



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia *13* czerwca 2007 r.

BSA II - 021 - 58/07

Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Sędzino,

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 czerwca 2007 r., Ps-114/07 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.**

Z poważaniem

Prof. dr hab. Lech GARDOCKI

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu *14.06.2007*



Warszawa, dnia 13 czerwca 2007 r.

UWAGI

**do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o
Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi
Polskiemu (Sejm V kadencji; druk nr 1758)**

1. Z treści uzasadnienia opiniowanego projektu wynika, że jego celem jest przywrócenie osobom prowadzącym działalność naukową oraz przygotowującym materiały prasowe możliwości uzyskania dostępu do dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej.

Nowelizacja ustawy wynika z konieczności jej dostosowania do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07), w którym Trybunał uznał art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 1 a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu za niezgodne z Konstytucją. Przepisy te stanowiły podstawę udostępnienia dokumentów IPN w celu prowadzenia badań naukowych oraz prowadzenia działalności dziennikarskiej. Udostępnienie materiałów uzależnione było od zgody Prezesa IPN.

Wstępnie zwrócić należy uwagę, że nie jest jeszcze znane pisemne uzasadnienie powyższego orzeczenia, co w pewnym sensie utrudnia szczegółowe odniesienie się do projektowanych zmian, dla których nie bez znaczenia powinny pozostawać motywy, jakimi kierował się Trybunał Konstytucyjny.

2. Projekt ustawy wprowadza zmiany w zakresie procedury udostępniania materiałów z archiwów IPN precyzując cele w jakich udostępnia się dokumenty, wymogi formalne wniosku o ich udostępnienie, podstawy odmowy udostępnienia dokumentów oraz procedurę odwoławczą i sędowoadministracyjną (art. 1 pkt 2 projektu). Zmiany określone w art. 1 pkt 1 i pkt 3 projektu mają charakter redakcyjny i są konsekwencją proponowanego brzmienia art. 36 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W art. 2 projektu określono termin wejścia w życie ustawy przyjmując, że nastąpi to w dniu jej ogłoszenia.

3. Przechodząc do uwag szczegółowych pewne wątpliwości wywołuje sformułowanie użyte w projektowanym art. 36 ust 4 pkt 2 lit. a zgodnie z którym wniosek o udostępnienie dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych powinien zawierać „rekomendacje uprawnionego do prowadzenia badań naukowych danego rodzaju pracownika naukowego – w przypadku osób nie będących takimi pracownikami”. Z treści powołanego przepisu wynika, że badania naukowe mogą być prowadzone przez osoby nie będące pracownikami naukowymi, w przypadku, gdy uzyskają one stosowną rekomendację, co z kolei może budzić zastrzeżenia w kontekście zgodności takiej działalności z ogólnym celem udostępniania dokumentów, o którym mowa w art. 36 ust 1 pkt 2. Uprawnienie do prowadzenia badań przez taką osobę powinno być potwierdzane w inny sposób, np. odpisem uchwały jednostki naukowej o wszczęciu przewodu doktorskiego. W orzecznictwie słusznie bowiem zwraca się uwagę, iż realizacja osobistych celów wnioskodawcy nie może być utożsamiana z prowadzeniem badań naukowych nawet, gdy wnioskodawca jest przekonany, że wynik jego ustaleń opartych na udostępnionych materiałach mógłby zainteresować opinię publiczną (wyr. WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. II SA/Wa 209/04 ONSA i WSA 2006, nr 5, poz. 141). Nie jest przy tym jasne jak oceniać uprawnienie do prowadzenia badań naukowych danego rodzaju, w szczególności zaś wątpliwości budzi to, jaki rodzaj badań uzasadnia dostęp do materiałów, a jaki stanowi podstawę do odmowy ich udostępnienia (czy chodzi o kryterium oparte na metodzie badawczej, czy jakieś inne).

4. Projekt ustawy określa również wymogi formalne wniosku o udostępnienie dokumentów (art. 36 ust 3 i 4), jak również w projektowanym art. 36 ust 6 przewiduje konsekwencje ich niespełnienia. Dyrektor oddziału Instytutu Pamięci Narodowej, w drodze decyzji administracyjnej, odmawia udostępnienia dokumentów, o których mowa w art. 36 ust 1 m.in. jeżeli złożony wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 36 ust. 1 – 4. Oznacza to, że wystąpienie braków formalnych w postaci np. niewskazania we wniosku daty wydania dokumentu tożsamości osoby, której ma nastąpić udostępnienie oraz nazwy organu, który go wydał czy też niepodanie danych ułatwiających odnalezienie dokumentów będzie prowadziło do wydania decyzji odmownej. Tego rodzaju uchybienia, które nie mają charakteru merytorycznego, ale jedynie formalny nie powinny skutkować *ex lege* wydaniem decyzji odmownej. Ich wystąpienie powinno wiązać się raczej z koniecznością wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych w określonym terminie z pouczeniem o konsekwencjach zaniechania tej czynności.

5 Za słuszne należy uznać wprowadzenie pisemnego obowiązku pouczenia podmiotów, które złożyły wniosek i którym dokumenty zostały udostępnione o odpowiedzialności prawnej za sposób ich wykorzystania (art. 36 ust 5), w myśl zasady *verba volant, scripta manet*.

6. Precyzując cele udostępniania materiałów zgromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej w proponowanym art. 36 ust 1 pkt 3 oraz określając warunki formalne wniosku o udostępnienie tych materiałów w jego ust 4 pkt 3 lit b dwukrotnie wskazano na „upoważnienie redakcji albo wydawcy” do wystąpienia z wnioskiem jako przesłankę udostępnienia dokumentów, co uznać należy za zbędne powtórzenie i pleonazm językowy.

7. Wątpliwości budzi także istotne zawężenie gwarancji procesowych skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dotyczy to wyłączenia na podstawie projektowanego art. 36 ust 13 stosowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (post. sąd. adm.) Przepis ten ma znaczenie gwarancyjne w tym sensie, że umożliwia skarżącemu zgłaszanie ustnie swoich żądań i wniosków oraz składanie wyjaśnień. Wyłączony przepis upoważnia także skarżącego do wskazywania podstaw prawnych i faktycznych swych żądań i wniosków. Ograniczenia wynikają także z faktu, iż w myśl proponowanego art. 36 ust 14 wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi, a zatem projekt wyłącza możliwość złożenia przez skarżącego wniosku o sporządzenie uzasadnienia w razie oddalenia skargi. Brak uzasadnienia wyroku, które powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie (art. 141 § 4 post. sąd. adm.) w znacznym stopniu utrudnia poznanie motywów prawnych i faktycznych rozstrzygnięcia a tym samym sporządzenie skargi kasacyjnej. Analogiczne zastrzeżenia dotyczą postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi kasacyjnej z uwagi na odpowiednie stosowanie art. 36 ust 12 – 14 (art. 36 ust 16).

Przy ocenie projektowanej regulacji należy również uwzględnić, że znaczenie uzasadnienia sądowego szczególnie mocno podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego twierdząc, że stanowi ono decydujący komponent prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uzasadnienie sądowe pełni następujące funkcje: wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; służy indywidualnej akceptacji orzeczenia, a także umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości oraz wzmacnia bezpieczeństwo prawne (post. TK z dnia 4 kwietnia 2005, sygn. SK 48/04, OTK seria A, 2005, nr 4, poz. 45, wyr. TK z dnia 16 stycznia 2006, sygn. SK 30/05, OTK seria A, 2006, nr 1, poz. 2).

8. Do ograniczenia lub nawet całkowitego zniesienia obowiązku sporządzania uzasadnienia faktycznego może także dojść w przypadku wydania przez Dyrektora oddziału IPN decyzji odmownej (art. 36 ust 7). Regulacja ta, poza ograniczeniem prawa strony do informacji o motywach rozstrzygnięcia, budzi także zastrzeżenia redakcyjno – semantyczne. Powołany przepis stanowi, iż „można odstąpić od uzasadnienia faktycznego lub ograniczyć je w zakresie w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, Nr 83, poz. 561 i Nr 85, poz. 571)”. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym odstąpić oznacza m.in. tyle, co zrezygnować z czegoś; ograniczyć natomiast to: spowodować zmniejszenie czegoś, zacieśnić zakres czegoś, zredukować, uszczuplić. Odstąpienie sprowadza się zatem do zaniechania sporządzenia uzasadnienia faktycznego w całości i nie powinien do tej czynności odnosić się użyty w dalszej części przepisu zwrot „w zakresie w jakim...” Zamiast sformułowania „w zakresie w jakim” należałoby użyć wyrażenia „w sytuacji gdy” albo jego odpowiednika znaczeniowego. W przeciwnym razie przepis ten można byłoby interpretować w ten sposób, że zawsze można odstąpić od uzasadnienia faktycznego natomiast jego ograniczenie może nastąpić tylko w zakresie określonym w art. 36 ust 7.

Niezależnie od zastrzeżeń redakcyjnych wątpliwości budzi mało precyzyjne sformułowanie przesłanki pozwalającej na odstąpienie od sporządzania uzasadnienia faktycznego lub jego ograniczenia, w postaci „uniemożliwienia realizacji ustawy”, o której mowa w art. 36 ust 7.

9. Zastrzeżenia należy sformułować także wobec treści projektowanego art. 36 ust 14 *in fine*, zgodnie z którym odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko Prezesowi Instytutu Pamięci. Skarżącemu doręcza się odpis wyroku. Proponowana regulacja wprowadza niczym nie uzasadnione uprzywilejowanie pozycji procesowej Prezesa IPN.

10. Uzasadnienie projektu ustawy sprowadza się do streszczenia proponowanych przepisów z jednoczesnym powołaniem się na ogólny cel regulacji jakim jest „przywrócenie osobom prowadzącym działalność naukową oraz przygotowującym materiały prasowe możliwości uzyskania dostępu do dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej”. Jedynie w przypadku art. 2 wyjaśniono, że rozwiązanie polegające na wejściu w życie ustawy w dniu jej ogłoszenia jest skutkiem oceny przez Wnioskodawców pilności kwestii dostępu do archiwów IPN. W pozostałym zakresie w uzasadnieniu nie odniesiono się bliżej do zasadności i celowości poszczególnych zmian, co w dużym stopniu utrudnia dokonanie oceny ich trafności.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 14 czerwca 2007 r.

Cena 0,30 zł + 22% VAT

