

Warszawa, dnia 30. 03. 2006 r.



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW i ANALIZ**  
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

**BSA II - 021- 21/06**

**Pani**

**Wanda Fidelus-Ninkiewicz**  
**Szef Kancelarii Sejmu**

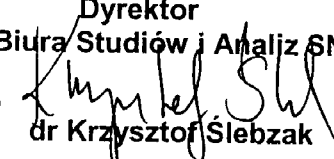
Działając z upoważnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – Pana prof. dr hab. Lecha Gardockiego przesyłam w odpowiedzi na pismo z dnia 28 lutego 2006 r., Ps–33/06 uwagi Sądu Najwyższego do *poselskich projektów ustaw:*

*1/ o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (druk sejmowy Nr 359),*

*2/ o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy Nr 360),*

*3/ o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 363).*

Z poważaniem

Dyrektor  
Biura Studiów i Analiz SN  
wz.   
dr Krzysztof Ślebzak

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz..... 3 04. 2006

Data wpływu.....

Warszawa, dnia 29 marca 2006 r.

**Opinia Sądu Najwyższego w sprawie:**

- 1) poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Druk Sejmowy Nr 359 – projekt LPR),
- 2) poselskiego projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów, oraz o zmianie innych ustaw (Druk Sejmowy Nr 360 – projekt PiS),
- 3) poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy Nr 363 – projekt PO).

Przedmiotem opinii są te regulacje zawarte w wymienionych projektach, które mogą mieć znaczenie dla funkcjonowania sądów oraz szeroko rozumianego prawa sądowego, w szczególności prawa karnego.

- 1) **Projekt z Druku sejmowego Nr 360** już w samym tytule zawiera istotny błąd prawny, stanowiąc „o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944 – 1990”, podczas gdy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL ( Dz. U. Nr 75, poz. 444 ), tj. od dnia 31 grudnia 1989 r., kiedy to Polska przestała być „państwem socjalistycznym”, a stała się „demokratycznym państwem prawnym”, odpadła możliwość - nawet w drodze przyjęcia fikcji prawnej - traktowania Rzeczypospolitej Polskiej jako „państwa komunistycznego”.

Obowiązująca ustawa 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.) w pełni respektuje to uwarunkowanie konstytucyjne, bo nigdzie nie nazywa owych organów organami „państwa komunistycznego” i to nie tylko po dniu 31 grudnia 1989 r., ale nawet przed tym dniem. Projekt ustawy, która ma zastąpić ustawę obowiązującą, w swoich przepisach szczegółowych, odnoszących się do dokumentów organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 (np. art. 1, 5, 6, 19, 26) także zresztą trafnie pomija zawarty w tytule zwrot „państwa komunistycznego”.

Obowiązująca ustawa „lustracyjna”, jakkolwiek w tytule także mówi o latach 1944 - 1990, to jednak w art. 1 końcowy termin ogranicza „do dnia 10 maja 1990 r.” Projekt nowej ustawy nie zawiera pod tym względem żadnego ograniczenia, co jest równoznaczne w wyznaczeniu końcowej daty na dzień 31 grudnia 1990 r., czyli wydłużeniem terminu bez żadnego wyjaśnienia, bo uzasadnienie na te temat milczy.

- 2) Zarówno projekt z Druku sejmowego Nr 359, jak i 360 zawierają propozycję zmiany definicji zbrodni komunistycznej z art. 2 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Zmiana proponowana w **Druku sejmowym Nr 360**, uznająca za zbrodnie komunistyczne przestępstwa fałszowania dokumentów, poświadczania nieprawdy i wyłudzenia poświadczenia nieprawdy, dotyczy czynów zawierających zupełnie kategorycznie inny stopień społecznej szkodliwości – wystarczy tylko wspomnieć, iż przestępstwo wyłudzenia nieprawdy zagrożone było w Kodeksie karnym z 1969 r. karą do 2 lat pozbawienia wolności, karą ograniczenia wolności lub karą grzywny. Należy domyślać się, że sensem owej zmiany jest uchylenie skutków przedawnienia karalności tych przestępstw, co miałyby wynikać z treści art. 4 ust. 1a ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Ponowne wprowadzenie karalności zachowań, których karalność wcześniej ustała, jest jednak dopuszczalne w państwie prawa jedynie wyjątkowo. Konstytucja RP w art. 44 wprowadza w tym zakresie pewną wskazówkę, przewidując zawieszenie biegu przedawnienia przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, a nie ściganych ze względów politycznych, do czasu ustania tych przyczyn. Nawet zakładając, że do 1989 r. ze względów politycznych nie było możliwości ścigania przestępstw przeciwko dokumentom popełnianych przez funkcjonariuszy komunistycznego państwa, to przecież w późniejszym okresie przeszkody takie ustały. Uchylenie skutków przedawnienia po kilkunastu latach funkcjonowania państwa demokratycznego, które posiadało wszelkie możliwości faktyczne i prawne rozliczenia przestępstw popełnionych w poprzednim okresie, nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego – zwłaszcza biorąc pod uwagę stopień karygodności czynów, które projekt chce uznać za zbrodnie komunistyczne.

- 3) Zmiana definicji zbrodni komunistycznej zaproponowana w **projekcie z Druku sejmowego Nr 360** prowadzi także do wewnętrznej sprzeczności. Zakłada bowiem, iż taką zbrodnią może być przestępstwo popełnione przez funkcjonariusza państwa komunistycznego – a więc osobę, która posiadała ową cechę w chwili popełnianego czynu. Jednocześnie projekt rozszerza granice czasowe, w których czyny takie miałyby być popełniane (aż do dnia 31 lipca 1990 r.) Trudno uznać, by w 1990 r. osoby pełniące funkcje publiczne były „funkcjonariuszami komunistycznego państwa”. Popełniane natomiast w tym okresie czyny byłych funkcjonariuszy państwa komunistycznego nie mieszczą się w proponowanej definicji zbrodni komunistycznej, bowiem jak już wcześniej wspomniano, wymaga ona, by sprawca był funkcjonariuszem komunistycznym w chwili czynu.

Niezależnie od tego należy podkreślić, że przesunięcie okresu, w którym mogły zostać popełnione zbrodnie komunistyczne do dnia 31 lipca 1990 r., jest nie do przyjęcia na tle normy definiującej pojęcie „zbrodni komunistycznej”, w której podmiot tej zbrodni określony został jako „funkcjonariusz państwa komunistycznego”. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 75, poz. 444), tj. od dnia 31 grudnia 1989 r., kiedy to Polska konstytucyjnie przestała być „państwem socjalistycznym”, a stała się „demokratycznym państwem prawnym” odpadła bowiem jakakolwiek możliwość - nawet umowna („w rozumieniu ustawy”) - traktowania Rzeczypospolitej jako „państwa komunistycznego”.

- 4) Zarówno **projekt z Druku sejmowego Nr 360 jak i projekt z Druku sejmowego Nr 359** przewiduje wydłużenie okresu przedawnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 a ustawy z 30 do 40 lat, gdy chodzi o zbrodnię zabójstwa oraz z 20 do 30 lat, gdy chodzi o „inną zbrodnię komunistyczną”. Według uzasadnienia projektu z Druku sejmowego Nr 360 jest to konieczne „w celu realizacji zadań śledczych „.

W związku z tym trzeba zauważyć, iż zadania śledcze wyznaczane są przez normy prawa karnego procesowego, a te służą jedynie do realizacji norm prawa karnego materialnego, nie zaś do ich kształtowania. Stąd, to ustalone normami karnomaterialnymi okresy przedawnienia decydują o możliwości realizacji zadań śledczych, a nie odwrotnie. Okresy te, jako oparte o uznane standardy cywilizacji, nie powinny być przy tym coraz to wydłużane, zwłaszcza w miarę upływu czasu od chwili popełnienia czynu zabronionego.

Największe zastrzeżenie nasuwa jednakowe wydłużenie okresu przedawnienia za „zbrodnie komunistyczne” inne niż zbrodnie zabójstwa. W tym pojęciu mieszczą się wszak nie tylko rzeczywiste zbrodnie ( art. 7 § 2 k.k. ), ale również występki ( art. 7 § 3 k.k. ), a polskie prawo karne przewiduje zasadniczo wcześniejsze ustanie karalności występków niż zbrodni (art. 101 k.k. ) i to zróżnicowanie powinno być zachowane również na gruncie ustawy o IPN.

Dodać należy, że jeżeli w okresie przedawnienia, przewidzianym wart. 4 ust. 1 a, wszczęto postępowanie przeciwko osobie, karalność zbrodni komunistycznej ustaje z upływem 10 lat, przy czym w sprawach zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat 3 - z upływem 5 lat. Oznacza to, uwzględniając okresy, o których mowa w art. 102 k.k., że karalność ścigania zbrodni komunistycznych, stosując dotychczasowe rozwiązania, ustaje po upływie 40 lat, gdy chodzi o zbrodnię zabójstwa oraz po upływie 30 lat, gdy chodzi o inną zbrodnię lub większość występków. Trudno uznać, że są to na tyle krótkie okresy, że konieczne staje się ich wydłużenie.

- 5) Krytycznie należy ocenić przewidziany w ocenianych projektach powszechny dostęp do dokumentów zgromadzonych przez organa bezpieczeństwa państwa komunistycznego, zawierających dane o osobach, które nie były tajnymi współpracownikami, pracownikami lub funkcjonariuszami tych organów (w tym dane dotyczące osób pokrzywdzonych w rozumieniu ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.)

Wadą **projektu z Druku sejmowego Nr 363** jest to, co jego autorzy (vide - Uzasadnienie projektu) uważają za zaletę, tzn. pełne otwarcie dla wszystkich zainteresowanych dostępu do materiałów zgromadzonych w archiwach IPN na temat funkcjonariuszy publicznych oraz osób podlegających lustracji. Spowodować to może ujawnienie szeregu informacji o osobach działających w sferze publicznej, mimo że nie ciąży na nich podejrzenie o to, że byli tajnymi współpracownikami lub funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa w latach 1944 -1990. Mogą to być informacje o charakterze prywatnym, a nawet ściśle osobistym, bowiem projekt nie zawiera w tym względzie ograniczeń. W rezultacie nastąpiłoby nieuzasadnione interesem społecznym naruszenie prawa do prywatności funkcjonariuszy publicznych, a niekiedy również osób trzecich.

Z kolei, zgodnie z art. 5 ust.3 **projektu z Druku sejmowego Nr 360**, treść urzędowego potwierdzenia o istnieniu dokumentów, dotyczących określonej osoby, ma być uwzględniana przy ocenie kwalifikacji moralnych dla zajmowania określonych funkcji publicznych. W rezultacie, różnego rodzaju informacje o osobach, zebrane w

ramach ich szeroko rozumianej inwigilacji przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, stają się podstawą do oceny tych osób w razie ubiegania się przez nie albo w razie zajmowania już obecnie tych funkcji.

Istotną wadą ocenianego projektu jest też to, że jako punkt wyjścia przyjmuje się w nim zgodność z prawdą treści dokumentów wytworzonych w latach 1944-1990 przez organy bezpieczeństwa. To założenie może być dopiero zakwestionowane na drodze sądowej przez osobę, której dokumenty dotyczą (art.26 projektu). Takie założenie w znaczący sposób utrudnia ochronę praw osoby, której informacje dotyczą, ponieważ chodzi o fakty i zdarzenia, które miały mieć miejsce w odległej niekiedy przeszłości. Ponadto jest rzeczą powszechnie znaną, że bardzo trudne, a czasami niemożliwe jest udowadnianie tzw.faktów negatywnych, tj. udowadnianie, że pewne zdarzenia, zachowania lub wypowiedzi nie miały miejsca lub też zostały przedstawione w dokumentach w sposób fałszywy. Taka, wynikająca z okoliczności obiektywnych, niemożność przeprowadzenia przeciwdowodu będzie niesłusznie obciążała osoby, której informacje zawarte w dokumentach dotyczą, a samym dokumentom sztucznie będzie dodawała niezasłużonej wiarygodności.

Poza tym, generalnie zastrzeżenia budzi sytuacja, polegająca na tym, że osoba będąca przedmiotem działań organów bezpieczeństwa ( o której zbierano informacje) będzie niejako zmuszona do poddania faktów ze swego życia weryfikacji w drodze procesu sądowego. Posługiwanie się ograniczającą kategorią „szczegółów życia intymnego” (zob. art. 11 ust. 3 czy art. 20 projektu) nie stanowi przy tym dostatecznej ochrony prywatności i dóbr osobistych osób pokrzywdzonych. Projekt przewiduje likwidację istniejącego obecnie trybu lustracji, polegającej na sądowej kontroli prawdziwości oświadczeń lustracyjnych. Tryb ten, chociaż nie pozbawiony wad, zapewniał osobie posądzonej o kłamstwo lustracyjne prawidłowy standard gwarancji procesowych, chroniących przed niesłusznym uznaniem jej za kłamcę lustracyjnego i przed wiążącymi się z tym konsekwencjami. W sumie, poselski **projekt ustawy z Druku sejmowego Nr 360** można więc określić jako krok wstecz wobec istniejącego stanu prawnego.

Należy przy tym zauważyć, iż konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) odnosi się wyłącznie do osób pełniących funkcje publiczne. W związku z tym tylko do tych osób powinno być ograniczone powszechne prawo dostępu do informacji. Tymczasem projekt nie ogranicza owego prawa tylko do informacji o tych osobach (art. 19 pkt 1), lecz rozciąga je również na informacje o innych osobach, mianowicie każdym, którym IPN wydał zaświadczenie potwierdzające istnienie o nich danych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa (art. 19 pkt 2). Stanowi to przekroczenie granic wyznaczonych postanowieniem art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

- 6) **Projekt z Druku sejmowego Nr 360** zrywa z dotychczasowym systemem lustracji, wprowadzając w jego miejsce zasadniczo model odmienny, trudny do pogodzenia z zasadami „demokratycznego państwa prawnego”.

a) Sens lustracji sprowadza się do ustalenia faktu, czy osoba podlegająca lustrowaniu pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa albo współpracowała z nimi w okresie wskazanym w ustawie, gdyż tylko potwierdzenie faktu takiej pracy, służby lub współpracy może obecnie oznaczać - jak chcą projektodawcy - „brak kwalifikacji moralnych wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych” (vide: uzasadnienie, s. 41). Fakt ten nie wynika automatycznie z różnego rodzaju dokumentacji sporządzonej przez organy bezpieczeństwa państwa, gdyż ta może być niepełna, enigmatyczna lub - gdy sporządzający miał w tym określony interes

- wręcz nieprawdziwa. Tak samo zresztą brak jakichkolwiek danych w zachowanej dokumentacji, wskazujących na fakt owej pracy, służby lub współpracy, nie oznacza jeszcze, że jej nie było, jeżeli istnieją inne dowody ją potwierdzające ( np. zeznania świadków). Stąd, dane zawarte w zachowanej dokumentacji, którym projektodawcy nadają decydujące znaczenie, w istocie mogą co najwyżej uzasadniać podejrzenie o wymienioną pracę, służbę lub współpracę, a w demokratycznym państwie prawnym na podstawie samego podejrzenia nie wolno zamykać obywatelom drogi do pełnienia funkcji publicznych.

Zatem, aby osiągnąć zamierzony przez projektodawców cel, konieczne jest przeprowadzenie stosownej weryfikacji danych zawartych w zachowanej dokumentacji organów bezpieczeństwa państwa i wydanie odpowiadającego wynikom tej weryfikacji orzeczenia, a to wymaga uruchomienia kontrydiktoryjnego postępowania gwarantującego jego stronom „równość broni” oraz wyłączenie spod orzekania w tym zakresie organów pozasądowych (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

b) Z tych względów, do osiągnięcia celu lustracji, nie nadaje się więc, ani wzorowane na dziale VII K.p.a., a przewidziane w projekcie (rozdział 2) postępowanie, polegające na wydawaniu zaświadczeń potwierdzających istnienie w zbiorach archiwalnych określonej treści niezwyfikowanych dokumentów organów bezpieczeństwa państwa dotyczących danej osoby, ani Instytut Pamięci Narodowej jako pozasądowy organ w istocie orzekający, bo zaświadczenie przez niego wydane ma być niezaskarżalne, a zagrażać dostęp do pełnienia funkcji publicznej, gdyż powołujący do niej (może z wyjątkiem wyborców, gdy funkcja pochodzi z wyborów powszechnych) będą się w praktyce czuli obowiązani uznawać brak wymaganych kwalifikacji moralnych. Czyli ustawowe zaświadczenie wydane bez rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd, będzie niezwłocznie wywoływało skutki podobne do pozbawienia praw publicznych (art. 40 k.k.) bądź zakazu zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu względnie prowadzenia określonej działalności (art. 41 k.k.).

c) Tej negatywnej oceny projektu w tym zakresie nie jest w stanie zmienić przyznanie osobie, której wydano zaświadczenie potwierdzające istnienie, przemawiających na jej niekorzyść dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, prawa wytoczenia powództwa przeciwko Instytutowi Pamięci Narodowej o ustalenie, że dokumentacja jej nie dotyczy, nie jest autentyczna lub swoją treścią nie odpowiada prawdzie (art. 26 ust. 1).

Z tego widać, że projektodawcom chodzi o wyłączenie o szybkie zagrozenie drogi do pełnienia funkcji publicznych określonym kategoriom osób na podstawie podejrzeń, a nie o ustalenie prawdy, której dochodzenie pozostawia się samym zainteresowanym obywatelom. Ponieważ do rozpoznania powództwa uprawnia się właściwy miejscowo powszechny sąd okręgowy (art 26 ust. 3), a w postępowaniu przed nim stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 26 ust. 4), przeto na obywatela przenosi się ciężar udowodnienia, że jest niewinny, bez zapewnienia dostępu do informacji archiwalnych na równi z pozwany organem (art. 20 ust. 1 pkt 1, art. 21 pkt 1), a także - ze względu na uwarunkowaną znacznym obciążeniem sprawami przewlekłość postępowania sądowego, zwłaszcza cywilnego - odsuwa na całe lata uzyskanie orzeczenia, które może usunąć podejrzenie oparte na zaświadczeniu wydanym przez IPN. Projektodawców nie martwi przy tym, że przez te lata niewinny obywatel może być pozbawiony możliwości wykonywania wyuczonego zawodu lub prowadzenia działalności, do której wykształcenie go predystynuje (art. 5 ust. 3).

d) Projektodawcy dopatrują się zasadniczych wad w dotychczasowym modelu

lustracji głównie w tym, że - jak twierdzą w uzasadnieniu ( s. 40 )

- rozpoznawanie spraw trwa niejednokrotnie 5 lub 6 lat, ponieważ niestawiennictwo lustrowanego lub świadków ( z reguły starszych ludzi) powoduje przerwy lub odroczenia rozprawy, - sprawy kończą się „orzeczeniem stanowiącym jedynie hipotezę a nie jednoznaczne ustalenie faktów”,

- odpowiednie stosowanie procedury karnej „w praktyce sprowadza się przede wszystkim do stosowania przepisów korzystnych dla osoby lustrowanej”.

Otóż przewlekłość sądowego postępowania lustracyjnego, zwłaszcza po projektowanym poszerzeniu kręgu osób podlegających lustracji, można ograniczyć do minimum przez uprawnienie do orzekania w tym zakresie każdego właściwego miejscowo sądu apelacyjnego (a jest ich 11), a nie tylko Sądu Apelacyjnego w Warszawie, jak również przez dopuszczenie możliwości orzekania w każdym z tych sądów delegowanych sędziów sądów okręgowych (co przewiduje trafnie projekt zawarty w druku sejmowym Nr 363), przy równoczesnym wyznaczeniu przy każdym z owych sądów przedstawicieli Rzecznika Interesu Publicznego. Niedyspozycji osób starszych wzywanych do przesłuchania nie da się zaś uniknąć także w przewidywanym przez projekt postępowaniu cywilnym, tyle że projektodawcy sprawnością tego postępowania już nie interesują się.

Absolutnie nie do przyjęcia jest natomiast zawarta w uzasadnieniu projektu konstatacja, iż sądowe postępowania lustracyjne kończą się orzeczeniem „stanowiącym jedynie hipotezę a nie jednoznaczne ustalenie faktów”, bo jakkolwiek orzeczenie takie ustala jedynie fakty na jakie pozwalają zebrane dowody, to przecież są one o wiele pewniejsze niż fakty wynikające z niezweryfikowanych sędownie dokumentów sporządzonych przez organy bezpieczeństwa państwa, na których projektodawcy pragną polegać.

Procedura karna wymaga odpowiedniego stosowania w procesie lustracyjnym wszelkich zasad rzetelnego procesu, w tym zasady prawdy materialnej ( art. 2 k.p.k. ) i zasady obiektywizmu ( art. 4 k.p.k. ), ale także zasady domniemania niewinności ( art. 5 k.p.k. ). Jeżeli któraś z nich doznaje uszczerbku w postępowaniu lustracyjnym, to jest to przyczyna odwoławcza w konkretnej sprawie, a nie podstawa do uogólniającego stwierdzenia, że w praktyce procedurę tę stosuje się przede wszystkim na korzyść osoby lustrowanej, co - bez przytoczenia chociażby adekwatnych danych statystycznych - może uchodzić nawet za insynuację pod adresem sądów.

e) Budzi zastrzeżenia uregulowanie proponowane w art. 6 ust. 1 projektu. Przewiduje ono nieograniczoną w czasie, i bez kontroli innego organu, możliwość wszczynania z urzędu postępowania w sprawie wydania zaświadczenia, w przypadku odnalezienia nieznanego wcześniej dokumentu, dotyczącego osoby, której wydano zaświadczenie. Wydaje się, że powinno się w takich wypadkach stosować odpowiednio procedurę obowiązującą przy wznowieniu postępowania administracyjnego, gdyż projektowane rozwiązanie jest w sposób niedopuszczalny odformalizowane, co może rodzić niebezpieczeństwo dowolności działań, a nawet nadużyć. W każdym razie konieczne jest tu zapewnienie dodatkowej ochrony praw osobie zainteresowanej.

f) Należałoby wyraźnie przesądzić, czy od decyzji organów odwoławczych, o których mowa w art. 32 ust. 2 i w art. 35 ust. 4 nowych przepisów ustawy o IPN, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

g) Powstaje zasadnicza obawa, czy Instytut Pamięci Narodowej zdoła sprawnie, wnikliwie i terminowo przeprowadzić projektowaną na tak szeroką skalę lustrację. Jest to mało realne, skoro zgodnie z art. 10 projektu postępowanie przed organem zaświadcującym powinno zostać zakończone bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia podania. Nie ulega przy tym wątpliwości, że

wykonanie tak dużego i odpowiedzialnego zadania wymagać będzie znacznego wzmocnienia kadrowego, a być może także i lokalowego. Dlatego też zawarte w uzasadnieniu projektu stwierdzenie, że finansowe skutki wejścia w życie ustawy nie będą znaczące w skali budżetu Instytutu, a także budżetów innych organów, o których mowa w projekcie, wydaje się zdecydowanie przesadnie optymistyczne.

- 7) **Projekt zawarty w Druku sejmowym Nr 360** przewiduje powierzenie do rozstrzygania sądom cywilnym spraw wymienionych w art. 26 i w art. 35c. Może to rodzić następujące problemy:
- a) czy i na ile sąd jest obowiązany prowadzić postępowanie dowodowe z urzędu. Wydaje się, że specyfika tych spraw wymaga takiej aktywności sądu, skoro lustrację przeprowadza się głównie w interesie publicznym,
  - b) kto ponosi koszty takiego postępowania, w którym niejednokrotnie trzeba będzie dopuszczać wymagające dużych wydatków dowody przeciwko dokumentom. Stosowanie tu ogólnych reguł i przerzucanie tych kosztów na osoby, które kwestionują treść zaświadczenia, nie wydaje się być uzasadnione,
  - c) konieczność zapewnienia specjalizacji i jednolitości orzecznictwa uzasadnia powierzenie prowadzenia tych spraw jednemu sądowi okręgowemu, a tym samym odstąpienie od proponowanej właściwości sądów ze względu na siedzibę organu, który wydał zaświadczenie.
- 8) W projekcie z Druku sejmowego Nr 360 nie został jednoznacznie rozstrzygnięty zakres kompetencji sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach o zaświadczenia dotyczące dokumentów znajdujących się w IPN. Zgodnie z art. 26 ust. 3 przedmiotem, przewidzianego w tym przepisie powództwa do sądu okręgowego, może być kwestionowanie zgodności z prawdą treści dokumentu (lub dokumentów) objętego wydanym zaświadczeniem. Jednocześnie zgodnie z art. 11 ust. 2 w zaświadczeniu podaje się szereg informacji, wynikających z dokumentów znajdujących się w IPN, zaś od postanowienia o wydaniu zaświadczenia przysługuje ostatecznie skarga do sądu administracyjnego. Treścią tej skargi również może być prawdziwość informacji zawartych w zaświadczeniu, trudno bowiem uznać, iż organ wydający zaświadczenie był obowiązany do uwzględniania nawet tych dokumentów, które ewidentnie stwierdzają nieprawdę. Spór o prawdziwość owych informacji może więc toczyć się równolegle przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym, co zakłada możliwość wydawania różnych orzeczeń. Jest to nie tylko dysfunkcjonalne, ale nadto narusza zasadę pewności w państwie prawa.
- 9) Za kontrproduktywny należy uznać przewidziany w art. 27 ust. 2 projektu z Druku sejmowego Nr 360 obowiązek prokuratora wszczynania postępowania przygotowawczego w przypadku otrzymania jakiejkolwiek informacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 tego projektu. Prowadzi to bowiem do sytuacji, gdy nawet w przypadku oczywistej nieprawdziwości tej informacji, prokurator będzie musiał wszczynać postępowanie, a następnie natychmiast umarzać. Dlaczego w takim przypadku nie miałyby być wystarczająca instytucja odmowy wszczęcia postępowania?
- 10) **Projekty z Druku sejmowego Nr 360 oraz Nr 359** zgodnie przewidują uchylenie art. 45 ust. 5 ustawy, który brzmi: "Do prowadzenia śledztw przez Instytut Pamięci, w tym również do udzielania pomocy prawnej w zakresie przestępstw, o których mowa w art. 1 pkt 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego". Uzasadnienia tych projektów nie wskazują powodu uchylenia tego przepisu, a bez niego - jeżeli



jednocześnie nie tworzy się odrębnej całościowo procedury prowadzenia śledztw - nie sposób się obejść.

- 11) **Projekty z Druku sejmowego Nr 360 oraz Nr 359** również zgodnie i bez jakiegokolwiek wyjaśnienia modyfikują brzmienie art. 45 ust. 9 ustawy. Zamiast dotychczasowego: "W sądowym postępowaniu odwoławczym oraz kasacyjnym występują prokuratorzy Głównej Komisji", ma być: „W sądowym postępowaniu odwoławczym na skutek wniesienia apelacji oraz kasacji występują prokuratorzy Głównej Komisji”.

Wygląda na to, że projektowana modyfikacja może być oparta na nieporozumieniu. Na skutek wniesienia kasacji ( odmiennie niż przy apelacji) nie uruchamia się przecież postępowania odwoławczego, a jedynie postępowanie kasacyjne, więc z tego punktu widzenia poprawna jest właśnie dotychczasowa formuła.

Niewykluczone jednak, że w projektowanej modyfikacji może chodzić o coś, co zostało wyłącznie źle wyartykułowane. Sądowe postępowanie odwoławcze uruchamia wszak nie tylko wniesienie apelacji, ale również zażalenie. Gdyby więc chodziło o ograniczenie obowiązku prokuratorów Głównej Komisji do występowania jedynie w takim sądowym postępowaniu odwoławczym, które uruchomione zostaje wniesieniem apelacji, to przepis powinien zaczynać się od zwrotu: „W postępowaniu apelacyjnym oraz kasacyjnym ( ... )”.

- 12) Oba wymienione **projekty (z Druku sejmowego Nr 360 oraz Nr 359)** wprowadzają do ustawy art. 45 ust. 10, uprawniający Dyrektora Głównej Komisji do wnoszenia kasacji w brzmieniu: „Dyrektor Głównej Komisji wnosi kasację w zastępstwie Prokuratora Generalnego w sprawach, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a, także należących do właściwości sądów wojskowych”. Unormowanie to z pewnością nie jest wyrazem tendencji do ograniczania kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia kasacji (uprawnienie to odebrano Ministrowi Sprawiedliwości), ani nie wychodzi naprzeciw zgłaszanym w tej materii postulatami (por. A. Bojańczyk : Głosa do postanowienia SN z dnia 23 maja 2003 r. WZ 11/03 - Państwo i Prawo 2004, z. 6, s. 119 - 123 ).

Jeżeli jednak uzna się je za pożądane, to w proponowanym sformułowaniu trzeba:

- a) wyraz „wnosi” zastąpić wyrazami „może wnieść” (jak w art. 521 i art. 672 a k.p.k.), bo zapewne nie chodzi o ustanowienie obowiązku wnoszenia kasacji;
- b) dookreślić, że odnosi się to do kasacji, o której mowa w art. 521 k.p.k., bo uprawnienie do wniesienia kasacji zwykłej prokurator IPN ma jako strona w procesie;
- c) pominąć zwrot „w zastępstwie Prokuratora Generalnego”, gdyż zastępstwo to może stanowić uzasadnienie przyznania uprawnienia, ale nie może we wskazanym kontekście być częścią normy, gdyż ta podważałaby w ogóle uprawnienie Prokuratora Generalnego do wniesienia takiej kasacji.

- 13) **Bezprzedmiotowe jest, proponowane w projekcie z Druku sejmowego Nr 363, skreślenie ust. 2 w art. 35 ustawy**, ponieważ przepis ten stracił moc z dniem 4 listopada 2005 r. w wyniku uznania go za niezgodny z Konstytucją RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2005 r. (Dz. U. Nr 222, poz. 1914).

- 14) **Niezrozumiała jest treść art. 48 ust. 2 projektu z Druku sejmowego Nr 360**. Przepis ten przewiduje obowiązek umorzenia będących w toku postępowań sądowych, prowadzonych na podstawie 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, w terminie trzech miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej ustawy. Nie jest wszakże jasne, czy dopiero po upływie owych trzech miesięcy można umorzyć toczące się postępowania, czy też termin ten ma charakter instrukcyjny, wskazując w jakim okresie należy wydać postanowienia o umorzeniu postępowania.

- 15) Art. 2 pkt 1 **projektu z Druku sejmowego Nr 363** przewiduje, iż dotychczasowe kompetencje sądu lustracyjnego przejmą właściwe miejscowo sądy apelacyjne. Projekt nie przewiduje wszakże żadnych przepisów przejściowych, w szczególności dotyczących spraw będących w toku. Należy to uznać za istotną wadę, może bowiem prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych oraz sporów o to, czy ewentualne orzeczenia wydane przez dotychczasowy sąd lustracyjny po dacie wejścia w życie projektu ustawy w sprawach będących w toku, nie naruszają bezwzględnie obowiązujących przepisów o właściwości sądu.