucyjne nie były realizowane z naruszeniem, a nawet narażeniem na jakąkolwiek szkodę prawa do prywatności innych osób, a przede wszystkim tych, przeciwko którym kierowane były w przeszłości działania funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa.

#### 5. Tryb kontroli sądowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że kontrola sądu administracyjnego nad postępowaniem wszczętym z wniosku osoby ubiegającej się o przyznanie statusu pokrzywdzonego ma charakter kontroli formalnej, bez możliwości weryfikowania prawdziwości czy fałszywości dokumentów i w związku z tym nie może być uznana za realizację konstytucyjnego prawa do właściwego sądu. Osoba ubiegająca się o przyznanie jej statusu pokrzywdzonego nie ma bowiem dostępu do dokumentów przekazanych sądowi przez IPN. Zdaniem Rzecznika, właściwszym byłby tu sąd lustracyjny, przed którym mogą być przesłuchiwać świadkowie, biegli, a także mogą być dopuszczone inne dowody przewidziane przez kodeks postępowania karnego i stąd żądanie uznania niekonstytucyjności wymienionych w punkcie 1 wniosku przepisów ustawy o IPN w związku z art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, który określa generalną kompetencję sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej.

Zarzut ten traci – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – swoje uzasadnienie w świetle treści pkt 1, 2 i 3 niniejszego wyroku, stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów ustawy, uzależniających zrealizowanie prawa dostępu do dokumentów i prawa do sprostowania informacji od wcześniejszego uzyskania statusu pokrzywdzonego. Otwarcie możliwości bezpośredniego wyegzekwowania tego prawa także przez osoby spoza kategorii pokrzywdzonych oraz funkcjonariuszy i pracowników organów bezpieczeństwa państwa w

istocie rzeczy wprowadza pełną kontradiktoryjność postępowania administracyjnego już w fazie początkowej. Natura postępowania administracyjnego, a takim jest postępowanie przed organem państwa, jakim jest Instytut Pamięci Narodowej, zakłada w polskim systemie organizacji wymiaru sprawiedliwości kontrolę nad administracją ze strony wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnego. Ponieważ także pomiędzy Instytutem Pamięci Narodowej a Rzecznikiem Interesu Publicznego nie zachodzi kompetencyjna analogia (ten ostatni nie podejmuje żadnych decyzji administracyjnych), zarzut niekonstytucyjności postępowania w sprawach objętych ustawą o IPN w świetle wzorców z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji nie znajduje podstaw.

6. Prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji) a prawo do sprostowania informacji (art. 51 ust. 4 Konstytucji).

Na wstępie tej części rozważań należy zauważyć, że Konstytucja nie zna prawa „dostępu do informacji”. Znane są jej natomiast: konstytucyjne prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4). Już z zestawienia użytych w cytowanych przepisach pojęć wynika jednoznacznie, że takie pojęcia jak: „dokumenty i zbiory danych” oraz „informacje” nie są pojęciami tożsamymi. A wręcz niedopuszczalne jest traktowanie ich niejako zamiennie, tak jak to uczyniono w punkcie 1 *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, posługując się na przykład zwrotem: „(...) w zakresie, w jakim uniemożliwiają komukolwiek, a zwłaszcza zainteresowanym w uzyskaniu statusu pokrzywdzonego (...), dostępu do dotyczących go, zgromadzonych w zasobie archiwalnym IPN informacji, w celu sprostowania czy też usunięcia informacji nieprawdziwych (...)”.

Także ustawa o IPN wyraźnie rozróżnia w art. 44 pojęcia „informacji” oraz „dokumentów, które są ich podstawą”.

Podkreślić trzeba także, że przekazanie Instytutowi Pamięci Narodowej dokumentów wymienionych w art. 1 pkt 1 ustawy jest utworzeniem zbioru danych o szczególnym znaczeniu, dla zrealizowania celów wymienionych w preambule do ustawy o IPN, a także dla wypełnienia zobowiązania przyjętego w preambule do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. „pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

Konstytucyjne prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), będące nawiązaniem i rozwinięciem prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji, co wyżej już podkreślono, nie może być w tym wypadku skutecznie ograniczone ustawowo jedynie do kategorii osób pokrzywdzonych w rozumieniu ustawy o IPN. Norma konstytucyjna ma, ze względu na swój gwarancyjny charakter prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia, bezwzględny zakres stosowania. Może podlegać ograniczeniom wyłącznie ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które – jak wykazano wyżej – nie usprawiedliwiają tych restrykcji wobec osób innych niż pokrzywdzone.

Z drugiej strony patrząc, należy stanąć na stanowisku, że żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych, czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji, nie zawiera, jak w przypadku art. 51 ust. 3, upoważnienia do ustawowego ograniczenia wskazanego w nim prawa. Nie oznacza to jednak, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma tu zastosowania. Ze względu na podwójny charakter gromadzonych dokumentów i danych, będących nie tylko informacjami o osobie, lecz także dokumentami o charakterze

historycznym, zawierającym wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa, nie może wchodzić w grę ich usunięcie i takie stanowisko znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawa o IPN harmonijnie łączy w art. 33 ust. 1, 2 i 3, odnoszącym się do statusu pokrzywdzonego, jak i do dwóch pierwszych kategorii osób wymienionych w art. 35 ust. 2, zarówno cele ustawy wynikające z jej preambuły, jak i usprawiedliwiony interes osób, których dotyczą zbiory dokumentów znajdujące się w gestii IPN. Cele te są bowiem w pełni spełnione poprzez stworzenie możliwości załączenia przez osoby zainteresowane, do dotyczących ich dokumentów, własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii. Prawo z art. 33 ustawy o IPN rodzi po stronie IPN obowiązek przyjęcia takiej informacji i włączenia jej do zbioru (por. *Konstytucja ...*, *op. cit.*, s. 2), tak aby informacje tworzone na podstawie zgromadzonych dokumentów miały walor prawdziwości i pełności oraz charakteryzowały się pełnym obiektywizmem.

#### 7. Skutki wejścia w życie orzeczenia TK.

Zaskarżone przepisy artykułów 30 i 31 ustawy o IPN ograniczają, poza kategorią wymienioną w art. 35 ust. 2 i art. 36 pkt 5, krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania wglądu do dotyczących ich dokumentów do pokrzywdzonych w rozumieniu tej ustawy oraz osób im najbliższym (art. 6 ust. 2 i art. 31 ust. 1). Konstrukcja wyroku Trybunału Konstytucyjnego przyjęta w jego punkcie 1 nie eliminuje wskazanych tam przepisów z systemu prawnego, lecz – nie uszczuplając w niczym dotychczasowych praw tych podmiotów (pokrzywdzonych i osób im najbliższych) – stwarza warunki do bezpośredniego zastosowania w tym przypadku normy z art. 51 ust. 3 Konstytucji do osób tym przepisem uprawnionych, oczywiście z zastrzeżeniem przedmiotowego wyłączenia przewidzianego w art. 39 ustawy o IPN, i uznanego przez Trybunał za zgodny z Konstytucją. Ustawa w zaskarżonym kształcie stwarzała dla osób zainteresowanych jedną drogę dotarcia do archiwów IPN, a mianowicie wskazując taki tryb, którego koniecznym etapem jest uzyskanie wcześniej statusu pokrzywdzonego bądź wyrażne określenie się jako funkcjonariusz, pracownik, czy współpracownik organu bezpieczeństwa państwa. Niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego częściowo eliminuje taką drogę w przypadku osób, które nie zamierzają z różnych przyczyn ubiegać się o status pokrzywdzonego, a które swoje prawa gwarantowane konstytucyjnie chcą zrealizować wprost, z bezpośrednim odwołaniem się do normy konstytucyjnej.

Zrealizowanie tego prawa nie wymaga specjalnych procedur, koniecznych do uregulowania w ustawie dopiero w przyszłości. Trybunał Konstytucyjny w tym miejscu z niepokojem odnotowuje, że do chwili obecnej nie został wykonany obowiązek wydania rozporządzenia wykonawczego, nałożony na Radę Ministrów w art. 17 ust. 3 ustawy o archiwach. Rozporządzenie to powinno określić sposób i tryb udostępniania materiałów archiwalnych, znajdujących się w archiwach wyodrębnionych, w tym także *expressis verbis* – w archiwum wyodrębnionym, podporządkowanym Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej, z uwzględnieniem szeregu szczegółowych okoliczności, w tym także warunków udostępniania dokumentacji dotyczącej osób fizycznych tym osobom dla celów własnych.

Do czasu wydania rozporządzenia, o którym mowa wyżej, dostęp ten może być zrealizowany w postaci analogicznej do tej, jaką przyjęto w przypadku osób uprawnionych do wglądu do dokumentów w trybie art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o IPN, czyli identycznie jak w przypadku pokrzywdzonego. Zrealizowanie tego prawa przez inną osobę niż pokrzywdzony polegać będzie więc na uzyskaniu informacji o posiadanych i dostępnych dotyczących jej dokumentach oraz o sposobie uzyskania w nie wglądu. Gwarancja ta, oczywiście, nie może obejmować dalszych uprawnień, przysługujących wyłącznie

pokrzywdzonym w rozumieniu tej ustawy, wymienionym w art. 1 pkt 3, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1, art. 34 ust. 1 i art. 37 ust. 1 ustawy o IPN (prawo do otrzymania kopii dokumentów, zwrotu przedmiotów, prawo do anonimizacji danych oraz prawo do dokonywania zastrzeżeń danych osobowych niepodlegających anonimizacji – por.: pkt 3.5.). Te dodatkowe uprawnienia wiążą się bowiem z wyłączenie z pozycją pokrzywdzonego, określoną w ustawie o IPN, a nie wynikają z normy art. 51 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, prawo to może być, w myśl art. 8 ust. 2 Konstytucji, uwzględnione i zrealizowane bezpośrednio. Przyjęta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego formuła rozstrzygnięcia zakłada więc stosowanie ustawy o IPN z uwzględnieniem treści wskazanych wyżej przepisów Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, funkcja gwarancyjna normy konstytucyjnej może być zrealizowana w pełnym zakresie także w przypadku prawa sprostowania informacji (art. 51 ust. 4). Osoby niebędące pokrzywdzonymi, będą mogły to uczynić w sposób wskazany w art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o IPN, gdzie jest mowa o prawie do załączenia do zbioru dotyczących ich dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów i ich kopii.

Innymi słowy, uprawnienie to może być spełnione wobec osób uprawnionych z art. 51 ust. 4 Konstytucji, bezpośrednio, w wyniku zastosowania wprost wyroku Trybunału, analogicznie, jak w przypadku realizacji prawa dostępu do dokumentów i zbioru danych, bez konieczności wprowadzenia nowej, specjalnej ustawowej podstawy prawnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.