

Marta Polańska-Bergman, Paweł Perzyna

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej : aspekty prawne funkcjonowania i udostępniania materiałów archiwalnych w latach 2000–2007

Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej 1, 13-34

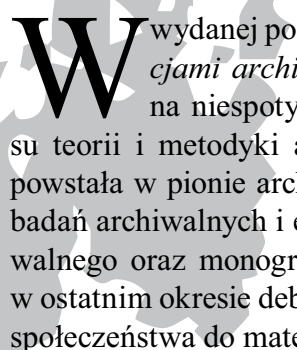
2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paweł Perzyna, Marta Polańska-Bergman

ARCHIWUM INSTYTUTU PAMIĘCI NARODOWEJ – ASPEKTY PRAWNE FUNKCJONOWANIA I UDOSTĘPNIANIA MATERIAŁÓW ARCHIWALNYCH W LATACH 2000–2007



Wwydanej pod koniec 2006 r. pracy *W kręgu „teczek”. Z badań nad zasobem i funkcjami archiwum Instytutu Pamięci Narodowej* autorzy artykułów przedstawili, na niespotykaną w środowisku archiwistów IPN skalę, wyniki badań z zakresu teorii i metodyki archiwalnej, archiwoznawstwa i źródłoznawstwa¹. Niedługo potem powstała w pionie archiwalnym IPN komórka organizacyjna zajmująca się zagadnieniami badań archiwalnych i edycji źródeł, ruszyły prace związane z wydaniem czasopisma archiwalnego oraz monograficznych wydawnictw źródłowych. Działania te przyćmiła jednak w ostatnim okresie debata publiczna na temat kształtu polskiej lustracji oraz stopnia dostępu społeczeństwa do materiałów zgromadzonych w archiwum Instytutu. Przyszedł zatem czas na poruszenie aspektów prawnych działalności archiwum w kontekście zmian przepisów regulujących ustawowe zadania Instytutu Pamięci Narodowej w ostatnich siedmiu latach. W artykule zostaną omówione kwestie związane z usytuowaniem archiwum w strukturze IPN, jego funkcjonowaniem w polskim systemie prawa oraz zakresem i zasadami udostępniania zgromadzonych w nim materiałów archiwalnych.

Ze zrozumiałych względów za czasów PRL wgląd w dokumenty wytworzone bądź gromadzone przez służby specjalne był niemożliwy, a dyskusja na temat rozliczenia przeszłości i ujawnienia akt organów bezpieczeństwa państwa, prowadzona zazwyczaj głosami pełnymi uniesienia i emocji, rozgorzała w Polsce po upadku komunizmu. Dopiero po ośmioletnich sporach, którym towarzyszyły nagłaśniane przez media kłótnie polityków, często z udziałem niepełniących już funkcji publicznych przedstawicieli byłych ugrupowań opozycyjnych, uchwalona została ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1016 z późn. zm.). Trochę wcześniej, bo w kwietniu 1997 r., światło dzienne ujrzała 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,

¹ *W kręgu „teczek”. Z badań nad zasobem i funkcjami archiwum Instytutu Pamięci Narodowej*, red. J. Bednarek, P. Perzyna, Łódź–Toruń 2006.

poz. 428 z późn. zm.), potocznie nazywana „ustawą lustracyjną”². Zarówno ustawa o IPN, jak i ustawa lustracyjna zawierały identyczny katalog organów bezpieczeństwa państwa³.

Pierwszy z wymienionych aktów prawnych stał się podstawą powstania w Polsce Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Ustawodawca zagwarantował finansowanie Instytutu z budżetu państwa, a kierującemu nim prezesowi – niezależność w sprawowaniu urzędu od organów władzy państwowej⁴. Zaskakująco szczegółowo, jak na akt prawny tak wysokiej rangi, określono strukturę nowo powoływanej instytucji, odsyłając w kwestiach ustawą nieuregulowanych do statutu, przyjmowanego przez Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej na wniosek jego prezesa⁵. Według przyjętej

² Została ona znowelizowana 18 VI 1998 r., po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny, że trzy przepisy, o których zbadanie wystąpił Prezydent RP, są zgodne z Konstytucją (wyrok z dnia 21 X 1998 r. w sprawie o sygn. K 24/98) i weszła w życie z dniem 27 listopada. W wykładni Trybunału Konstytucyjnego, zawartej w wyroku K 39/97 z dnia 10 XI 1998 r. wydanym po rozpoznaniu skargi grupy posłów na Sejm RP, aby można było uznać daną osobę za t.w., musiała ona spełniać łącznie pięć warunków: kontaktować się z organami bezpieczeństwa państwa i przekazywać im informacje, zdawać sobie sprawę, iż nawiązała współpracę z tymi właśnie organami, być świadoma tego, że fakt współpracy stanowił tajemnicę, a ponadto bycie t.w. musiało się wiązać ze zdobywaniem informacji drogą operacyjną, czyli nie mogło ograniczać się tylko do samej deklaracji woli, ale materializować się w świadomie podejmowanych działaniach. Obowiązki złożenia oświadczenia, dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od 22 VII 1944 r. do 10 V 1990 r., zostali poddani kandydaci na najwyższe stanowiska państwowe, osoby ubiegające się o nominacje sędziowskie, prokuratorskie, adwokackie oraz stanowiska w TVP S.A., PR S.A., PAP, PAI. Oświadczenie mogła złożyć do sądu, w ramach tzw. autolustracji, również osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy pełniła funkcję publiczną, a która została publicznie pomówiona o fakt pracy, służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi. Badaniem wiarygodności oświadczeń zajmował się Rzecznik Interesu Publicznego. Postępowania lustracyjne wszczynane były na wniosek rzecznika lub jego zastępcy po ustaleniu, że przedłożone materiały archiwalne, głównie z archiwum IPN, wskazywały na możliwość złożenia niezgodnych z prawdą oświadczeń. Właściwym do orzekania o zgodności z prawdą oświadczeń, dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami był Sąd Apelacyjny w Warszawie (V Wydział Lustracyjny).

³ 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, 3) Komitet do spraw Bezpieczeństwa Publicznego, 4) jednostki organizacyjne podległe organom wymienionym w pkt 1–3, 5) jednostki organizacyjne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych, 6) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza, 7) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki, 8) Informacja Wojska Polskiego, Zarząd Informacji Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, Kierownictwo Informacji Wojska Polskiego, Główny Zarząd Informacji Wojska Polskiego oraz jednostki podległe tym organom, 9) Wojskowa Służba Wewnętrzna, 10) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, 11) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych. Organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, są również jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami, a także organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych o zadaniach podobnych do zadań organów wymienionych w pkt 1–11.

⁴ Art. 8 ust. 2 i art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 18 XII 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1016 z późn. zm.).

⁵ Art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 18 XII 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1016 z późn. zm.). Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, Kolegium IPN zajmuje stanowisko w następujących sprawach: 1) pełnego przejęcia do zasobów archiwalnych Instytutu dokumentów spraw, o których mowa w art. 1, i oceny ich kompletności, 2) ustalania zasad archiwizacji dokumentów przy ich ocenie, porządkowaniu, udostępnianiu, przechowywaniu i administrowaniu, 3) ustalania zasad wglądu w dokumenty oraz zasad ich publikowania, 4) ustalania priorytetów w sprawach wniosków poszczególnych osób i próśb instytucji oraz organów władzy publicznej i innych podmiotów, 5) oceniania polityki ścigania przez IPN przestępstw, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a, 6) ustalania

terminologii zasadniczym pionom organizacyjnym nadano, funkcjonujące zresztą do dnia dzisiejszego, następujące nazwy:

- 1) Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,
- 2) Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów,
- 3) Biuro Edukacji Publicznej.

Jednocześnie ustawodawca założył, że zadania Instytutu będą wykonywane w ramach oddziałów tworzonych w miastach stanowiących siedziby sądów apelacyjnych, dopuszczając dodatkowo możliwość powoływania delegatur Instytutu w innych miejscowościach. W praktyce działalność wymienionych wyżej jednostek organizacyjnych rozpoczęła się z ogromnym opóźnieniem, spowodowanym przedłużającą się debatą nad obsadą funkcji prezesa Instytutu. Nastąpiło to dopiero w 2000 r., po dokonaniu przez Sejm wyboru i po zaprzysiężeniu na to stanowisko prof. dr. hab. Leona Kieresa.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w strukturze Instytutu i odbiorze społecznym BUiAD jest identyfikowane z terminem archiwum, rozumianym jako komórka organizacyjna, zajmująca się ewidencjonowaniem, gromadzeniem i udostępnianiem akt wytworzonych przez polskie organy bezpieczeństwa państwa od 22 lipca 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., a także przez organy bezpieczeństwa III Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Sowietkich w okresie II wojny światowej. Powyższe zadania mieszczą się zatem w konstytucyjnym obowiązku władz publicznych opisanym w art. 51 oraz art. 61 polskiej ustawy zasadniczej. W swojej działalności archiwum opiera się przede wszystkim na ustawie o IPN, niemniej jednak funkcjonując w systemie prawa jako całości, zobowiązane jest do przestrzegania przepisów innych ustaw, z których najistotniejsze to kodeks postępowania administracyjnego (kpa) i ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2005 r., nr 196, poz. 1631 z późn. zm.). Zasygnalizować należy, że od 15 marca 2007 r. realizacja wymienionych wyżej zadań pionu archiwalnego odbywa się z wyłączeniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 z późn. zm.). W myśl art. 71 ustawy o IPN w aktualnym brzmieniu wspomniane wyłączenie obejmuje działalność Instytutu określoną w art. 1, gdzie w pkt 3 wymienia się „ochronę danych osobowych osób, których dotyczą dokumenty zgromadzone w archiwum Instytutu”.

Ustawowo archiwum Instytutu jest traktowane jako spójny organizm, to znaczy jedno archiwum z zasobem zgromadzonym w warszawskiej Centrali i jedenastu, zgodnie z podziałem na okręgi apelacyjne, terenowych jednostkach organizacyjnych. W praktyce można mówić o sieci archiwów, posiadających historycznie ukształtowaną strukturę zasobu, obsługiwanych odpowiednio przez BUiAD oraz oddziałowe biura udostępniania i archiwizacji dokumentów.

Od momentu powołania prezesa najważniejszym wyzwaniem stało się utworzenie archiwum IPN. Przejęcie akt od ich aktualnych dysponentów, w tym ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz szefa ówczesnego Urzędu Ochrony Państwa potraktowano jako priorytet, albowiem bez nich Instytut nie mógł realizować ustawowych zadań. Proces gromadzenia archiwaliów, rozpoczęty przez Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów w drugiej połowie 2000 r., a przez jednostki terenowe w 2001 r., dobiegł końca w roku 2003. Co prawda pojedyncze jednostki archiwalne napływają nadal, jednakże w stosunku do lat 2001–2003 są to ilości niewielkie⁶.

programów badawczych w zakresie opracowywania działalności organów bezpieczeństwa państwa, a także informowania oraz edukacji społeczeństwa.

⁶ J. Kuligowski, *Gromadzenie zasobu archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej w latach 2000–2005* [w:] *W kręgu „teczek”...*, s. 24.

W obecnym stanie prawnym można jedynie przyjąć, że zakończył się pewien etap gromadzenia akt, albowiem nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, która weszła w życie z dniem 15 marca 2007 r., wymusza niejako jego kontynuację z uwagi na wydłużenie o trzy miesiące okresu, w którym akta zostały wytworzone lub były gromadzone przez cywilne organy bezpieczeństwa państwa. Przez pierwszych sześć lat działalności Instytut przejmował do swojego archiwum akta powstałe od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 6 maja 1990 r.; w ustawie znowelizowanej górną datę graniczną określono na dzień 31 lipca 1990 r.

Jedną z wyróżniających cech archiwum IPN w porównaniu z rozwiązaniami zastosowanymi w innych krajach postkomunistycznych jest fakt, iż nie był to jedyny rodzaj gromadzonych materiałów archiwalnych. W zakresie dokumentów wytworzonych przez organy bezpieczeństwa państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 6 maja (obecnie do 31 lipca) 1990 r., ustawowy obowiązek przemieszczenia materiałów archiwalnych do zasobu IPN spoczywał na ministrze spraw wewnętrznych i administracji oraz organach jemu podległych (jednostkach policji i straży granicznej), jak również szefie Urzędu Ochrony Państwa (obecnie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu). Do przekazania dokumentów wytworzonych przez wojskowy aparat bezpieczeństwa państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 grudnia 1990 r. zobligowany został minister obrony narodowej oraz jednostki jemu podległe, m.in. Wojskowe Służby Informacyjne (obecnie Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego) i archiwa wojskowe, np.: Centralne Archiwum Wojskowe, Archiwa Wojsk Lądowych, Archiwum Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej, Archiwum Marynarki Wojennej. Minister sprawiedliwości oddał do dyspozycji IPN całość dokumentacji wytworzonej przez aparat więziennictwa PRL do dnia 31 grudnia 1956 r., akta, zbiory danych, rejestry i kartoteki gromadzone przez jednostki podległe Wydziałowi Ochrony Centralnego Zarządu Zakładów Karnych do dnia 31 grudnia 1989 r. oraz akta osób represjonowanych ze względów politycznych. Obowiązek przekazania materiałów archiwalnych do Instytutu spoczywał również na prezesach sądów powszechnych i wojskowych oraz prokuratorach kierujących prokuraturami powszechnymi i wojskowymi, którzy w podległych archiwach posiadali akta osób represjonowanych z powodów politycznych. Dyrektorzy archiwów państwowych zobowiązani zostali do przekazania dokumentów wytworzonych przez aparat bezpieczeństwa PRL. Materiały archiwalne z archiwów państwowych IPN przejął do zasobu na zasadzie użyczenia, co wynikało z podpisanej w dniu 16 kwietnia 2002 r. umowy pomiędzy naczelnym dyrektorem Archiwów Państwowych i prezesem IPN.

W myśl ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 673 z późn. zm.) zgromadzone przez Instytut akta stanowią część narodowego zasobu archiwalnego⁷. Stosownie do art. 31 ust. 3 przywołanej ustawy zasób ten podlega prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej, tworząc archiwum państwowe wyod-

⁷ Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 14 VII 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 673 z późn. zm.) materiałami archiwalnymi wchodzącymi w skład narodowego zasobu archiwalnego są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 II 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., nr 64, poz. 565 z późn. zm.) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności państwa polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie.

rębniowane, tzn. niezależne organizacyjnie i funkcjonalnie od naczelnego dyrektora Archiwów Państwowych jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego. Sposób i tryb udostępniania materiałów archiwalnych, znajdujących się w archiwach wyodrębnionych miała określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 października 2005 r., sygn. akt K 31/04 (Dz.U. z 2005 r., nr 222, poz. 1914), Trybunał Konstytucyjny wyraził niepokój z powodu niewykonania obowiązku wydania aktu wykonawczego, regulującego szczegółowe okoliczności, w tym także warunki udostępniania dokumentacji dotyczącej osób fizycznych tym osobom dla celów własnych. Kuriozalnie, rozporządzenie wydano z datą 25 października 2005 r., z tym że w jego treści nie zostało uwzględnione – jako jedyne spośród archiwów wyodrębnionych – archiwum podległe prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej⁸.

Dopiero nowelizacja ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, uchwalona 2 marca 2007 r., wyłączyła w art. 1 pkt 4 spod kompetencji rządu ustanawianie wyżej wspomnianej regulacji w odniesieniu do archiwum IPN (Dz.U. z 2007 r., nr 64, poz. 426), przekazując stosowną delegację ustawową prezesowi Instytutu.

Oczywiście początkowy brak rozporządzenia, z uwagi choćby na wykonawczy charakter przepisów, nie mógł stanowić przeszkody w przystąpieniu przez Instytut do wykonywania ustawowo określonych zadań, spośród których zakres i zasady udostępniania dokumentów budziły (i nadal budzą) największe zainteresowanie społeczne. W tym miejscu nadmienić należy, że mocą art. 39 ustawy część dokumentów archiwalnych została wyłączona z udostępniania ze względu na istotne znaczenie dla stanu bezpieczeństwa państwa. Wspomniane dokumenty stanowią wyodrębniony, tajny zbiór w archiwum Instytutu, podlegający szczególnej ochronie.

Od chwili wejścia w życie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej do dnia dzisiejszego daje się zaobserwować cztery fazy realizacji procesu udostępniania dokumentów, wyznaczone koniecznością dostosowania podejmowanych w tym zakresie czynności do obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Istotne zmiany w podejściu do kwestii udostępniania akt przyniósł najpierw wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 26 października 2005 r., sygn. akt K 31/04 (Dz.U. z 2005 r., nr 222, poz. 1914), następnie zaś ustawa 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 2006 r., nr 218, poz. 1592 i z 2007 r., nr 25, poz. 162)⁹, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07 (Dz.U. z 2007 r., nr 85, poz. 571). Trzeba jednak zaznaczyć, że ostatnie orzeczenie TK nie spowodowało w sferze udostępniania, poza czasowym zawieszeniem realizacji wniosków naukowo-badawczych i dziennikarskich, tak drastycznych zmian jak poprzednie akty prawne.

W pierwotnej wersji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej prawo wglądu w zgromadzone dokumenty przysługiwało:

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 X 2005 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych, znajdujących się w archiwach wyodrębnionych, podporządkowanych ministrowi obrony narodowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefowi Agencji Wywiadu, szefowi Kancelarii Sejmu, szefowi Kancelarii Senatu i szefowi Kancelarii Prezydenta (Dz.U. z 2005 r., nr 219, poz. 1847).

⁹ Stosownie do wymogu określonego w art. 3 ustawy z dnia 14 II 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2007 r., nr 25, poz. 162), w dniu 11 IV 2007 r. w Dzienniku Ustaw nr 63 pod poz. 425 został ogłoszony tekst jednolity ustawy.

1) osobom, które uzyskały status pokrzywdzonego (art. 31 ust. 1 ustawy), a w przypadku śmierci pokrzywdzonego – osobom im najbliższym (art. 6 ust. 2 ustawy),

2) organom władzy publicznej, instytucjom, organizacjom i osobom w celach:

a) realizacji zadań, wynikających z 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 z późn. zm.) oraz 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 z późn. zm.) – art. 36 pkt 2 i 3 ustawy,

b) ścigania zbrodni nazistowskich, komunistycznych i innych przestępstw, stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, popełnionych na Polakach w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 31 grudnia 1989 r. (art. 36 pkt 4 ustawy),

c) prowadzenia badań naukowych (art. 36 pkt 5 ustawy).

Już w fazie procedowania projektu ustawy katalog uprawnionych do wglądu w dokumenty budził poważne kontrowersje. Krytykowano zwłaszcza instytucję pokrzywdzonego, podkreślając, iż przyznawanie statusu – prowadzące do wyodrębnienia grupy uprzywilejowanej – nie gwarantuje sprawiedliwego i nieskrępowanego dostępu do dokumentów, jaki otrzymali na przykład mieszkańcy Niemiec i Czech. Po pewnych zawirowaniach legislacyjnych, spowodowanych początkowym vetem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez parlament ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej przyznała szczególną pozycję prawną osobom pokrzywdzonym, tzn. takim, o których organy bezpieczeństwa państwa zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, a które nie stały się następnie funkcjonariuszami, pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa. Już w początkowej fazie stosowania przytoczona definicja zaczęła budzić problemy interpretacyjne, bowiem według literalnego jej brzmienia status pokrzywdzonego mógł teoretycznie zostać przyznany osobie współpracującej w przeszłości z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa, o ile po okresie współpracy stała się ona figurantem sprawy operacyjnej. Zastosowanie takiej wykładni byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy, wyrażoną w preambule do ustawy, w której podkreślona została m.in. powinność zadośćuczynienia wszystkim pokrzywdzonym przez państwo, łamiące prawa człowieka.

W wyroku z dnia 27 maja 2004 r., sygn. akt II SA 4678/03, Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie doszedł do wniosku, że użyte w definicji słowo „następnie” wskazuje na pewną konsekwencję czasową, co oznacza, że ustawodawca pozbawił uprzywilejowanego statusu osoby, które swoim działaniem przekreśliły dotychczasowe zasługi. Według cytowanego orzeczenia wnioskodawca, który wcześniej bądź pomiędzy działaniami o charakterze niepodległościowym był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, a następnie zaprzestał tej działalności, spełniając przesłanki z art. 6 ustawy, ma prawo skorzystać ze statusu pokrzywdzonego, z tym że status ten byłby ograniczony czasowo. Takiej interpretacji nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, podkreślając w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1586/04, że przyjęcie stanowiska przedstawionego przez WSA w praktyce uniemożliwiłoby Instytutowi Pamięci Narodowej realizację zadań przewidzianych w ustawie. Uznanie danej osoby raz za pokrzywdzonego, raz za tajnego współpracownika wykluczyłoby mianowicie możliwość przestrzegania art. 1 pkt 3 ustawy, nakazującego ochronę danych osobowych pokrzywdzonych, jak i kolejnych przepisów ustawy, sankcjonujących ograniczenie dostępu do dokumentów archiwalnych osób będących pracownikami, funkcjonariuszami i współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa. Bez względu jednak na wyniki wykładni językowej, celowościowej i systemowej

omawianego przepisu zauważyć należy, że ułomność użytego w definicji sformułowania – jako oczywista – nie podlegała specjalnym dyskusjom czy sporom¹⁰.

Nie można tego powiedzieć natomiast o wykształconej w Instytucie praktyce potwierdzania faktu bycia pokrzywdzonym, jak również stwierdzania braku takiego statusu – w formie zaświadczenia. O ile pierwszy przypadek, z racji pozytywnego rozstrzygnięcia zapytania, nie budził specjalnych sprzeciwów, o tyle w drugim podważano stosowanie uproszczonej formuły prawnej, zwracając uwagę na „pomijanie” w dokumencie urzędowym uzasadnienia i pouczenia odnośnie do środków odwoławczych, przysługujących zainteresowanemu. W wyroku z dnia 23 lutego 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. akt OSK 1185/04, uznał nawet, iż art. 6 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej stanowi normę materialnoprawną wymagającą konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, stwierdzając, iż władczego orzeczenia o przyznaniu statusu osoby pokrzywdzonej nie można traktować jako urzędowego potwierdzenia faktu lub stanu prawnego¹¹. Zauważyć należy, że w odbiorze społecznym zaświadczenie o treści negatywnej budziło poczucie niesprawiedliwości, albowiem kojarzone ono było jednoznacznie z potwierdzeniem współpracy ze służbami specjalnymi minionego reżimu, choć – statystycznie rzecz ujmując – najczęstszy powód jego wydania stanowił negatywny wynik kwerendy, która po prostu nie doprowadziła do odnalezienia jakichkolwiek dokumentów na temat wnioskodawcy ze względu na dokonane zniszczenia bądź też brak zainteresowania daną osobą ze strony organów bezpieczeństwa państwa. W samym tylko 2006 r. na łączną liczbę wydanych 13 648 zaświadczeń, dotyczących statusu pokrzywdzonego, prawie 83 proc. stanowiły zaświadczenia o treści negatywnej z powodu braku dokumentów¹².

Oprócz wglądu w dokumenty, ustawodawca przyznał pokrzywdzonym szereg innych uprawnień o charakterze przedmiotowym. Najważniejsze z nich, budzące najwięcej kontrowersji i uwag ze strony przeciwników ujawniania akt tajnej policji państwowej, dotyczyły podawania danych identyfikujących funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, którzy zbierali lub oceniali dane o pokrzywdzonym, oraz innych osób, które go denuncjowały (art. 32 ust. 1 ustawy). Spełnienie żądania pokrzywdzonego w tym przedmiocie zostało uwarunkowane występowaniem nazwisk funkcjonariuszy bądź pseudonimów donosicieli w udostępnionych dokumentach oraz uzależnione od możliwości jednoznacznego określenia ich dalszych danych osobowych na podstawie dokumentów danego organu bezpieczeństwa państwa. Do innych ustawowych przywilejów pokrzywdzonych należały w szczególności:

- prawo do otrzymania kopii dokumentów (art. 31 ust. 1 ustawy),
- prawo załączania do zbioru dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, dokumentów lub ich kopii (art. 33 ust. 1 ustawy),
- prawo zwrotu przedmiotów znajdujących się w archiwum Instytutu, które w momencie utraty stanowiły własność pokrzywdzonego lub były w jego posiadaniu (art. 33 ust. 4 ustawy),

¹⁰ K. Persak, *IPN – powinni tego zabronić!*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2004, nr 11, s. 12.

¹¹ Stosownie do art. 217 § 1 ustawy z dnia 14 VI 1960 r., kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Zaświadczenie wydaje się, jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa, 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

¹² *Informacja o działalności Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w okresie 1 stycznia 2006 r. – 31 grudnia 2006 r.*, maszynopis powielony, Warszawa 2007, s. 48.

- prawo żądania anonimizacji własnych danych (art. 34 ust. 1 ustawy),
- prawo wniesienia zastrzeżenia o nieudostępnianiu do celów naukowych przez okres nie dłuższy niż 90 lat od daty wytworzenia dokumentu danych osobowych, niepodlegających anonimizacji i zebranych w sposób tajny w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 37 ust. 1 ustawy).

Z powyższych uprawnień, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, mogły – w razie śmierci pokrzywdzonego – skorzystać osoby mu najbliższe w rozumieniu kodeksu karnego¹³. Funkcjonariuszom, pracownikom i współpracownikom organów bezpieczeństwa państwa zagwarantowano możliwość uzyskania kopii świadectwa służby albo pracy oraz kopii opinii o służbie albo o pracy, a także – po uprzednim złożeniu oświadczenia o fakcie służby, pracy lub współpracy – prawo uzyskania informacji o dotyczących wnioskodawcy dokumentach, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej (art. 35 ustawy) oraz dołączenia do zbioru tychże dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień i wyjaśnień (art. 33 ust. 2 ustawy). Teoretycznie, powyższe unormowania miały ograniczyć współpracownikom, pracownikom i funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa dostęp do wytworzonych przez nich dokumentów oraz utrudnić im badanie zawartości archiwum Instytutu pod kątem składania oświadczeń lustracyjnych. W praktyce ominięcie tych przepisów okazało się proste. Warunkiem przyjęcia do realizacji wniosku o udostępnienie dokumentów było jego osobiste złożenie przez potencjalnego pokrzywdzonego w siedzibie Instytutu, a w przypadku osoby mającej stałe miejsce zamieszkania za granicą – w polskiej placówce konsularnej. Po złożeniu wniosku zainteresowany mógł ustanowić pełnomocnika do wykonywania przysługujących mu praw wynikających z ustawy. Zgodnie z art. 33 § 1 kpa wystarczyło, by pełnomocnikiem strony została osoba fizyczna, posiadająca zdolność do czynności prawnych, czyli na przykład byli tajni współpracownicy lub funkcjonariusze UB i SB. Wgląd do dokumentów osób trzecich, w tym pokrzywdzonych, mogły powyższe osoby uzyskać również, prowadząc badania naukowe poparte odpowiednimi rekomendacjami placówek naukowo-badawczych.

Tab. nr 1. Udostępnianie dokumentów do 3 listopada 2005 r.

UPRAWNIENIA	POKRZYWDZONY	NIEPOKRZYWDZONY
Wgląd w dokumenty	Tak	Nie
Kopie dokumentów	Tak	Nie
Dane informatorów	Tak	Nie
Sprostowania, wyjaśnienia	Tak	Nie/Tak (funkcjonariusz)
Zastrzeżenia	Tak	Nie
Informacja o rodzajach dokumentów (bez wglądu)	–	Tak
Kopie świadectwa pracy/służby i opinii o pracy/służbie	–	Tak

Kolejną grupę uprawnionych do korzystania z zasobów archiwalnych IPN stanowiły osoby prowadzące badania naukowe, które uzyskały zgodę prezesa Instytutu na wgląd w archiwa-

¹³ Według art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 VI 1997 r., kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.) osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu.

lia i ich wykorzystanie do tychże badań. W praktyce regulujący tę kwestię przepis art. 36 pkt 5 ustawy wywoływał trudności interpretacyjne, zwłaszcza w kontekście art. 44 ustawy, dopuszczającego możliwość wykorzystania uzyskanych informacji również do celów publicystycznych. Na marginesie warto zauważyć, że warunek dotyczący wspomnianej wyżej zgody prezesa wprowadziła do ustawy jej pierwsza nowelizacja, uchwalona 9 kwietnia 1999 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 38, poz. 360). Można dyskutować na temat zasadności tej zmiany w kontekście art. 43 ustawy, z którego wynika obowiązek stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach ustawą nieunormowanych. Wymieniona ustawa nie reguluje kwestii statusu prezesa IPN jako organu administracji publicznej, stąd uprawnione jest korzystanie z definicji zawartej w kpa. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 kodeksu, przez organy administracji publicznej rozumie się między innymi organy państwowe, powołane z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Zmiany w podejściu do udostępniania akt bezpieczeństwa oraz rozliczania przeszłości przyniosły skandale lustracyjne, polegające na ukrywaniu przeszłości przez prominentnych polityków oraz ferowaniu przez sądy wyroków uniewinniających tajnych współpracowników policji politycznej z braku dostatecznych dowodów. W 2005 r. wybuchła chyba największa afera dotycząca upubliczniania wiedzy na temat zasobu archiwum Instytutu. Związana ona była z ogłoszeniem przez Bronisława Wildsteina na stronach internetowych katalogu, a właściwie spisu materiałów archiwalnych (indeksu) funkcjonariuszy, współpracowników i kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa udostępnianego w czytelni akt IPN¹⁴. Ukazanie się powyższego spisu w internecie stało się podstawą kontrowersyjnej nowelizacji ustawy, polegającej na wprowadzeniu do niej art. 29a. Obowiązek wydawania zaświadczeń osobom ubiegającym się o nie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego, na podstawie prowadzonych przez organ administracji publicznej ewidencji i rejestrów, wynika bowiem wprost z art. 218 § 1 w zw. z art. 217 § 2 pkt 2 kpa. I to był pierwszy problem. Zaświadczenia stwierdzające, czy dane osobowe wnioskodawcy są tożsame z danymi osobowymi, które znajdują się w „katalogu” funkcjonariuszy, współpracowników, kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa oraz innych osób, udostępnionym w Instytucie od dnia 26 listopada 2004 r., można było wydawać na podstawie przepisów kpa bez „ogładania się” na ustawodawcę. Drugi problem tkwił i tkwi w niewłaściwej nomenklaturze. Opublikowany przez redaktora Wildsteina spis materiałów archiwalnych nigdy nie był katalogiem, a określenie „dane osobowe” nie odpowiadało definicji tego pojęcia zawartej w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. W rozumieniu art. 6 tejże ustawy za dane osobowe uważa się każdą informację dotyczącą osoby fizycznej, pozwalającą na określenie jej tożsamości. Imiona i nazwiska wraz z odsyłaczami w postaci sygnatur archiwalnych, stanowiące podstawę tzw. listy Wildsteina, w większości przypadków trudno uznać za informacje identyfikujące daną osobę.

Przedstawione wyżej zasady udostępniania dokumentów, po wejściu w życie w dniu 4 listopada 2005 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 31/04 (Dz.U. z 2005 r., nr 222, poz. 1914), uległy znacznym modyfikacjom, zwłaszcza w aspekcie kategoryzacji osób uprawnionych do wglądu w archiwalia po organach bezpieczeństwa państwa. W orzeczeniu nie zostały podważone szczególne uprawnienia, jakie ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej przyznała pokrzywdzonym, albowiem ze względu na represyjny charakter działań, podejmowanych wobec nich w przeszłości, za zasadne uznano objęcie tej grupy

¹⁴ P. Perzyna, *Problem uporządkowania terminologii archiwalnej w działalności Instytutu Pamięci Narodowej* [w:] *W kregu „teczek”...*, s. 43.

odrębnymi regulacjami. Prowadząc postępowanie w sprawie ustalenia statusu pokrzywdzonego, należało, według stanowiska Trybunału, odwoływać się wprost do definicji pojęć „współpracownika” organów bezpieczeństwa państwa i „współpracy”, zawartych w ustawie lustracyjnej oraz korzystać z orzecznictwa sądowego¹⁵.

Trybunał nie znalazł również podstaw do zakwestionowania faktu wydzielenia w zasobie IPN zbioru zastrzeżonego, stwierdzając w uzasadnieniu wyroku, iż tego rodzaju ograniczenie podyktowane jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a przede wszystkim – ich bezpieczeństwem. Najistotniejsze z perspektywy funkcjonowania archiwum okazało się orzeczenie TK (pkt 1–3 wyroku) w części stwierdzającej niezgodność art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2¹⁶ z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim powyższe przepisy pozbawiły osoby nieposiadające statusu pokrzywdzonego prawa do:

- 1) uzyskania informacji o posiadanych i dostępnych dotyczących ich dokumentach, a także o sposobie uzyskania w nie wglądu,
- 2) załączenia do zbioru dotyczących ich dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii.

Tym samym Trybunał stworzył warunki do bezpośredniego zastosowania normy z art. 51 ust. 3 ustawy zasadniczej, co w sposób znaczący rozszerzyło krąg osób posiadających prawo wglądu w materiały archiwalne ich dotyczące. Dając każdemu możliwość zapoznania się z dokumentami urzędowymi i zbiorami danych, bez uszczuplenia praw pokrzywdzonych, w istocie Trybunał obniżył faktyczną rangę tej grupy, która dotychczas – jako jedyna – mogła zapoznawać się z aktami. W konsekwencji nastąpiła likwidacja koniecznego do tej pory dla otrzymania prawa wglądu w dokumenty etapu uprzedniego uzyskania statusu pokrzywdzonego. Omawiane orzeczenie w pierwszej kolejności zmieniło sytuację prawną funkcjonariuszy i byłych tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa. Możliwość skorzystania z normy konstytucyjnej nie objęła jednak wszystkich dokumentów, związanych z daną osobą w jakikolwiek sposób, ale wyłącznie te, w których osoba zainteresowana występowała jako obiekt. Tym samym nastąpiło wyłączenie prawa do udostępnienia dokumentów i zbiorów danych wytworzonych przez funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników komunistycznych służb specjalnych osobiście lub przy ich współudziale w związku z wypełnianiem zadań powierzonych w ramach pełnienia wskazanych funkcji. W wyniku omawianej regulacji przywilej wglądu w akta otrzymały również osoby, na temat których zachowały się dokumenty „neutralne”, tzn. nieświadczące ani o współpracy, ani

¹⁵ Według art. 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 11 IV 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 z późn. zm.) 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; współpracą w rozumieniu ustawy nie jest współdziałanie pozorne lub uchylanie się od dostarczania informacji, pomimo formalnego dopełnienia czynności lub procedur wymaganych przez organ bezpieczeństwa państwa oczekujący współpracy.

¹⁶ Art. 30. 1. Pokrzywdzonemu należy, na jego wniosek, udzielić informacji o posiadanych i dostępnych dotyczących go dokumentach. Art. 31. 1. Pokrzywdzonego albo osobę mu najbliższą IPN informuje o istnieniu w archiwum Instytutu dotyczących go dokumentów oraz o sposobie uzyskania w nie wglądu. Art. 31. 2. Na wniosek pokrzywdzonego wydaje się mu kopie dotyczących go dokumentów. Art. 33. 1. 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. Art. 35. 2. Funkcjonariusza, pracownika lub współpracownika organów bezpieczeństwa państwa, po uprzednim złożeniu przez niego oświadczenia w Instytucie Pamięci Narodowej o fakcie jego służby, pracy lub współpracy z tymi organami, informuje się na jego wniosek o dotyczących go dokumentach, znajdujących się w archiwum.

o zainteresowaniu nimi organów bezpieczeństwa państwa, na przykład: akta paszportowe, dokumentacja dotycząca wydawania książeczek żeglarskich czy wykonywania prac wymagających dostępu do tajemnicy państwowej. Jednocześnie grupie uprawnionych do wglądu we własne dokumenty Trybunał Konstytucyjny przyznał możliwość dołączania do nich własnych sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień, dokumentów i ich kopii. W uzasadnieniu wyroku podkreślono ponadto, że prawa konstytucyjne nie mogą być realizowane z narażeniem na jakąkolwiek szkodę prawa do prywatności innych osób, a przede wszystkim ofiar upadłego reżimu. W obszarze obowiązków IPN w zakresie udostępniania dokumentów orzeczenie zaskutkowało koniecznością anonimizacji dokumentów przed ich udostępnieniem wnioskodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrywał, gdyż tego problemu nie obejmował wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, pięcioletniej praktyki udzielania przez IPN pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na pytanie, czy dana osoba jest pokrzywdzonym, w formie zaświadczenia. Stwierdził, co prawda, że odmowa przyznania statusu pokrzywdzonego ze względu na brak jakichkolwiek dokumentów powinna być „w odpowiednim dokumencie [...] właściwie odzwierciedlona, tak aby nie było najmniejszej wątpliwości”. Z kolei odmowa przyznania statusu z innych przyczyn wymagała, zdaniem TK, „zajęcia przez IPN stanowiska merytorycznego w takiej formie, która jednoznacznie przesądzałaby o możliwości złożenia odwołania do sądu administracyjnego”¹⁷. Po wyroku Trybunału w Instytucie Pamięci Narodowej wydawano dalej zaświadczenia o statusie pokrzywdzonego o treści pozytywnej lub negatywnej, przy czym kolejny wniosek o przyznanie statusu należało traktować jako żądanie wydania zaświadczenia o treści zgodnej z wolą wnioskodawcy. Odmowa wydania takiego zaświadczenia następowała w formie postanowienia, na które służyło zażalenie, a następnie po wydaniu postanowienia o utrzymaniu w mocy pierwotnego postanowienia – skarga do sądu administracyjnego.

Tab. nr 2. Udostępnianie dokumentów od 4 listopada 2005 r.

UPRAWNIENIA	POKRZYWDZONY	WNIOSKODAWCA PO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (W TYM NIEPOKRZYWDZONY)
Wgląd w dokumenty	Tak	Tak (z wyłączeniami)
Kopie dokumentów	Tak	Nie
Dane informatorów	Tak	Nie
Sprostowania, wyjaśnienia	Tak	Tak
Zastrzeżenia	Tak	Nie
Informacja o rodzajach dokumentów (bez wglądu)	–	–
Kopie świadectwa pracy/służby i opinii o pracy/służbie	–	Tak

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 26 października 2005 r. (sygn. akt K 31/04) odniósł się również do problematyki udostępniania dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych (art. 36 pkt 5) oraz wykorzystywania informacji w celach naukowych i publicznych

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 X 2005 r. (sygn. akt K 31/04). Sentencja została ogłoszona 4 XI 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 222, poz. 1914).

stycznych (art. 44). Stwierdził, iż cechą wyróżniającą osoby prowadzące badania naukowe od innych kategorii podmiotów, otrzymujących dostęp do dokumentów, jest brak osobistego stosunku do tychże materiałów archiwalnych. Przyjmując, że materiałami o charakterze osobistym w rozumieniu przepisów ustawowych o pokrzywdzonym są dokumenty „jego” dotyczące, należało je wyłączyć z udostępniania osobie prowadzącej badania naukowe. Cel, jakim jest prowadzenie badań naukowych, powinien być przez taką osobę wyraźnie wskazany i uzasadniony. Samo wskazanie celu publicystycznego nie zostało uznane przez Trybunał za wystarczający warunek uzyskania zgody na wykorzystanie dokumentów z archiwum IPN.

Po wyborach parlamentarnych w październiku 2005 r. temat szerszego dostępu do akt policji politycznej odżył na nowo. Przez parlament i media przetoczyła się ożywiona dyskusja, z której wypływał jeden podstawowy wniosek: należy zmienić dotychczasowy model lustracji i umożliwić szerszy dostęp społeczeństwu do akt komunistycznych służb specjalnych. Ostatecznie, w dniu 18 października 2006 r. uchwalona została ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2006 r., nr 218, poz. 1592), likwidująca instytucję Rzecznika Interesu Publicznego i „sąd lustracyjny”, a w konsekwencji – obowiązujące dotąd zasady przeprowadzania lustracji. Osobom pełniącym funkcje publiczne i kandydatom do ich objęcia narzucono obowiązek uzyskania z Instytutu Pamięci Narodowej zaświadczenia, stanowiącego urzędowe potwierdzenie w przedmiocie istnienia w archiwach IPN dokumentów na ich temat. W praktyce oznaczało to przejście przez pion archiwalny funkcji lustracyjnych. Treść wspomnianego potwierdzenia miała służyć ocenie kwalifikacji moralnych¹⁸, której wynik mógł stanowić podstawę rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zamiar wdrożenia tak restrykcyjnych przepisów wywołał falę oburzenia i sprzeciwów. W ich efekcie przywołana wyżej ustawa nie ujrzała światła dziennego. Prezydent RP zgłosił własną nowelizację, która – po zmianach dokonanych w Sejmie i Senacie – radykalnie zmieniła zakładane w pierwotnej wersji rozwiązania systemowe. Ustawa wraz z prezydencką nowelizacją weszła w życie z dniem 15 marca 2007 r.

Rozliczenie przeszłości osób pełniących funkcje publiczne oraz piastujących określone stanowiska w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej przejął Instytut Pamięci Narodowej. W tym celu został powołany w Instytucie czwarty pion – lustracyjny, organizacyjnie umiejscowiony w Biurze Lustracyjnym i oddziałowych biurach lustracyjnych. Wśród najważniejszych zadań tej komórki, w art. 52a ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, ustawodawca wymienił: prowadzenie internetowego rejestru oświadczeń lustracyjnych, analizę treści oświadczeń i przygotowywanie postępowań lustracyjnych oraz przygotowywanie i publikowanie katalogów:

- 1) osób, wobec których zachowały się dokumenty świadczące o współpracy z organami bezpieczeństwa państwa,
- 2) pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy służb bezpieczeństwa,
- 3) osób, na temat których organy bezpieczeństwa zbierały informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny,
- 4) osób, które zajmowały kierownicze stanowiska w Polskiej Partii Robotniczej, Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonym Stronnictwie Ludowym i Stronnictwie Demokratycznym, a także były członkami Rady Ministrów państwa komunistycznego do

¹⁸ Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy były to: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych – wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych.

dnia 23 sierpnia 1989 r. lub były w tym okresie kierownikami centralnych organów administracji państwowej.

W ustawie wśród organów bezpieczeństwa państwa wymieniono dodatkowo:

– Akademię Spraw Wewnętrznych – resortową uczelnię MSW, działającą w latach 1972–1989. Studia dzienne lub zaoczne magisterskie, podyplomowe i doktoranckie podejmowali w niej oficerowie Milicji Obywatelskiej, Służby Bezpieczeństwa i Wojsk Ochrony Pogranicza.

– Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, powołany dekretem Krajowej Rady Narodowej z dnia 5 lipca 1946 r., wraz z wojewódzkimi i miejskimi urzędami kontroli prasy, publikacji i widowisk oraz Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk, powołany na mocy ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk, a zlikwidowany wraz z okręgowymi urzędami w 1990 r. Urzędy te były w PRL głównym narzędziem cenzury rewolucyjnej, służącej tłumieniu wszelkiej niezależnej od władz myśli w środkach masowego przekazu, kulturze i sztuce.

– Urząd do spraw Wyznań, powołany w 1950 r. po podpisaniu porozumienia pomiędzy rządem a episkopatem Polski, oraz terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego. Urząd, jak powszechnie wiadomo, był częścią komunistycznego aparatu kontroli i represji wobec kościołów i związków wyznaniowych oraz ściśle współpracował z organami bezpieczeństwa. Oficjalnie zajmował się m.in. sprawami związanymi z obsadzaniem stanowisk kościelnych, cmentarzami wyznaniowymi, upaństwowieniem nieruchomości kościelnych, nadzorem nad seminariami duchownymi.

Najbardziej kontrowersyjne wydaje się wpisanie do katalogu organów bezpieczeństwa państwa Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk. Z uwagi na nieprecyzyjne przepisy dekretu z 1946 r. cenzorzy posługiwali się w swojej działalności instrukcjami opracowywanymi w Głównym Urzędzie na podstawie zaleceń komitetów wojewódzkich oraz Komitetu Centralnego PZPR. Wydziały propagandy tychże komitetów organizowały specjalne odprawy dla cenzorów i przedstawicieli prasy w celu przekazania informacji, co – zdaniem partii – można publikować, a czego nie. Instrukcje dla cenzorów wydawano w postaci utajnionej księgi zapisów, która obejmowała wszelkie dziedziny życia społecznego. Ustawa z 1981 r. uściśliła niektóre bardziej ogólnikowe przepisy, jakie istniały w obowiązującym wcześniej dekrete. Ingerencje cenzury mogły być już zaznaczane jawnie w publikowanych tekstach, z czego korzystała prasa, a ponadto od decyzji Urzędu przysługiwało prawo odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁹. Funkcjonowanie cenzury bez wsparcia i współpracy z wojskową i cywilną bezpieką w realiach PRL było praktycznie niemożliwe, ale zważyć należy, iż główny ośrodek wydawania dyspozycji wobec tej instytucji stanowiła komunistyczna partia.

Od dziesięciu lat problem ustawodawcy w kwestii ustalenia przejrzystego katalogu organów bezpieczeństwa państwa polega prawdopodobnie na tym, że słuszne założenie wkom-

¹⁹ B. Kozłowski, *Uchwalenie Dekretu o Głównym Urzędzie Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk*. Data: 5 lipca 1946, <http://wiadomości.polska.pl/kalendarz/kalendarium/article.htm?id=49892>, 10 VII 2007 r. Zgodnie z art. 2 ustawy z 31 VII 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk (Dz.U. z 1981 r., nr 20, poz. 99) w publikacjach i widowiskach zabraniano m.in. godzenia w niepodległość lub integralność terytorialną PRL, nawoływania do obalenia, wyszydzenia lub poniżania konstytucyjnego ustroju PRL, godzenia w konstytucyjne zasady polityki zagranicznej PRL i jej sojusze, uprawiania propagandy wojennej, naruszania uczuć religijnych i uczuć osób niewierzących, propagowania treści szkodliwych obyczajowo, a w szczególności alkoholizmu, narkomanii, okrucieństwa i pornografii.

ponowania w zasób archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej materiałów szeroko pojętego aparatu kontroli i represji reżimu komunistycznego próbuje niewłaściwie opisać, bowiem „rozciga w nieskończoność” wykaz organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 5 ustawy o IPN, a mógł przecież wprowadzić do art. 25 nazwy urzędów i instytucji z okresu PRL (aktotwórców), których spuściznę aktową Instytut powinien zgromadzić w swoim archiwum.

Zasadnicza zmiana w prezydenckiej nowelizacji ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach polegała jednak na likwidacji określenia „osobowe źródła informacji”, skonstruowanego na potrzeby udostępniania dokumentów i publikowania katalogu takich źródeł. Zastąpiono je w niektórych przypadkach pojęciem „współpracy”, którego definicji ustawodawca w ustawie o Instytucie nie przewidział, ale zawarł ją w art. 3a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach. W ustawie o IPN przytoczono nawet w kilku artykułach (art. 30 ust. 2 pkt 1, art. 31 ust. 1 pkt 1 oraz art. 52a pkt 5a) fragment definicji współpracy, jako „czynności wykonywanej przez tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji”.

Prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w archiwum Instytutu stało się od 15 marca 2007 r. prawem powszechnym. Ograniczenia w dostępie do akt dotyczą jedynie byłych pracowników, funkcjonariuszy oraz tajnych informatorów czy też pomocników przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Mają oni prawo wglądu w dokumenty ich dotyczące z wyłączeniem – na podstawie decyzji administracyjnej – materiałów wytworzonych przez nich lub powstałych przy ich udziale. Do chwili wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. nie udostępniano także tych dokumentów, z których wynikało, iż dana osoba udzielała informacji, była „zadaniowana” bądź też traktowana jako informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji (art. 30 ust. 2 pkt 2). W konsekwencji doszło do rozszerzenia ilości materiałów wyłączonych z udostępniania w porównaniu z zasadami przyjętymi przy realizacji prawa wglądu w dokumenty po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2005 r. Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją RP art. 30 ust. 2 pkt 2 znowelizowanej ustawy o IPN spowodowało w omawianym obszarze powrót do stanu poprzedniego. Wydanie decyzji o wyłączeniu z udostępniania niektórych dokumentów skutkuje, mocą ustawy, odmową realizacji praw do otrzymania kopii dokumentów, ujawnienia nazwisk oraz dalszych danych identyfikujących tożsamość pracowników, funkcjonariuszy i tajnych współpracowników bezpieki, a także odzyskania przedmiotów stanowiących w momencie utraty własność bądź będących w posiadaniu wnioskodawcy (art. 33 ust. 2 ustawy).

Każdy obywatel, bez względu na przynależność do mniej lub bardziej uprzywilejowanej grupy podmiotów, o których mowa w ustawie, zyskał prawo dostępu do:

- dokumentów osobowych pracowników i funkcjonariuszy komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa (art. 35c ust. 1),
- dokumentów osób publicznych wymienionych w art. 22 nowej ustawy lustracyjnej, przy czym IPN został zobowiązany do publikowania ich zawartości w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej,
- dokumentów dotyczących osób, które sprawowały funkcje kierownicze w organach Polskiej Partii Robotniczej, Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego oraz Stronnictwa Demokratycznego, jak również tych osób, które były członkami Rady Ministrów państwa komunistycznego w okresie do dnia 23 sierpnia 1989 r.,
- kopii akt postępowań lustracyjnych, zakończonych prawomocnym wyrokiem.

Tab. nr 3. Udostępnianie dokumentów od 15 marca 2007 r.

UPRAWNIENIA	KOMU PRZYŚLUGUJĄ
Wgląd w zanonimizowane kopie dokumentów	KAŻDY (z wyłączeniem lub bez wyłączeń)
Wgląd w oryginały lub kopie niezanonimizowane	KAŻDY (z wyłączeniem lub bez wyłączeń)
Kopie dokumentów	OSOBA, której udostępniono dokumenty bez wyłączeń
Dane informatorów	OSOBA, której udostępniono dokumenty bez wyłączeń
Zastrzeżenia	KAŻDY (zakres zastrzeżeń zróżnicowany)
Sprostowania, wyjaśnienia	KAŻDY
Wgląd w dokumenty osób publicznych	KAŻDY
Wgląd w dokumenty zakończonych postępowań lustracyjnych	KAŻDY
Wgląd w dokumenty osobowe pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa	KAŻDY
Kopie dokumentów osobowych pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa	PRACOWNIK I FUNKCJONARIUSZ organów bezpieczeństwa państwa

Znowelizowana ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej przyznała też prawo dostępu do zgromadzonych w IPN materiałów archiwalnych dziennikarzom. Zgodę na udostępnienie akt miał wydawać w takich przypadkach prezes Instytutu Pamięci Narodowej, podobnie jak przy realizacji wniosków o udostępnienie dokumentów do prowadzenia badań naukowych (art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o IPN). W gestii prezesa pozostawało również wydawanie zaświadczeń na podstawie omawianego już wcześniej art. 29a. Zauważyć należy, że cytowane przepisy miały charakter szczególny w stosunku do art. 43 ust. 2, który stanowi, iż w kwestiach rozstrzyganych decyzją administracyjną organem pierwszej instancji jest dyrektor oddziału, a organem odwoławczym – prezes Instytutu. Pod rządami ustawy sprzed omawianej nowelizacji zasada dwuinstancyjności, opisana w art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego, nie obowiązywała. Osoba niezadowolona z treści otrzymanej decyzji mogła wówczas korzystać z prawa złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 kpa.

Będąca przedmiotem niniejszych rozważań nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej przyniosła szereg zmian w obszarze udostępniania akt służb specjalnych, jednakże ten aspekt działalności Instytutu pozostał niemal niezauważony w porównaniu z regulacjami dotyczącymi lustracji, a zwłaszcza obszernego katalogu osób do niej zobowiązanych, obejmującego m.in. środowiska akademickie i dziennikarzy. Biorąc pod uwagę sygnalizowane na wstępie negatywne opinie, odnoszące się do przyznawania statusu pokrzywdzonego, a ściślej rzecz ujmując – nieprzyznawania z powodu braku dokumentów – likwidację tego statusu ocenić należy pozytywnie. Niestety, nie wszystkie rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę są tak samo czytelne i zrozumiałe, nawet pomimo prób zastosowania zasady *ratio legis*, zmierzających do ustalenia sensu niektórych zapisów.

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na przepis art. 33 ust. 1, warunkujący wgląd w niezanonimizowane dokumenty (w oryginałach lub kopiach) od uprzedniego zapoznania się z treścią kopii poddanych anonimizacji. Na przykład w praktyce łódzkiego Oddziału IPN nie zdarzyło się od chwili wejścia w życie ustawy, aby wnioskodawca zaniechał – po obejrzeniu kopii z usuniętymi danymi osób trzecich – złożenia wniosku o udostępnienie do wgląd-

du dokumentów bez anonimizacji. W dodatku na realizację takiego żądania, możliwego do wykonania bez zbędnej zwłoki, przewidziano aż cztery miesiące, wprowadzając jednocześnie wymóg zawiadomienia wnioskodawcy o udostępnieniu przynajmniej na siedem dni przed jego terminem (art. 33 ust. 3 w związku z art. 34 ust. 4 ustawy). Na marginesie warto dodać, że w przypadkach bardziej skomplikowanych żądań ustawodawca przewidział krótsze terminy ich realizacji. Co ciekawe, z opisanego wyżej uprawnienia wglądu w oryginały akt, z pominięciem dokumentów wyłączonych z udostępnienia na mocy decyzji administracyjnej, korzystać mogą również m.in. byli tajni współpracownicy organów bezpieczeństwa państwa. W odniesieniu do wniosków o udostępnienie i wydanie kopii dokumentów bez anonimizacji ustawodawca skrupulatnie określił miejsce ich składania, wyznaczając jako właściwy oddział, na obszarze działania którego wnioskodawca zamieszkuje bądź inny, wskazany przez niego. Dlaczego w przypadku wniosku określonego w art. 30 ust. 1, uruchamiającego niejako procedurę kolejnych żądań – taką regulację pominięto?

Również wymóg osobistego złożenia wniosku bądź za pośrednictwem poczty, pod warunkiem notarialnego potwierdzenia podpisu, budzi kontrowersje. Obowiązuje on w przypadku wniosków o wgląd w kopie dokumentów, ich oryginały lub kopie niezanonimizowane, wniosków o wydanie przedmiotów oraz wniosków o udostępnienie informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, wymienione w art. 22 ustawy lustracyjnej. Takiego warunku ustawodawca nie przewidział w odniesieniu do wniosków o podanie danych identyfikujących informatorów (art. 35 ustawy o IPN), o dołączenie do zbioru dokumentów własnych sprostowań (art. 35b), o udostępnienie do wglądu akt osobowych pracownika lub funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa (art. 35c ust. 1) oraz o wydanie kopii tychże akt byłemu funkcjonariuszowi lub pracownikowi (art. 35c ust. 3), jak również wniosków o zamieszczenie danych osoby trzeciej w katalogu, o którym przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stanowił art. 52a pkt 5 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej (art. 33 ust. 4).

Pracę archiwistów zatrudnionych w oddziałowych biurach udostępniania i archiwizacji dokumentów skomplikował również przepis art. 35c, zezwalający każdemu na wgląd w dokumenty osobowe pracownika lub funkcjonariusza służb specjalnych upadłego reżimu²⁰. Przyjęte tu unormowanie jest niespójne z treścią art. 31 ust. 1, dotyczącego odmawiania, w drodze decyzji administracyjnej, dostępu do dokumentów wytworzonych przez wnioskodawcę bądź przy jego współdziałaniu w ramach czynności wykonywanych w związku z pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa. Warto zauważyć, że wspomniana decyzja, w myśl art. 31 ust. 2 ustawy, może nie zawierać uzasadnienia faktycznego lub winna je ograniczyć w zakresie, w jakim uniemożliwiłoby ono realizację nowej ustawy lustracyjnej. Powyższe regulacje budziły wątpliwości interpretacyjne również w kontekście art. 52d ust. 2 ustawy o IPN, stanowiącego, iż na wniosek osoby, której dane zostały zamieszczone w katalogu opisanym w art. 52a pkt 5 i która złożyła oświadczenie lustracyjne, każdemu przysługuje wgląd do kopii dokumentów dotyczących tej osoby. Przepis, odsyłający w kwestiach jego stosowania do treści art. 30, pomija jego ust. 2, traktujący o wyłączeniu z udostępniania dokumentów, świadczących o współpracy i pracy w organach bezpieczeństwa.

²⁰ Funkcjonariusz, pracownik organów bezpieczeństwa państwa, może na podstawie wniosku o udostępnienie do wglądu zanonimizowanych kopii dotyczących go dokumentów otrzymać swoje dokumenty osobowe z wyłączeniem materiałów wytworzonych przez siebie w związku z wykonywaną pracą, służbą lub powstałych przy jego udziale. W konsekwencji nie będzie mu przysługiwało prawo do otrzymania kopii udostępnionych dokumentów. Składając natomiast wniosek, o którym mowa w art. 35c ust. 1, ten sam funkcjonariusz, pracownik bezpieczeństwa, otrzyma te same dokumenty, tak jak każdy inny obywatel, bez wyłączeń. Co więcej, na odrębny wniosek (art. 35c ust. 3) odbierze także kopie swoich dokumentów osobowych.

W art. 33 ust. 2 ustawodawca podjął nieudaną próbę rozszerzenia – o żołnierzy wojskowej bezpieki – katalogu osób, których dane można ujawnić uprawnionym wnioskodawcom „na zasadach i w zakresie określonym w ustawie”. Niestety, ani zasad, ani zakresu udostępniania danych żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa w ustawie nie uregulowano (por. art. 35).

Dyskutować można również na temat rozwiązań legislacyjnych, odnoszących się do ujawniania informacji o osobach publicznych, wskazanych w art. 22 ust. 1 ustawy lustracyjnej, osobach, które wyraziły zgodę na kandydowanie lub objęcie wymienionych w tym przepisie funkcji, pełniły je od dnia 24 sierpnia 1989 r. bądź też zajmowały kierownicze stanowiska w PPR, PZPR, ZSL i SD, były członkami Rady Ministrów państwa komunistycznego lub kierownikami centralnych organów administracji państwowej. Wniosek w sprawie udostępnienia akt składa się w tym przypadku do dyrektora oddziału Instytutu Pamięci Narodowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby, której informacje dotyczą. Nie jest jasne jednak, w jaki sposób ustalić miejsce zamieszkania lub zweryfikować dane zamieszczone na ten temat we wniosku, a tym samym – określić właściwość organu pierwszej instancji. Problem staje się nurtujący w odniesieniu do osób nieżyjących. Dodatkowo warto zauważyć, że ustawodawca przewidział ewentualność odmowy udostępnienia dokumentów dotyczących osoby publicznej, choć jeden z dwóch wymienionych w ustawie powodów został sformułowany niezwykle ogólnikowo: „organ odmawia udostępnienia informacji w przypadku, gdy udostępnienie informacji nie jest możliwe” (art. 27 ust. 1).

W dniu 8 stycznia 2007 r. grupa posłów na Sejm RP skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów z Konstytucją RP oraz z Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Pismem procesowym z dnia 28 marca sprecyzowano uzasadnienie zarzutów, aktualizując jednocześnie pierwotne wystąpienie ze względu na uchwaloną w dniu 14 lutego 2007 r. zmianę ustawy²¹. W dniach 28 lutego oraz 9–11 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał wspomniany wniosek, badając zasadność 42 zawartych w nim zarzutów. Na marginesie należy dodać, że w przerwie między posiedzeniami Trybunału, w dniu 13 kwietnia 2007 r. Sejm uchwalił nowelizację ustaw o IPN oraz lustracyjnej (Dz.U. z 2007 r., nr 83, poz. 561), która weszła w życie z dniem 11 maja 2007 r.

Sentencję wyroku K 2/07 podano do publicznej wiadomości w dniu 11 maja 2007 r., a treść orzeczenia zamieszczono w Dzienniku Ustaw nr 85 cztery dni później. Najważniejsze kwestie wynikające z wyroku odnoszą się do przyjętego w ustawie o ujawnianiu informacji systemu lustracyjnego, stąd istotna wydaje się choćby sygnalizacja w niniejszym artykule podstawowych rozstrzygnięć.

Powołując się na naruszenie zasady poprawnej legislacji, Trybunał uznał za niezgodne z polską ustawą zasadniczą użycie w preambule ustawy lustracyjnej wyrażenia „osobowe źródło informacji”. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, iż cytowane pojęcie nie jest definiowane ani definiowalne na tle ustawy o ujawnianiu informacji, a jego odkodowanie nie może dokonywać się na gruncie odesłania do niejawnych instrukcji państwa totalitarnego, niestanowiących źródeł prawa. Z kolei definicja współpracy, wyrażona w art. 3a ust. 1 i 2, jest w ocenie Trybunału zgodna z Konstytucją, pod warunkiem jednakże, że stwierdzenie

²¹ Równoległe ta sama grupa posłów zwróciła się do Trybunału o wstrzymanie wszelkich czynności związanych z wykonaniem znowelizowanej ustawy, ale w dniu 11 IV 2007 r. TK postanowił wniosku w tej sprawie nie uwzględniać.

tej współpracy nie odbywa się na podstawie samego aktu woli współdziałania z organami bezpieczeństwa, lecz faktycznych działań świadomie urzeczywistniających współpracę. Tym samym aktualność zachowała definicja współpracy, zawarta w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie K 39/97²².

W zakresie badania przeszłości osób publicznych za niezgodny z Konstytucją Trybunał uznał m.in.: wzór oświadczenia lustracyjnego, zamieszczanie rejestru oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej, pozbawienie osoby lustrowanej prawa do wniesienia kasacji oraz ograniczenie możliwości wyłączenia jawności rozprawy przez sąd. Z obowiązku poddania się procedurom lustracyjnym wykluczono: rektorów i prorektorów niepublicznych szkół wyższych, dyrektorów szkół niepublicznych, pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych lub dydaktycznych, zatrudnionych na stanowiskach od profesora do starszego wykładowcy, członków zarządów lub rad nadzorczych osób prawnych, a także osoby fizyczne, które uzyskały koncesje na rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych, wydawców, redaktorów naczelnych i dziennikarzy w rozumieniu prawa prasowego, biegłych rewidentów, doradców podatkowych oraz członków organów zarządzających lub kontrolnych związków sportowych i spółki kapitałowej, kierującej ligą zawodową.

Z zakresu przepisów ustawy o IPN Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 52a pkt 5, obejmującego przygotowanie i publikowanie przez Biuro Lustracyjne katalogów, zawierających dane osób traktowanych przez organy bezpieczeństwa jako tajni informatorzy lub pomocnicy przy operacyjnym zdobywaniu informacji, a także art. 52c, przewidującego tworzenie odrębnych katalogów dla każdej grupy osób, zgodnie z kategoriami współpracy. Odrzucony został również załącznik do ustawy o Instytucie, określający kategorie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. TK nie dopatrył się natomiast niezgodności z Konstytucją art. 52a pkt 6, 7 i 8, które odnoszą się do katalogów pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa, osób inwigilowanych oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w PPR, PZPR, ZSL, SD, członków Rady Ministrów i kierowników centralnych organów administracji państwa komunistycznego.

Przystępując do próby oceny wpływu wyroku Trybunału na prawne aspekty funkcjonowania archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, trzeba przyznać, iż najwięcej zastrzeżeń wzbudziły przepisy ustawy dotyczące lustracji, a zdecydowanie mniej uchybień odkryto w regulacjach znowelizowanej ustawy o IPN, odnoszących się do gromadzenia i udostępniania akt. Zauważalne niekonsekwencje w stwierdzaniu niekonstytucyjności analogicznie brzmiących przepisów obydwu ustaw są wynikiem takiej a nie innej formuły wniosku złożonego w pośpiechu przez grupę posłów. Stosownie bowiem do unormowań określonych art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., nr 102, poz. 643 z późn. zm.) Trybunał orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi.

Dla przykładu omówić tu można kwestię niekonstytucyjności rozszerzenia katalogu organów bezpieczeństwa państwa o Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, a następnie Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk wraz z podległymi im urzędami, a także Urząd ds. Wyznań oraz terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego. Trybunał uznał mianowicie, iż organy cenzury oraz administracji sprawami wyznaniowymi nie dysponowały ogniwami operacyjnymi ani śledczymi i nie prowadziły działań o takim charakterze, stąd potraktowanie ich jako organów bezpieczeństwa państwa świadczy o całkowitej dowolności przy ich

²² Pięć warunków współpracy wynikających z powyższego wyroku omówiono w przypisie nr 2.



wyodrębnieniu w katalogu, co w konsekwencji narusza zasady poprawnej legislacji wyrażone w art. 2 Konstytucji. Jednocześnie TK nie zakwestionował zaliczenia do takich organów Akademii Spraw Wewnętrznych, argumentując swą decyzję faktem prowadzenia w wymienionej uczelni nauczania, mającego na celu posługiwanie się w praktyce technikami operacyjno-śledczymi. Za niekonstytucyjne uznano natomiast zamieszczenie w omawianym katalogu organów i instytucji cywilnych i wojskowych państw obcych o zadaniach podobnych do organów wymienionych w art. 2 ust. 1 kontrolowanej ustawy. Brak jasno określonych kryteriów „podobieństwa” powoduje w ocenie Trybunału zbyt obszerny zakres uznaniowości przy kwalifikowaniu poszczególnych zadań konkretnych organów i instytucji jako „podobnych”. Opisany powyżej fragment orzeczenia odnosi się jedynie do art. 2 ust. 1 pkt 6, 13, 14 oraz ust. 2 ustawy o ujawnianiu i nie wprowadza analogicznych zmian w ustawie o IPN, gdyż zarzutu wobec niego nie zgłosiła grupa posłów, składająca w dniu 8 stycznia 2007 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy lustracyjnej z Konstytucją RP.

Dla pracowników pionu archiwalnego bardzo ważne okazało się zakwestionowanie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, ograniczającego udostępnianie do wglądu kopii dokumentów, z których treści wynika, że wnioskodawca (lub osoba najbliższa) był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy zdobywaniu informacji, zobowiązał się do ich dostarczania lub świadczenia jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych bądź realizował zadania zlecone przez organy. W konsekwencji dokumenty wytworzone przez funkcjonariuszy UB/SB na temat tajnego współpracownika, powstałe bez udziału tego ostatniego, stały się dla niego dostępne. Powyższa zmiana może mieć ogromny wpływ na prowadzenie postępowania lustracyjnego, ale, trzeba przyznać, jest konsekwencją wyroku Trybunału K 31/04 z 2005 r. Niespójność obecnego brzmienia art. 30 ust. 2 w porównaniu z aktualną treścią art. 31 ust. 1 ustawy, w którym to przepisie nie usunięto punktu 2 o brzmieniu identycznym jak zakwestionowane w artykule

poprzednim wynika, podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących katalogu organów bezpieczeństwa państwa, z treści wniosku poselskiego. Literalne odczytywanie przywołanych przepisów prowadziłyby do absurdałnego rozwiązania, polegającego na faktycznym udostępnianiu dokumentów przy jednoczesnym wyłączeniu ich z udostępnienia na podstawie decyzji administracyjnej. Powyższa interpretacja prowadziłyby zatem do kreowania stanu prawnego niezgodnego z Konstytucją RP.

Trybunał orzekł również niekonstytucyjność pominięcia niektórych danych wrażliwych w art. 22 ust. 3 pkt 1, który z podlegających udostępnianiu dokumentów, zawierających informacje o osobach publicznych wyłączył dane odnoszące się do pochodzenia etnicznego lub rasowego, przekonań religijnych, przynależności wyznaniowej, stanu zdrowia i życia seksualnego. Odwołując się do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, wytknął brak w tym katalogu informacji dotyczących kodu genetycznego, nałogów, orzeczeń wydawanych w postępowaniu sądowym i administracyjnym, poglądów politycznych i filozoficznych.

Za niezgodne z ustawą zasadniczą Trybunał uznał także przepisy art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3, które do czasu wejścia w życie wyroku stanowiły podstawę udostępniania dokumentów archiwalnych, będących w posiadaniu IPN, w celu prowadzenia – za zgodą prezesa Instytutu – badań naukowych i działalności dziennikarskiej. W uzasadnieniu tej części orzeczenia podkreślono, iż brak jakichkolwiek kryteriów udzielania wspomnianej zgody powoduje całkowitą uznaniowość w omawianym obszarze. Odnosząc się do kwestii dostępności dziennikarzy do zgromadzonych akt, Trybunał zwrócił uwagę na „konflikt wartości konstytucyjnych (wolność informacji – autonomia informacyjna), który musi być zminimalizowany przez ustawodawcę m.in. w drodze określenia granic demarkacyjnych, zapewniających ochronę obu wartości bez nadmiernego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla jednej kosztem drugiej”. Przerwa w udostępnianiu akt we wskazanych celach nie trwała zbyt długo, albowiem w dniu 11 lipca 2007 r. Senat RP przyjął bez poprawek ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r., regulującą powyższe kwestie. Ostatecznie, kolejna nowelizacja ustawy o IPN weszła w życie z dniem 2 sierpnia, czyli w momencie jej opublikowania w Dzienniku Ustaw (nr 140, poz. 983). Przywróciła ona badaczom i dziennikarzom prawo dostępu do dokumentów, znajdujących się w zasobie archiwalnym Instytutu. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3, Instytut udostępnia zgromadzoną w archiwum dokumentację na potrzeby badań naukowych oraz publikacji materiału prasowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – prawo prasowe. Warunkiem uzyskania prawa dostępu do akt jest złożenie pisemnego wniosku, skierowanego do dyrektora oddziału IPN właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy. Ponadto, w przypadku prowadzenia badań naukowych, osoby niebędące pracownikami naukowymi powinny zadbać o wpisanie lub załączenie do wniosku rekomendacji pracownika naukowego uprawnionego do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach nauk humanistycznych, społecznych, gospodarki lub prawa. Natomiast w przypadku dziennikarzy, zobowiązani są oni dołączyć do wniosku pisemne upoważnienie redakcji albo wydawcy. Zgodę na udostępnienie dokumentów wydaje dyrektor właściwego oddziału Instytutu Pamięci Narodowej, przy czym nie ogranicza się ona tylko do materiałów zgromadzonych w archiwum podległego oddziału, ale obejmuje również archiwalia z obszaru działalności pozostałych dziesięciu terenowych jednostek organizacyjnych.

Sytuacja ta dodatkowo komplikuje kwestię umiejscowienia archiwum w strukturze IPN. W sensie prawnym nie ma już archiwum centralnego. Zadania Instytutu w zakresie gromadzenia, ewidencjonowania, przechowywania, opracowywania, zabezpieczania i udostęp-

niania dokumentów są wykonywane wyłącznie w ramach oddziałów. Zgodnie z regułami, obowiązującymi w archiwistyce faktycznie funkcjonuje sieć archiwów terenowych. Z uwagi jednakże na realizację art. 36 ustawy o IPN można mówić o jednym archiwum, którego zasób, bez względu na rozmieszczenie akt, jest udostępniany przez każdego z jedenastu dyrektorów oddziałów. Najbardziej pożądanym wydaje się przywrócenie właściwości terytorialnej przy realizacji zadań ustawowych Instytutu, czyli takiego modelu, w którym dyrektor wyraża zgodę na udostępnianie dokumentów zgromadzonych jedynie w podległym mu oddziale. Będzie wtedy można mówić o sieci archiwów IPN nie tylko w sensie archiwalnym, ale i prawnym.

W omawianej nowelizacji ustawodawca wyraźnie określił powody odmowy przez organy pierwszej instancji udostępnienia archiwaliów. Może to nastąpić w drodze decyzji administracyjnej jedynie w czterech przypadkach: 1) jeżeli złożony wniosek nie spełnia warunków formalnych, określonych w art. 36 ust. 1–4; 2) dokumenty wytypowane do udostępnienia zostały wytworzone przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji; 3) wnioskodawca, który uzyskał wgląd w nieanonimizowane kopie dotyczących go dokumentów zastrzegł, że jego dane osobowe zebrane w sposób tajny w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych organów bezpieczeństwa państwa nie będą udostępniane przez okres nie dłuższy niż przez 50 lat od daty ich wytworzenia; 4) wskazane we wniosku materiały pochodzą z tajnego, wyodrębnionego zgodnie z art. 30 ustawy, zbioru w archiwum Instytutu. Od decyzji dyrektora oddziału wnioskodawcy przysługuje odwołanie do prezesa IPN. Prezes rozpatrując je, po zasięgnięciu opinii Kolegium Instytutu, utrzymuje w mocy decyzję lub uchyla ją i przekazuje do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W znowelizowanej ustawie o IPN doprecyzowano tryb udostępniania dokumentów zgromadzonych w Instytucie Pamięci Narodowej w celu wykonywania zadań ustawowych – art. 36 ust. 1 pkt 1. Wnioskodawcy ubiegający się o udostępnienie dokumentów zobowiązani są złożyć wniosek zawierający te same informacje, które są wymagane w przypadku wniosków naukowo-badawczych oraz dziennikarskich. Dodatkowo wskazać powinni podstawę prawną, dotyczącą wykonywania zadań ustawowych. W myśl art. 36 ust. 5 ustawy o IPN odpowiedzialność prawną za sposób wykorzystania dokumentów udostępnionych w trybie przywołanego przepisu ustawy ponoszą podmioty, którym je udostępniono.

Jak wynika z powyższego przeglądu rozwiązań prawnych, będących podstawą funkcjonowania Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, działające w jego ramach archiwum posiada bardzo szerokie kompetencje. Wykonuje swoje zadania w ramach odrębnego urzędu, dysponuje różnicowanym zasobem, na który składają się nie tylko akta bezpieczeństwa cywilnej i wojskowej, ale również materiały sądowe, prokuratorskie i zakładów karnych. Posiada wreszcie zasady udostępniania akt zainteresowanym obywatelom, które zostały wypracowane w trakcie siedmioletniej działalności i były modyfikowane stosownie do zmieniających się unormowań legislacyjnych.

Należy mieć nadzieję, iż podjęta przez autorów artykułu problematyka stanie się impulsem do dalszych badań i dyskusji na temat aspektów prawnych działania archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w przeszłości i obecnie, zwłaszcza w perspektywie kolejnych zmian ustawowych. Te ostatnie są niezbędne przede wszystkim ze względu na omówiony powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, konieczność dostosowania niektórych uregulowań prawnych do rozwiązań funkcjonujących w praktyce oraz potrzebę korekty kontrowersyjnych przepisów, co sygnalizacyjnie przedstawiono w artykule.



Fot. AIPN

tablica katalogowa - ogólna

nr	tytuł	liczba egzemplarzy
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

tablica katalogowa - ogólna

nr	tytuł	liczba egzemplarzy
1
2
3
4
5
6