

Data publikacji: 18-12-2015



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 17 grudnia 2015 r.

Druk nr 45

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

**o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni
przeciwko Narodowi Polskiemu**

Art. 1. W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075 oraz z 2015 r. poz. 935 i 1309) w art. 32 uchyla się ust. 3–5 i 7.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest 1) wprowadzenie w postępowaniu sadowoadministracyjnym w przedmiocie skargi na odmowę udostępnienia do wglądu dokumentów znajdujących się w zasobach IPN przez Instytut Pamięci Narodowej - jawnego rozpoznania skargi oraz 2) umożliwienie stronie zapoznania się z uzasadnieniem orzeczenia sądu administracyjnego w tej sprawie.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. (sygn. akt P 37/09) stwierdzającego, że art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075, ze zm.) jest niezgodny z Konstytucją. Sentencja wyroku opublikowana została dnia 29 października 2010 r. w Dz. U. poz. 1335, a jego pełny tekst, wraz uzasadnieniem w OTK ZU z 2010 r. Nr 8A, poz. 79.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

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

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

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

Przepisy te regulują postępowanie sadowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udostępnienia przez IPN do wglądu dokumentów znajdujących się w zasobach IPN. Dotyczą one postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji oraz sądem kasacyjnym. Przepisy te przewidują, że:

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

„5. Przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się.” (art. 106 § 2: „Po złożeniu sprawozdania,

strony (...) zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków.”),

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

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

Odnośnie do wszystkich ustępów, a w szczególności ust. 4, TK zwrócił uwagę, że ustawa o IPN, w art. 39, przewiduje możliwość ograniczenia dostępu do niektórych dokumentów pod warunkiem, że zostały one wyodrębnione, a dostęp do nich mogą mieć tylko osoby wyznaczone. Wyodrębnione dokumenty stanowią zbiór tajny, przechowywane są w archiwum IPN i podlegają szczególnej ochronie. Ograniczenie nałożone na dostęp do tak zastrzeżonych zbiorów podyktowane być musi bezpieczeństwem państwa. W pozostałym zakresie ustawa o IPN, w art. 36, zapewnia dostęp do dokumentów zgromadzonych przez IPN, w celu wykonywania zadań ustawowych, prowadzenia badań naukowych, publikacji materiału prasowego. Jeżeli żaden z dokumentów czy zbiorów danych nie ma charakteru tajnego i może być udostępniany innym osobom niż wnioskodawca zainteresowany wglądem do kopii dokumentów go dotyczących, to trudno jest wskazać, jaka wartość lub jakie dobra mają być chronione poprzez ograniczenie jawności postępowania, jawnego rozpoznania sprawy. Dlatego też, TK nie znalazł uzasadnienia funkcjonowania w porządku prawnym regulacji ograniczającej prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu jawnym, tym bardziej że ograniczenie to jest nieproporcjonalne w stosunku do wartości, jakie mają być chronione.

Jednocześnie TK zwrócił uwagę, że „jednym z elementów prawa do sądu i sprawiedliwości proceduralnej wyznaczającej granice swobody regulacyjnej prawodawcy jest uprawnienie strony do bycia wysłuchanym i przedstawienia swojego stanowiska. Uprawnienie to rozciąga się na skuteczność ochrony praw w postępowaniu sądowym i pozwala na utrzymanie zasady kontrydiktoryjności”.

Przepis art. 32 ust. 5 ustawy o IPN jest konsekwencją uregulowania zawartego w art. 32 ust. 4 - wyłączającego jawność postępowania. Skoro jednak TK nie znalazł podstaw do uznania tego wyłączenia za konstytucyjnie dopuszczalne, to konsekwentnie nie znalazł również podstaw do uznania za zgodne z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu ograniczenia wynikającego z ust. 5, tym bardziej że ograniczenie to nie znajduje oparcia

w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie jest bowiem możliwe ustalenie, jakie dobro ma być chronione wprowadzonym ograniczeniem.

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

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

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

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku TK, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz jego uzasadnieniem, proponuje się, aby zmiana ustawy polegała na uchyleniu w art. 32 zakwestionowanych ustępów. Należy tylko zwrócić uwagę, że jedna z nowelizacji ustawy, która miała miejsce już po zaskarżeniu tych norm, a jeszcze przed wydaniem wyroku TK nadała przepisom wyrażającym owe normy nową numerację (ustawa z dnia 18 marca 2010 r.). Stąd, w konsekwencji proponuje się uchylenie w art. 32 ustępów 3, 4 i 5.

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

4. Skutki projektowanej ustawy

Ustawa powoduje skutki finansowe dla budżetu państwa wynikające z konieczności sporządzenia lub wydrukowania dodatkowego egzemplarza uzasadnienia dla strony.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.