

79/8/A/2010

**WYROK**

z dnia 20 października 2010 r.

**Sygn. akt P 37/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirośław Granat  
Adam Jamróz  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz  
Mirośław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 października 2010 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy:
  - a) art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 2, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - c) art. 32 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 2, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - d) art. 32 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - e) art. 32 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - f) art. 32 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
  - g) art. 32 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim odmawia on zainteresowanemu udostępnienia dotyczących ich dokumentów, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2010 r. w Dz. U. Nr 201, poz. 1335.

## o r z e k a:

**1. Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, Nr 64, poz. 432, Nr 83, poz. 561, Nr 85, poz. 571 i Nr 140, poz. 983, z 2009 r. Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 79, poz. 522 i Nr 94, poz. 602), w brzmieniu obowiązującym do dnia 26 maja 2010 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 79, poz. 522), jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 2 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu tam wskazanym, są niezgodne z art. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**3. Art. 32 ust. 4 i 5 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu tam wskazanym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**4. Art. 32 ust. 6 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu tam wskazanym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**5. Art. 32 ust. 8 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu tam wskazanym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 336/09, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy:

a) art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN lub ustawa) jest zgodny z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy o IPN jest zgodny z art. 2, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 32 ust. 2 ustawy o IPN jest zgodny z art. 2, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

d) art. 32 ust. 4 ustawy o IPN jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

e) art. 32 ust. 5 ustawy o IPN jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

f) art. 32 ust. 6 ustawy o IPN jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

g) art. 32 ust. 8 ustawy o IPN jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z

art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 9 czerwca 2008 r., nr 217/08, Dyrektor Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie, działając na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, odmówił J. K. udostępnienia treści zapisu w dzienniku rejestracyjnym MSW do nr 101097.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że 11 sierpnia 2006 r. J. K. złożyła w Biurze Udostępniania Archiwizacji Dokumentów w Warszawie wniosek o udostępnienie dokumentów/zapytanie o status pokrzywdzonego, który został potraktowany także jako wniosek o udostępnienie do wglądu kopii zanonimizowanych dokumentów dotyczących wnioskodawczyni, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o IPN. Ponieważ treść dokumentów znajdujących się w dzienniku rejestracyjnym MSW do nr 101097 spełnia przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN, organ zdecydował o ich nieudostępnianiu. Na mocy art. 32 ust. 2 ustawy o IPN ograniczono również uzasadnienie faktyczne decyzji, podanie bowiem precyzyjnej informacji określającej przesłanki uzasadniające odmowę udostępnienia dokumentów mogłoby w przyszłości, w określonych warunkach, uniemożliwić 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 2006 r. Nr 218, poz. 1592, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna). Natomiast w wypadku ubiegania się wnioskodawczyni w przyszłości o pełnienie jednej z funkcji publicznych (art. 4 ustawy lustracyjnej) i obowiązku złożenia „oświadczenia lustracyjnego” wcześniejsza informacja o dokumentach mogłaby mieć wpływ na treść tego oświadczenia.

Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: Prezes IPN) decyzją z 29 lipca 2008 r., nr 337/08, na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie J. K. zarzuciła rażące naruszenie przepisów ustawy o IPN: art. 30 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 1, art. 32 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 2. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji lub ewentualnie o jej uchylenie. Prezes IPN wniósł o oddalenie skargi i podtrzymał stanowisko zajęte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1380/08, skargę oddalił.

W skardze kasacyjnej do NSA, J. K. zarzuciła wyrokowi WSA m.in.:

– naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 30 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o IPN oraz zastosowanie art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN jako przepisu prawa materialnego, mimo że dotyczy on wyłącznie formy orzeczenia organu administracyjnego;

– naruszenie przepisów postępowania: 1) art. 32 ust. 1 ustawy o IPN; 2) art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN – przez uznanie, że Prezes IPN mógł odmówić skarżącej uzasadnienia faktycznego swojej decyzji; 3) art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, co pozbawiło skarżącą prawa do udziału w jawnej rozprawie sądowej oraz do otrzymania uzasadnienia wyroku oddalającego skargę, co w konsekwencji ogranicza jej prawo do zaskarżenia wyroku WSA ze względu na uniemożliwienie polemiki z rzeczywistymi argumentami sądu.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku WSA w całości i o zwrócenie się przez NSA do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Prezes IPN nie udzielił odpowiedzi na skargę kasacyjną.

1.1. Postanowieniem z 9 lipca 2009 r., uzupełnionym postanowieniem z 17

września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1788/08, WSA w Warszawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim odmawia on zainteresowanemu udostępnienia dotyczących ich dokumentów.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 21 maja 2008 r., nr 34/08, Dyrektor Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Białymstoku, działając na podstawie art. 104 k.p.a. w związku z art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN odmówił A. C. udostępnienia do wglądu kopii dotyczących go dokumentów.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że 14 grudnia 2005 r. A. C. złożył w Delegaturze IPN w Olsztynie wniosek o udostępnienie dokumentów/zapytanie o status pokrzywdzonego. Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy lustracyjnej wniosek ten został potraktowany jako wniosek o udostępnienie do wglądu zanonimizowanych kopii dokumentów, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o IPN. Z uwagi na istnienie dokumentów świadczących o konieczności stosowania art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN, organ zdecydował o ich nieudostępnieniu.

Decyzją z 29 października 2008 r., nr 434/08, na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN, Prezes IPN utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Skargę na powyższą decyzję złożył do WSA w Warszawie A. C. Prezes IPN wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas zajmowane stanowisko.

1.2. Zarządzeniem Prezesa TK z 1 października 2009 r. pytania prawne NSA i WSA w Warszawie, ze względu na tożsamość przedmiotową, zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

1.3. Wobec art. 31 ust. 1 pkt 2 oba sądy sformułowały następujące zarzuty:

NSA zarzucił temu przepisowi naruszenia art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. WSA zarzucił zaś naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem pytających sądów, art. 31 ust. 1 ustawy o IPN jest przepisem proceduralnym, który określa formę (decyzja administracyjna), w jakiej następuje odmowa uwzględnienia wniosku o udostępnienie do wglądu kopii dokumentów. W treści swojej przepis ten przywołuje przesłanki odmowy udostępniania kopii dokumentów zawarte w art. 30 ust. 2 (prawo materialne). Ponadto, poza obowiązującą przesłanką zawartą w punkcie 1 ust. 2 art. 30, powołuje również w punkcie 2 tego przepisu przesłankę, której treść odpowiada przesłance uprzednio zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 2, a której niezgodność z Konstytucją stwierdził Trybunał w punkcie 50 wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, pomimo proceduralnego charakteru, stanowi materialnoprawną podstawę decyzji organów IPN o odmowie udostępnienia kopii określonych dokumentów. Jak podkreśla NSA – stanowisko to akceptowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W ocenie obu sądów art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także wynikającą z niej zasadę poprawnej legislacji, której elementem jest wymóg określoności prawa, polegający na konieczności zachowania m.in. czytelności, przejrzystości, precyzyjności oraz poszanowania zasad systemowych danej regulacji. Ograniczenie konstytucyjnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych musi być sformułowane w sposób jasny, pozwalający ustalić, w jakiej sytuacji i jakie dokumenty nie podlegają

udostępnieniu. Tego nie zapewnia funkcjonowanie w ustawie dwu regulacji prawnych, sprzecznych ze sobą, dotyczących tej samej materii.

Jak podnoszą oba sądy, art. 51 ust. 3 Konstytucji statuuje prawo każdego do dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Przepis ten dopuszcza możliwość ograniczenia danego prawa, ale wskazuje przy tym jedynie na przesłankę formalną – wymóg regulacji ustawowej. Nie wskazuje natomiast żadnych materialnych przesłanek wprowadzenia ograniczeń. W związku z tym materialnych przesłanek ograniczeń należy poszukiwać w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w tym zakresie stanowi uzupełnienie art. 51 ust. 3 Konstytucji. Tym samym ograniczenie dostępu do określonych dokumentów dotyczących danej osoby musi wynikać z zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być ustanowione tylko na warunkach wynikających z tego przepisu.

Sądy pytające zwracają uwagę, że konsekwencją ograniczenia dostępu do danego dokumentu jest również pozbawienie konstytucyjnego prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji). Brak znajomości treści informacji znajdujących się w dokumentach czy też zbiorach danych uniemożliwia realizację tego prawa i w tym zakresie nie można uznać, że tę realizację zapewni art. 35b ustawy o IPN.

Naruszenie postanowień art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji prowadzi także do naruszenia normy konstytucyjnej zawartej w art. 47 Konstytucji, która ma ze względu na swój gwarancyjny charakter prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia bezwzględny zakres stosowania; może podlegać ograniczeniom wyłącznie ze względów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże żadna z przesłanek zawarta w tym przepisie nie zachodzi, by pozbawiać daną osobę możliwości ochrony praw określonych w art. 47 Konstytucji. Udaremnienie dostępu do dokumentów osobom zainteresowanym, których one dotyczą, narusza granice wyznaczone zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także zasadą równości i niedyskryminacji wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wyłączenie konstytucyjnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) możliwe jest w sytuacji utajnienia informacji o istnieniu pewnej kategorii dokumentów, nawet przed osobami, których one dotyczą. Wprowadzenie jakiegokolwiek ograniczenia jest zawsze równoznaczne z uchynieniem generalnej zasady, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Musi być jednak proporcjonalne i uzasadnione.

1.3.1. Prawo dostępu każdego do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) i prawo każdego do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4) pozostają w ścisłym ze sobą związku, uzasadniającym konieczność uprzedniego zapoznania się z informacją zawartą w dokumencie, poprzez wgląd do dokumentu. Odmowa udostępnienia dokumentów skutkuje jednoczesnym naruszeniem wymienionych praw i prawa do prywatności (art. 47), a przez to dobrego imienia i czci konkretnej osoby. Osoby zainteresowane nie mają możliwości skutecznej obrony swej godności, czci i dobrego imienia, ani w postępowaniu przed IPN, ani przed sądem administracyjnym.

Oba sądy podkreślają, że art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN w swym brzmieniu jest tożsamy z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN, uznanym za niezgodny w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 2/07.

Art. 31 ust. 1 pkt 2 jest jednostką redakcyjną wyprowadzoną z normy o identycznym brzmieniu (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN). Zdaniem WSA, ustawodawca posłużył się taką techniką legislacyjną, że art. 30 ust. 2 ustawy o IPN nadał charakter przepisu prawa materialnego, a art. 31 nadał charakter przepisowi proceduralnego, w którym – wskazując, na formę władczego rozstrzygnięcia o odmowie udostępnienia dokumentów

– powtórzył materialne przesłanki odmowy udostępnienia dokumentów, określone w art. 30 ust. 2 tej ustawy. Zabieg ten prowadzi do niespójności regulacji prawnych stanowiących podstawę kwalifikowania osób w sprawach mających zasadnicze znaczenie dla realizacji ich praw osobistych, prowadzi do wyraźnej sprzeczności ze standardami prawidłowej legislacji. Konsekwencją tej niespójności jest zróżnicowanie praktyki organów stosujących prawo, a tym samym naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

1.4. Zarzuty o niekonstytucyjności pozostałych przepisów ustawy o IPN wskazanych w *petitum* zostały sformułowane w pytaniu prawnym NSA.

1.4.1. W art. 31 ust. 2 ustawy o IPN została zawarta możliwość ograniczenia lub odstąpienia od sporządzania uzasadnienia faktycznego decyzji odmawiającej wglądu do kopii dokumentów. Zgodnie zaś z art. 43 ust. 1 ustawy o IPN, postępowania w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Zasada dwuinstancyjności, wynikająca z art. 78 Konstytucji, skonkretyzowana została w art. 15 k.p.a. Art. 43 ust. 1 ustawy o IPN w tym zakresie wyłączył stosowanie art. 107 § 4 k.p.a. Zdaniem NSA, brak uzasadnienia decyzji pozbawia stronę, która nie zna argumentów i przesłanek faktycznych będących podstawą zapadłej decyzji, możliwości obrony swoich praw. Prawo wynikające z art. 78 Konstytucji staje się prawem pozornym. Brak uzasadnienia powoduje, że organ odwoławczy zobligowany jest dokonać w całości własnych ustaleń faktycznych, do czego nie ma kompetencji, nie może bowiem działać jak organ pierwszej instancji. Naruszona zostaje tym samym zasada dwuinstancyjności, przez pozbawienie strony prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy.

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji stanowi jedną z fundamentalnych zasad europejskiej procedury administracyjnej. Został zawarty w rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 dotyczącej ochrony jednostki przed aktami administracyjnymi, przyjętej 28 września 1977 r. w Europejskim Kodeksie Dobrego Postępowania Administracyjnego, a także w art. 41 ust. 2 Karty Praw Podstawowych w ramach prawa do dobrej administracji. Znaczenie tej zasady podkreśla orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zakwestionowany art. 31 ust. 2 ustawy o IPN nie precyzuje przesłanki ograniczającej prawo do uzyskania uzasadnienia, co powoduje, że jest on niejasny, ale przede wszystkim ma charakter blankietowy, pozostawia bowiem organom swobodę ostatecznego kształtu ograniczenia danego prawa jednostki. Użycie zaś szerokiego i ocenego pojęcia jak „uniemożliwienie realizacji ustawy” nie jest uzasadnione ani względami legislacyjnymi, ani celowościowymi i pozostawia organom dużą swobodę jego interpretacji. Przepis ten nie wskazuje także, jakie dobro, zawartym w nim ograniczeniem, chroni. Nie jest możliwe ustalenie czy zachowana została zasada proporcjonalności, gdyż nie można ocenić, czy ograniczenie prawa do uzasadnienia jest ekwiwalentne wobec celu, jakiemu ma to ograniczenie służyć. W takiej sytuacji powołany art. 31 ust. 2 ustawy o IPN budzi również poważne wątpliwości co do zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.2. Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 32 ust. 2 ustawy o IPN, podobnie jak art. 31 ust. 2, przewiduje możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym lub jego ograniczenia w zakresie, w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację ustawy lustracyjnej. Rozważania i wątpliwości konstytucyjne podniesione w związku z zarzutem naruszenia Konstytucji przez art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy o IPN pozostają aktualne także na gruncie art. 32 ust. 2 ustawy o IPN.

Ponieważ art. 32 ust. 2 ustawy o IPN ogranicza prawo do uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, to wątpliwości co do zgodności z art. 78 Konstytucji, odmiennie niż to miało miejsce przy decyzji pierwszej instancji, powstają na tle realizacji celu prawa do zaskarżenia – czyli ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Brak uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji oraz brak dostępu do pełnych akt sprawy nie pozwala stwierdzić, czy zostało zrealizowane prawo do zaskarżenia decyzji pierwszej instancji i czy nastąpiła rzeczywista weryfikacja decyzji pierwszej instancji.

Przesłanka ograniczająca została sformułowana identycznie jak w art. 31 ust. 2 ustawy o IPN i z tych samych powodów prowadzi do naruszania art. 2 Konstytucji, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.3. NSA zwraca uwagę, że zasadą postępowania sądownoadministracyjnego są jawne posiedzenia sądowe, a rozpoznanie sprawy następuje na rozprawie. Wyłączenie jawności, które może mieć miejsce jedynie w ściśle określonych sytuacjach, nie oznacza niejawnego rozpoznania sprawy. Rozpoznanie sprawy może mieć miejsce także na posiedzeniu niejawnym. Musi ono jednak znajdować podstawę ustawową.

Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o IPN rozpoznanie skargi na decyzję Prezesa IPN o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów następuje na posiedzeniu niejawnym. Strony tego postępowania nie są powiadamiane o terminie posiedzenia niejawnego. NSA podkreśla, że praktyka zarówno WSA w Warszawie, jak i NSA jest jednolita i takie sprawy rozpoznawane są na posiedzeniu niejawnym. Art. 32 ust. 5 ustawy o IPN wyłączył stosowanie art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). W takiej sytuacji wyznaczenie rozprawy staje się zbędne, gwarancja bowiem jawności rozpoznania sprawy jest całkowicie pozorna.

Zdaniem NSA ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) może nastąpić tylko na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sprawie, w związku z którą NSA przedstawił pytanie prawne, żadna z przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zachodzi. Żaden z dokumentów czy ze zbiorów danych nie ma charakteru tajnego, może być udostępniony innym osobom celem wykonania zadań ustawowych, przeprowadzania badań naukowych, a nawet celem publikacji materiału prasowego (art. 36 ust. 1 ustawy o IPN). W takiej sytuacji trudno jest stwierdzić, jaką wartość ma chronić ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy.

W ocenie NSA, art. 32 ust. 4 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.4. Art. 32 ust. 5 ustawy o IPN wyłącza stosowanie art. 106 § 2 p.p.s.a., a przez to wyłącza możliwość wysłuchania stron postępowania, przedstawienia argumentów, wniosków, wskazywania podstaw prawnych i faktycznych żądań. Ogranicza zasadę kontrydiktoryjności postępowania i stanowi ograniczenie prawa do sądu. Zdaniem NSA, analiza przepisów ustawy o IPN w kontekście przyjętej procedury sądownoadministracyjnej w tej kategorii spraw nie pozwala ustalić, jakie dobro ma chronić przyjęte ograniczenie, a co za tym idzie brak jest możliwości stwierdzenia, czy zostały zachowane konstytucyjne wymogi ograniczenia korzystania z prawa do sądu. To powoduje, że art. 32 ust. 5 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.5. Zgodnie z art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręcza się jedynie Prezesowi IPN, a skarżącemu odpis wyroku (sentencję). Skarżący, niezależnie od wyniku sprawy, nigdy nie uzyska uzasadnienia wyroku i nie pozna motywów, jakimi kierował się sąd, wydając określone orzeczenie. Prawo do uzasadnienia wyroku stanowi element rzetelnej procedury, jako składowej prawa do sądu. Zdaniem NSA, również w stosunku do art. 32 ust. 6 trudno jest ustalić, jakie dobro ma

chronić przyjęte ograniczenie i czy zostały zachowane konstytucyjne przesłanki zawarte w art. 31 ust. 3 uzasadniające ograniczenie prawa do sądu. Brak możliwości uzyskania uzasadnienia wyroku to również ograniczenie prawa do zaskarżenia wyroku sądu pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji i art. 173 p.p.s.a.).

Materialną treścią prawa do zaskarżenia jest stworzenie stronie gwarancji uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia, także poprzez realną możliwość jego oceny. Jest to tym bardziej konieczne, że sąd drugiej instancji – NSA – rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze jedynie pod uwagę przesłanki nieważności postępowania sądowego (art. 183 § 1 p.p.s.a.). NSA nie ma kompetencji do samodzielnego konkretyzowania, uzupełniania czy innego korygowania skargi kasacyjnej.

W wypadku pozbawienia prawa do uzasadnienia (jako elementu materialnej treści prawa do zaskarżenia), określonego w art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, brak jest możliwości ustalenia wartości ujętej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.6. W ocenie NSA, art. 32 ust. 6 zdanie drugie i trzecie ustawy o IPN budzą także wątpliwości co do zgodności z zasadą równości unormowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym rozstrzygany jest spór pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami dla administracji zewnętrznymi (np. osoba fizyczna, prawna, inny organ administracji publicznej). Zanim dojdzie do sporu przed sądem administracyjnym, organ administracji publicznej korzysta z uprawnień do władczego kreowania praw i obowiązków podmiotu zewnętrznego. W postępowaniu przed sądem administracyjnym występuje już jako strona – równorzędny przeciwnik sporu. Tym samym art. 32 ust. 6 zdanie drugie i trzecie ustawy o IPN kształtuje uprzywilejowaną pozycję organu administracji publicznej w stosunku do drugiej strony postępowania, w wypadku bowiem uwzględnienia skargi tylko organ (IPN) otrzymuje uzasadnienie wyroku. WSA rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Może więc rozstrzygnąć sprawę, opierając ją na zupełnie innych podstawach, niż były wskazane w skardze. Skarżący przy uwzględnieniu skargi nie jest pozbawiony możliwości zaskarżenia wyroku. Nie znając jednakże uzasadnienia orzeczenia sądu, nie wie, na ile jego zarzuty zostały przez sąd uwzględnione.

Cechą wspólną jest pozycja strony postępowania sądowego i związana z tym równa dla stron możliwość korzystania ze wszystkich środków procesowych. Nierówna zaś pozycja procesowa obu stron postępowania sądownoadministracyjnego sprzeciwia się nakazowi jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, zawierający uprzywilejowanie jednej ze stron postępowania sądowego, nie spełnia kryteriów usprawiedliwionego odstępstwa od zasady zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie jest możliwe także stwierdzenie, jakiemu interesowi ma służyć różnicowanie dostępu stron do uzasadnienia orzeczenia i jego skutecznego zaskarżenia, a także cel tego różnicowania, ani jakie dobra chronione są poprzez ograniczenie prawa jednej ze stron i jej dyskryminowanie w stosunku do drugiej strony.

1.4.7. Art. 32 ust. 8 ustawy o IPN stanowi, że do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4-6, co oznacza, że uregulowania te są wspólne dla postępowania przed WSA i NSA.

Zdaniem NSA, podniesione już wątpliwości co do zgodności z normami konstytucyjnymi odnoszące się do art. 32 ust. 4 i 5 powstają również na tle postępowania w ramach skargi kasacyjnej. Wątpliwości NSA rodzą się również w stosunku do art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, jednakże biorąc pod uwagę, że jest to postępowanie drugoinstancyjne, to ograniczenie prawa do uzasadnienia wyroku nie wywołuje już skutków w sferze prawa



do zaskarżenia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. Na tle art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, który ma zastosowanie przed NSA, uzasadnienie wyroku zostaje doręczone jedynie organowi, pomimo tego, że sprawa będzie ponownie toczyła się przed WSA gdzie powinna być stosowana zasada równouprawnienia stron i zasada kontradyktoryjności. Organ będzie w uprzywilejowanej sytuacji, co skutkuje niczym nieuzasadnioną nierównością stron postępowania i naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem NSA, prowadzi to także do naruszenia zasady rzetelnej procedury jako elementu prawa do sądu, zawłaszcza że zgodnie z powołanym art. 190 p.p.s.a. nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w sprawie przez NSA. W takiej sytuacji organ również pozostaje w uprzywilejowanej pozycji. Znając bowiem wykładnię prawa dokonaną przez NSA, ma możliwość prawidłowego sformułowania skargi kasacyjnej, co przy związaniu sądu granicami skargi kasacyjnej ma fundamentalne znaczenie przy jej rozpatrywaniu. Skarżący pozbawiony prawa do uzasadnienia i nieznający wykładni prawa w nim zawartej może więc naruszyć powołany art. 190 p.p.s.a. i tylko z tego powodu jego skarga kasacyjna będzie nieuzasadniona. Zdaniem NSA, art. 32 ust. 8 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy o IPN w zakresie, w jakim stwarza uprzywilejowaną pozycję jednej ze stron w postępowaniu sądowym, narusza zasadę równości stron, ale także zasadę rzetelnego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy.

2. Stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W piśmie z 30 października 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność orzekania.

2.1. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał przede wszystkim, że stwierdzenie – w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 – niekonstytucyjności art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 52a pkt 5 ustawy o IPN spowodowało ich derogację. Nadal jednak pozostaje w ustawie o IPN – na skutek braku odpowiednich działań legislacyjnych w toku kolejnych nowelizacji – zakwestionowany przez oba sądy, tożsamy z dwoma derogowanymi przepisami, art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Powstała więc sytuacja, w której usunięto z ustawy, jako niezgodny z Konstytucją, przepis (art. 30 ust. 2 pkt 2) ustanawiający materialne przesłanki odmowy osobom zainteresowanym udostępnienia do wglądu kopii dotyczących ich dokumentów, lecz pozostawiono w tej samej ustawie zaskarżony art. 31 ust. 1 pkt 2, który – mając charakter typowo procesowy – powtarza, jako podstawę do wydania decyzji odmownej, niekonstytucyjne przesłanki materialne. W ocenie Prokuratora Generalnego, stan taki, na gruncie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z 11 maja 2007 r. i postanowieniu z 28 maja 2008 r. w sprawie o sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 75), powoduje, że kwestionowany w pytaniach prawnych art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN powinien być uznany za niezgodny z zasadą rzetelnej legislacji wywodzącą się z art. 2 Konstytucji.

Art. 31 ustawy o IPN określa jedynie formę odmowy uwzględnienia wniosku o udostępnienie do wglądu kopii dokumentów, a poprzedzający go bezpośrednio art. 30 mówi o podmiotowym prawie do dostępu do dokumentów, co jest konkretyzacją na gruncie ustawowym konstytucyjnej zasady dostępu każdej osoby do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych, określonej w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Jest oczywiste – zdaniem Prokuratora Generalnego – że przepis określający jedynie procesową formę rozstrzygnięcia o prawie, w tym wypadku decyzję, nie może być podstawą ustalenia

i konkretyzacji materialnej treści samego prawa, jego granic oraz warunków jego realizacji. Mimo to art. 31 ust. 1 pkt 2 stanowi materialnoprawną podstawę decyzji organów IPN o odmowie udostępnienia kopii określonych dokumentów, a stanowisko to jest akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Prokurator Generalny podnosi, że zakwestionowany art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, nawet przed wyrokiem o sygn. K 2/07, skutkiem którego była derogacja dwóch innych, treściowo tożsamyh przepisów tej ustawy – budził poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej. Z § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: Zasady techniki prawodawczej), wynika bowiem, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Wymogi te spełniał art. 30 ustawy o IPN, który zapewniał każdemu prawo wystąpienia z wnioskiem do IPN o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów (ust. 1) i określał (w ust. 2 pkt 1-3) wyjątki ograniczające to prawo. Wyrokiem w sprawie o sygn. K 2/07 (pkt 50) katalog tych wyjątków został ograniczony przez orzeczenie o niekonstytucyjności ust. 2 pkt 2 tego przepisu. W dalszym ciągu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o IPN, po wyeliminowaniu jego pkt 2, są obowiązującymi przepisami prawa materialnego określającymi prawo i jego ograniczenie zawężające krąg podmiotów, których prawo to dotyczy.

Przesłanki charakteryzujące przepis proceduralny, o których mowa w § 27 Zasad techniki prawodawczej, znalazły odbicie w art. 31 i art. 32 ustawy o IPN. Wyjątek to art. 31 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, który powtórzył typowo materialne przesłanki określone w art. 30 ustawy. W konsekwencji doszło do skumulowania przepisów materialnych i proceduralnych w przepisie mającym charakter typowo proceduralny, a tym samym do naruszenia § 27 Zasad techniki prawodawczej. Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, zawierający zarówno przesłanki proceduralne jak i materialne, nadal funkcjonuje w ustawie, stając się podstawą praktyki sądowej, odrywającej się od ocen Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonych w odniesieniu do innych przepisów ustawy o IPN o identycznej treści.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis określający jedynie procesową formę rozstrzygnięcia o prawie nie może być podstawą ustalenia i konkretyzacji materialnej treści samego prawa, jego granic oraz warunków jego realizacji. Tym samym art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwraca uwagę, że tożsame treściowo przepisy ustawy o IPN zostały już wyeliminowane z obrotu prawnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/07. Tożsamość treściowa norm uznanych za niekonstytucyjne i normy zaskarżonej w niniejszej sprawie nie pozwala jednak – ze względu na zamieszczenie ich w różnych przepisach ustawy – na zastosowanie przy kontroli zaskarżonego przepisu zasady *ne bis in idem* w jej znaczeniu ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej, w ocenie Prokuratora Generalnego, kwestią wymagającą rozważenia jest to, czy z innych względów orzeczenie o niezgodności kwestionowanego art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN z art. 2 Konstytucji nie pociąga za sobą zbędności orzekania w odniesieniu do dalszych wzorców kontroli powołanych w obu pytaniach prawnych. Biorąc pod uwagę, że w obu pytaniach prawnych sądy akcentują niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z tej normy zasadami prawidłowej legislacji i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także to, że przy tego rodzaju zarzutach art. 2 Konstytucji może być samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjnej, zdaniem Prokuratora Generalnego, orzeczenie o niezgodności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN z art. 2 Konstytucji i wyeliminowanie go z porządku prawnego pozwoli na osiągnięcie celu, jaki przyświeca obu pytaniom prawnym. Dalsza

kontrola tego przepisu przez pryzmat szczegółowych norm konstytucyjnych staje się zbędna.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w wypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN z Konstytucją, zbędne staje się orzekanie o konstytucyjności pozostałych norm prawnych zakwestionowanych w pytaniu prawnym NSA, tj. art. 31 ust. 2 zdanie drugie, art. 32 ust. 2, art. 32 ust. 4, art. 32 ust. 5, art. 32 ust. 6 i art. 32 ust. 8 ustawy o IPN. Przepisy te mają charakter proceduralny, regulują bowiem tryb postępowania w przypadku złożenia przez osobę zainteresowaną wniosku o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących jej dokumentów.

Procedura wynikająca z tych przepisów dotyczy wniosków składanych przez dwie grupy podmiotów – osoby, o których mowa w obowiązującym nadal art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o IPN, mającym charakter materialny, oraz tych, którzy wymienieni byli w uchylonym z powodu jego niekonstytucyjności art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN, ale którzy nadal wymieniani są w proceduralnym art. 31 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Z uzasadnień obu pytań prawnych wynika jednoznacznie, że problem konstytucyjny pojawił się przy rozpatrywaniu spraw podmiotów, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Pytanie prawne jest instrumentem konkretnej kontroli konstytucyjnej, a to oznacza – przy uwzględnieniu wymogu funkcjonalności tego instrumentu – że kwestionowane w pytaniu prawnym NSA dalsze przepisy proceduralne powinny być odnoszone tylko do tych podmiotów, które wymienione są w zaskarżonym art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Przepisy te nie mogą natomiast podlegać kontroli w pozostałym zakresie, tj. w zakresie procedury stosowanej w sprawach o dostęp do materiałów inicjowanych przez inne podmioty niż wymienione w art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN (czyli podmioty wymienione w art. 30 ust. 2 pkt 1 i powtórzone w niezaskarżonym art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy), gdyż wówczas kontrola konstytucyjna stałaby się abstrakcyjna, jako niezwiązana z konkretną sprawą rozpatrywaną przez sąd.

3. W piśmie z 24 lutego 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 32 ust. 4, 5 i 8 ustawy o IPN jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 32 ust. 8 ustawy o IPN jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 3) art. 32 ust. 6 ustawy o IPN w zakresie, w jakim przewiduje odstępianie od uzasadnienia wyroku nieuwzględniającego skargi, jeżeli nie jest to niezbędne dla realizacji ustawy lustracyjnej jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że przepis ten jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 47 i art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do kwestii dopuszczalności przedstawionych przez NSA i WSA w Warszawie pytań prawnych. W ocenie Marszałka Sejmu, pytania te spełniają wymogi przesłanki podmiotowej i przedmiotowej, wątpliwości budzi spełnienie przez nie przesłanki funkcjonalnej.

Marszałek Sejmu podaje w wątpliwość dopuszczalność uczynienia przedmiotem pytań prawnych art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Przepis ten ma charakter proceduralny i nie może stanowić materialnoprawnej podstawy podejmowania przez organy władzy publicznej rozstrzygnięć o charakterze kształtującym sytuację prawną jednostki. Przepisem materialnym jest art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, w którym zawarte zostały kategorie

dokumentów dotyczących wnioskodawcy, niepodlegających udostępnieniu. Przepis ten, zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (§ 25 ust. 1) określa „kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować”. Art. 31 ust. 1 pkt 2 określa formę prawną, w jakiej organy podejmują rozstrzygnięcia o charakterze władczym (§ 27 Zasad techniki prawodawczej).

Pomimo że w art. 31 ust. 1 pkt 2 nastąpiło powtórzenie *in extenso* przesłanek odmowy udostępnienia akt określonych w art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, to nie może budzić wątpliwości, że przepis ten w tym zakresie zawiera odesłanie do art. 30 ust. 2 ustawy. Samodzielnie nie statuuje on przesłanek odmowy udostępnienia akt.

Wykładnia językowa i systemowa art. 31 ust. 1 ustawy o IPN znajdują oparcie w stanowisku wyrażonym przez TK w postanowieniu z 28 maja 2008 r., sygn. K 2/07, zgodnie z którym art. 31 ust. 1 pkt 2 ma charakter normy proceduralnej. Powinna ona skłaniać sądy występujące z pytaniami prawnymi do stwierdzenia, że przepis ten nie mógł stanowić podstawy do wydania przez organy IPN decyzji o odmowie udostępnienia do wglądu akt, a w konsekwencji sądy powinny uchylić te decyzje jako wydane bez podstawy prawnej, nie zaś zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie wątpliwości w trybie pytania prawnego. W konsekwencji, w zakresie dotyczącym badania art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytania prawne zostały wniesione w związku z odmową udostępnienia wnioskodawcom do wglądu akt znajdujących się w zasobach IPN ze względu na spełnienie przesłanki zawartej w art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN. Zakres wyznaczony w *petitach* pytań prawnych podstawą kontroli czyni cały art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Tak określona podstawa zmierza do uruchomienia kontroli również w odniesieniu do przepisów, które nie znalazły zastosowania w stosunku do skarżącego przy wydaniu rozstrzygnięcia w jego sprawie (dotyczy to art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. b-c ustawy o IPN).

Gdyby Trybunał nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania, to – zdaniem Marszałka Sejmu – kontroli może podlegać wyłącznie zgodność z Konstytucją art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN, natomiast w odniesieniu do art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. b-c należy podtrzymać wniosek o umorzenie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy o IPN, Marszałek Sejmu stwierdza, że przepis ten, podobnie jak analogiczny do niego art. 32 ust. 2, reguluje odstępienie lub ograniczenie sporządzenia uzasadnienia decyzji w postępowaniu przed organami administracji (w pierwszej i drugiej instancji). Przepisy te nie dotyczą postępowania sądownoadministracyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w odniesieniu do art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy o IPN sąd nie wykazał, czy naruszenie uprawnienia strony do zaskarżenia decyzji w pierwszej instancji dotyczy również postępowania sądownoadministracyjnego i jakie ewentualnie wywołuje w tej płaszczyźnie skutki, jak również jaki wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne, spowoduje wyeliminowanie art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy o IPN z porządku prawnego. Ze względu na te okoliczności należy uznać, że dopuszczenie badania zgodności art. 31 ust. 2 zdanie drugie ustawy o IPN w trybie pytania prawnego nabrałoby cech kontroli abstrakcyjnej, a nie konkretnej. Z kolei w odniesieniu do zarzutu dotyczącego art. 32 ust. 2 sąd nie przytoczył – w ocenie Marszałka Sejmu – żadnej argumentacji dotyczącej niekonstytucyjności tego przepisu, a tym samym nie dopełnił wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

W świetle powyższego Marszałek stwierdza, że w stosunku do zarzutu związanego z art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 2 ustawy o IPN przesłanka funkcjonalna nie

została spełniona, a postępowanie w tym zakresie, jako niedopuszczalne, podlega umorzeniu.

3.3. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy o IPN, Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że przepisy te regulują tryb postępowania sądoadministracyjnego w sprawie skargi na decyzję odmawiającą wnioskodawcy udostępnienia dokumentów znajdujących się w zasobach IPN.

Kwestię zgodności z Konstytucją art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN należy – zdaniem Marszałka Sejmu – oceniać przede wszystkim przez pryzmat wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07. Stwierdzenie w nim przez Trybunał, że art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji (pkt 50 sentencji), wywołuje implikacje również w odniesieniu do art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 28 maja 2008 r., sygn. K 2/07, wydanym w związku z wnioskiem Marszałka Sejmu o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku z 11 maja 2007 r. Zdyskwalifikowanie przez Trybunał kategorii podmiotów określanych jako osobowe źródło informacji, co stanowiło przedmiot regulacji w art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, rodzi bezpośrednie następstwa także w odniesieniu do art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy, wysławiającego (w tym zakresie) tożsamą normę prawną. Brak orzeczenia, w sprawie o sygn. K 2/07, wobec art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest wynikiem braku jego zaskarżenia. Nie może to jednak usprawiedliwiać i uzasadniać zarazem odmownych decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie art. 31 ustawy o IPN, tylko z tego powodu, że art. 31 ust. 1 pkt 2 stał się skutek jego niezaskarżenia.

Podstawowy zarzut sformułowany w odniesieniu do art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN związany jest z proceduralnym charakterem tego przepisu. Ponieważ nie jest to przepis materialnoprawny, nie może kształtować treści decyzji w sprawie odmowy udostępnienia do wglądu akt. Ma on również charakter służebny względem art. 30 ust. 2 w tym sensie, że może być stosowany tylko wówczas, gdy wystąpią okoliczności wskazane w art. 30 ust. 2. „Byt” art. 31 ust. 1 pozostaje uzależniony od obowiązywania art. 30 ust. 2; częściowe stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności tego ostatniego, co nastąpiło w wyroku o sygn. K 2/07, wywołuje bezpośrednie konsekwencje w odniesieniu do art. 31 ust. 1 ustawy o IPN.

3.4. Odnosząc się do dalszych zarzutów podniesionych w pytaniach prawnych, Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że istotne znaczenie mają dotychczasowe wypowiedzi sądu konstytucyjnego dotyczące dopuszczalnych ograniczeń prawa osób zainteresowanych do wglądu do dokumentów znajdujących się w zasobach IPN. W szczególności miało to miejsce w wyroku z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, w kontekście praw gwarantowanych w art. 51 ust. 3 i 4, a także w art. 47 Konstytucji i dopuszczalnych ograniczeń tych praw.

Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji sądy wiążą z wewnętrzną niespójnością ustawy w zakresie dotyczącym udostępniania dokumentów osobom traktowanym jako osobowe źródło informacji, jak również z wynikającej stąd niepewności sytuacji prawnej jednostki. Praktyka stosowania art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy przez organy IPN w sytuacji, gdy uprzednio Trybunał Konstytucyjny zakwestionował ograniczenie dostępu do dokumentów osobom traktowanym jako osobowe źródło informacji, czyni postawione w tej mierze przez sądy zarzuty zasadnymi.

Również zarzut naruszenia przez art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN konstytucyjnych praw składających się na autonomię informacyjną jednostki należy – zdaniem Marszałka Sejmu – przywołać, jako adekwatny, pogląd wyrażony przez Trybunał w sprawie o sygn.

K 31/04. Sąd konstytucyjny wskazał, że osoby, których dotyczą dokumenty znajdujące się w zasobie IPN, nie mogą co do zasady zostać pozbawione prawa do wglądu do tych dokumentów, ewentualne zaś ograniczenie przez ustawodawcę korzystania z praw wynikających z autonomii informacyjnej jednostki musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Rację mają zatem pytające sądy, że w wypadku dokumentów niemających takiego charakteru, odmowa ich udostępnienia osobom traktowanym przez organy bezpieczeństwa państwa jako osobowe źródło informacji nie znajduje uzasadnienia w świetle przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zarzut niezgodności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN z art. 51 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za zasadny, co przekłada się na jednoczesne naruszenie art. 51 ust. 4 i art. 47, jak również art. 32 ust. 1 Konstytucji. Naruszone zostało bowiem prawo jednostki do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (naruszenie art. 51 ust. 4 Konstytucji). Z kolei naruszenie jednego z uprawnień stanowiących egzemplifikację prawa do prywatności, a więc art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji powoduje, że dochodzi do niezgodnego z Konstytucją wkroczenia przez ustawodawcę w sferę prywatności jednostki (naruszenie art. 47 Konstytucji). I wreszcie, nieznajdujące uzasadnienia w świetle przywołanych wyżej przepisów ograniczenie uprawnień osób traktowanych jako osobowe źródło informacji w każdym wypadku skutkować będzie niedopuszczalnym zróżnicowaniem ich sytuacji prawnej względem osób, wobec których ograniczenia takie nie zostały wprowadzone (naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W związku z powyższym, art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 47 i art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.5. Odnosząc się do pozostałej grupy zarzutów skierowanych wobec przepisów regulujących tryb postępowania sądowego w sprawie skargi na odmowę udostępnienia akt – art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy o IPN – Marszałek Sejmu podnosi następujące argumenty.

Niejawność postępowania sądowego w sprawie rozpatrzenia skargi na decyzję Prezesa IPN odmawiającą udostępnienia akt, przewidziana w art. 32 ust. 4 ustawy o IPN, odnosi się do aspektu wewnętrznego, obejmując zarówno strony postępowania (uczestników), jak i publiczność. Ustawa nie wskazuje motywów, którym służyć miało przyjęcie zasady rozpatrywania skargi na posiedzeniu niejawnym. Nie można ich również odnaleźć, odwołując się do przebiegu prac legislacyjnych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zapewnienie prawidłowego przebiegu procedur lustracyjnych należy uznać za wartość, której realizacja uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w zakresie prawa do rzetelnej procedury i nie prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W tym kontekście ograniczenie jawności postępowania wynikające z art. 32 ust. 4 ustawy o IPN może zostać uznane za służące ochronie porządku publicznego i nie pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Cel, jaki wiąże się z procedurą lustracyjną, może być realizowany tylko w ten sposób, że do czasu złożenia przez daną osobę oświadczenia lustracyjnego nie zostanie w stosunku do niej ujawniona, w jakimkolwiek postępowaniu, treść dokumentów świadcząca o jej współpracy z organami służb bezpieczeństwa. Natomiast przy ocenie, czy regulacja wprowadzona przez art. 32 ust. 4 ustawy o IPN nie prowadzi do naruszenia istoty zasad rzetelnej procedury oraz stanowiącej jej element jawności postępowania, konieczne jest uwzględnienie specyfiki postępowania, uregulowanego w art. 32 ust. 4-8 ustawy o IPN.

3.6. W ocenie Marszałka Sejmu, przedmiotem postępowania określonego w art. 32 ust. 4-8 ustawy jest prawidłowość kwalifikacji prawnej dokumentów przez organy IPN ze

względu na udział wnioskodawcy w ich sporządzeniu bądź też relacje wnioskodawcy z aparatem bezpieczeństwa.

Wskazanej specyfiki postępowania uregulowanego w art. 32 ust. 4-8 ustawy nie uwzględnia NSA, musi ona jednakże zostać wzięta pod uwagę przy ocenie stopnia dopuszczalnych odstępstw od wymogów sprawiedliwości proceduralnej. Obowiązek ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia sądu jest realizowany za pomocą różnych instrumentów – przez zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu, ale również w drodze nałożenia na sąd obowiązku sporządzenia uzasadnienia wyroku. Z zasad sprawiedliwości proceduralnej nie wynika przy tym *a priori* konieczność wprowadzenia w postępowaniu sądowym obu tych elementów. Zdaniem Marszałka Sejmu, odstąpienie przez prawodawcę od przyznania stronie prawa czynnego udziału w postępowaniu nie skutkuje zatem samoistnie naruszeniem zasad sprawiedliwości proceduralnej w zakresie ujawnienia stronom motywów rozstrzygnięcia sądu, o ile funkcję tę realizują inne instrumenty. Jednocześnie, ze względu na przedmiot spraw, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy, zapewnienie czynnego udziału stronom w postępowaniu nie jest wymagane, a z uwagi na cel ustawy lustracyjnej – pożądane. Tym samym nie można uznać, że wyłączenie jawności w tym postępowaniu narusza istotę zasad sprawiedliwości proceduralnej, co prowadziłoby do niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzony przez art. 32 ust. 5 ustawy brak możliwości czynnego udziału strony w postępowaniu stanowi konsekwencję wyłączenia jawności postępowania, uregulowanego w art. 32 ust. 4-8 ustawy. O dopuszczeniu tego ograniczenia przesądzają te same argumenty, które podniesiono w związku z wyłączeniem jawności postępowania.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 32 ust. 4 i 5 ustawy o IPN jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wobec zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, poprzez możliwość odstąpienia przez sąd od uzasadnienia wyroku w sprawach związanych z odmową udostępnienia akt, Marszałek Sejmu stwierdził, że ocena dopuszczalności wprowadzenia tej regulacji powinna zostać przeprowadzona w aspekcie tego, czy jest to konieczne dla realizacji ustawy lustracyjnej.

Niewątpliwie przyjęta w art. 32 ust. 6 ustawy regulacja dotycząca uzasadnienia wyroku w postępowaniu przed sądem administracyjnym odznacza się dysproporcją w porównaniu z przepisami normującymi zasady uzasadniania decyzji na etapie postępowania przed organami IPN. Po pierwsze, w postępowaniu sądowym odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia jest obligatoryjne. Ma ono charakter zupełny i nie ogranicza się do odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia w części faktycznej. Po drugie, następuje ono również wtedy, gdy nie jest to podyktowane koniecznością realizacji celów ustawy lustracyjnej (co może mieć miejsce np. w sytuacji, gdy dana osoba złożyła już oświadczenie lustracyjne).

O niedopuszczalności odstąpienia (w pełnym zakresie) od sporządzenia uzasadnienia przesądza również to, że z zasad sprawiedliwości proceduralnej wynika obowiązek wprowadzenia mechanizmów, które zapewniłyby przejrzystość postępowania. W sytuacji, w której dopuszcza się, z uwagi na zagwarantowanie rzetelności realizacji procedury lustracyjnej, wyłączenie jawności postępowania w odniesieniu do pewnych kategorii spraw, bezpośrednio powiązanych z lustracją, zapewnienie minimalnego poziomu przejrzystości postępowania pełnić muszą inne instrumenty. W kontekście rozpoznawanej sprawy instrumentem tym jest obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku w zakresie, w jakim nie jest to niezbędne dla realizacji ustawy lustracyjnej.

Wprowadzone w art. 32 ust. 6 ustawy ograniczenie w zakresie, w jakim nie służy realizacji ustawy lustracyjnej, nie jest niezbędne dla realizacji którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś przez unicestwienie gwarancji służących

przejrzystości postępowania, regulacja ta narusza istotę (jądro) zasad sprawiedliwości proceduralnej.

Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym art. 32 ust. 6 ustawy w sposób niedopuszczalny pozbawia stronę prawa do uzyskania uzasadnienia skutkuje bezpośrednio równoczesnym ograniczeniem jej prawa do odwołania od rozstrzygnięcia zapadłego w pierwszej instancji. Skutkuje to naruszeniem art. 78 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podziela również zarzut podniesiony przez NSA w kontekście niezgodności art. 32 ust. 6 ustawy o IPN z zasadą równości. Uprawnienia procesowe stron toczących przed sądem spór prawny powinny być jednakowe. W odniesieniu do art. 32 ust. 6 ustawy nie występują okoliczności, które stanowiłyby podstawę do odmiennego traktowania stron, będących podmiotami odznaczającymi się w jednakowym stopniu wspólną cechą relewantną (naruszenie zasady „równości broni”). Wobec czego Marszałek Sejmu stwierdza, że art. 32 ust. 6 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje odstępianie od uzasadnienia wyroku nieuwzględniającego skargi, jeżeli nie jest to niezbędne dla realizacji ustawy lustracyjnej, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.7. W odniesieniu do zarzutów sformułowanych wobec art. 32 ust. 8 ustawy o IPN, opartych na argumentacji podniesionej wobec art. 32 ust. 4-6 ustawy, zdaniem Marszałka Sejmu, z perspektywy wskazanych unormowań oznacza to, że w ocenie pytającego sądu postępowanie kasacyjne nie wyróżnia się żadnymi cechami specyficznymi względem postępowania w pierwszej instancji, które nakazywałyby jego odmiennie traktowanie. To znaczy, że rozstrzygnięcie przez Trybunał w kwestii przyjętego trybu postępowania w pierwszej instancji będzie odnosić się w jednakowy sposób również do postępowania kasacyjnego.

Marszałek Sejmu stwierdza, że art. 32 ust. 8 ustawy jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 20 października 2010 r. nie stawili się przedstawiciele pytających sądów. Sądy te nie zgłosiły udziału swoich przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem. Wobec tego sędzia sprawozdawca przedstawił zasadnicze motywy obu pytań prawnych. Następnie pozostali uczestnicy postępowania, przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, wypowiedzieli się co do stanowisk reprezentowanych przez nich urzędów.

Przedstawiciel Sejmu, zasadniczo podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie procesowym, z tym jednak, że zmodyfikował je w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, wnosząc o uznanie tego przepisu za niekonstytucyjny ze wskazanym wzorcem kontroli w całości.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, w początkowej fazie swojego wystąpienia, wskazał na potrzebę modyfikacji stanowiska zajętego przez Prokuratora Generalnego na piśmie i wniósł o umorzenie postępowania w całości. Uzasadniał to utratą przez zakwestionowane przepisy mocy obowiązującej, na skutek wejścia w życie, z 27 maja 2010 r., ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o IPN.

We wnioskach końcowych, jakie nastąpiły po pytaniach zadanych uczestnikom postępowania przez skład orzekający, przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko złożone na piśmie przez Marszałka Sejmu. Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie procesowym z 30 października 2009 r.



### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie.

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji *in fine*, którego treść została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie i wątpliwością, która wystąpiła w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest przesłanką konieczną wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Pytanie prawne musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd. Przesłanka ta została w niniejszej sprawie spełniona.

Przedmiotem pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) musi być konkretna norma prawna, co do której sąd pytający musi wykazać, że zastrzeżenia dotyczące jej konstytucyjności czy legalności są tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych (por. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173 i powołane tam orzecznictwo).

Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja, a więc zależność oparta na bezpośredniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne.

Postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem, gdy na gruncie tej sprawy pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie. Wykazanie tej zależności należy do sądu przedstawiającego pytanie. Brak przesłanki funkcjonalnej ma wpływ na kognicję Trybunału, stanowi przeszkodę formalną w przeprowadzeniu pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i musi skutkować umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (por. m.in. postanowienia TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; z 6 listopada 2008 r., sygn. P 60/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 164; z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168 oraz z 10 grudnia 2008 r., sygn. P 39/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 187 oraz wyroki TK: z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53). Merytorycznej kontroli Trybunału

Konstytucyjnego w trybie pytania prawnego podlegają bowiem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym (por. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106).

Trybunał jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) ma kompetencję do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu zakwestionowanego w pytaniu prawnym ma znaczenie dla treści orzeczenia mającego rozstrzygnąć sprawę, w której zadano pytanie prawne. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy wprowadzić wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale z drugiej strony teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd stawiający pytanie, prowadziłaby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem.

Spełnienie wszystkich warunków formalnych przez sąd przedstawiający pytanie prawne pozwala na stwierdzenie, że po stronie Trybunału aktualizuje się obowiązek rozpatrzenia danego pytania prawnego.

1.2. Zarówno w literaturze, jak i w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego ma być przepis, który powinien stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia podejmowanego przez sąd przedstawiający pytanie prawne.

W uzasadnieniu wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez pojęcie „podstawy prawnej” należy rozumieć „całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego (przepisy ustrojowe)” (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Przepisami prawa, które mogą podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego w trybie procedury pytań prawnych, mogą być te regulacje prawne, które będą wykorzystane (stosowane) w trakcie postępowania sądowego i które mogą doprowadzić organ sądowy do wydania na ich podstawie aktu stosowania prawa (orzeczenia). Mogą to być zarówno przepisy (normy) prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy (normy) prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy (normy) kompetencyjne i ustrojowe.

Pytania prawne zostały skierowane do Trybunału Konstytucyjnego na skutek wątpliwości konstytucyjnych sądów administracyjnych różnego szczebla w związku z sądowym badaniem prawidłowości materialnej i proceduralnej decyzji administracyjnych wydanych przez organ administracji publicznej.

W obu pytaniach prawnych przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu sądy – NSA i WSA w Warszawie – zakwestionowały art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN lub ustawa), który ze względu na treści, jakie przenosi, jest przepisem proceduralnym, jednakże organ administracji publicznej w wyniku jego stosowania wywodzi z niego treści materialnoprawne i na tej podstawie kształtuje prawa podmiotowe w postępowaniu przed organami Instytutu Pamięci Narodowej.

Trybunał przypomina, że jeżeli „(...) sąd orzekający poweźmie co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński i B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 74 i n.; A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995). Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji (por. W. Kręcisz, *Glosa do postanowienia SN z 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2002, s. 134; B. Nita, *Glosa do wyroku TK z 16 stycznia 2001 r., P 5/00*, „Palestra” nr 7-8/2002, s. 210).

(...) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, oprócz skutków oddziałujących w płaszczyźnie generalnej (*erga omnes*), umożliwić ma więc jednocześnie rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne. Dlatego przedmiotem pytania prawnego nie może być samodzielnie postawiony problem prawidłowości przyjmowanej przez sąd wykładni przepisów mających służyć za podstawę prawną wydawanego orzeczenia. Zagadnienie interpretacji kwestionowanych unormowań mogłoby natomiast mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, gdyby sąd występujący z pytaniem prawnym uznał, że przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób ich rozumienia pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym” (postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06).

W niniejszej sprawie kwestia utrwalonej praktyki orzeczniczej opartej na ustalonym rozumieniu, sprzecznym – zdaniem pytających sądów – ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi, zakwestionowanego art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN została wyraźnie zaakcentowana w obu pytaniach prawnych.

2. *Acquis constitutionnel* jako punkt wyjścia kontroli konstytucyjności w rozpoznawanej sprawie.

2.1. Ocena konstytucyjności zaskarżonego art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN nie może być prowadzona z pominięciem i w oderwaniu od dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydanego w związku z badaniem konstytucyjności ustaw lustracyjnych (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.; dalej: ustawa lustracyjna z 11 kwietnia 1997 r.; oraz 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. Nr 218, poz. 1592; dalej: ustawa lustracyjna z 18 października 2006 r.), w ich kolejnych brzmieniach, oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, a także wywiezionego w orzecznictwie Trybunału rozumienia niektórych ustawowych definicji i pojęć. Jest to tym bardziej konieczne, że argumentacja leżąca u podstaw wyroku TK z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48) i poprzedzającego go wyroku z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103), a także motywy ich uzasadnień zachowują aktualność i adekwatność w niniejszej sprawie. Ocena zgodności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN z punktu widzenia wzorców zawartych w art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji, a także w art. 2 Konstytucji nie może bowiem abstrahować od dotychczasowego *acquis constitutionnel*. Uwagi i konstatacje poczynione

przez Trybunał Konstytucyjny, w całym dotychczasowym orzecznictwie, w kwestiach dotyczących przede wszystkim ustawy o IPN oraz ustaw lustracyjnych, w większości wypadków nadal zachowują aktualność, w szczególności w stosunku do takiego samego lub zbliżonego zakresu normatywnego badanych przepisów. Materia prawna regulowana tymi ustawami bowiem wzajemnie się przenika i, jak stwierdził to Trybunał w sprawie o sygn. K 2/07, „w szczególności ustawa o IPN tworzy łącznie z ustawą z 18 października 2006 r. [ustawa lustracyjna] jeden mechanizm ze względów instytucjonalnych, funkcjonalnych i proceduralnych” (część III, pkt 4.1. uzasadnienia, s. 544).

W wyroku o sygn. K 31/04 Trybunał Konstytucyjny – w odniesieniu do ówczesnego stanu prawnego – wypowiedział się o prawie dostępu do dokumentów IPN osób niebędących pokrzywdzonymi (w rozumieniu ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r.), a także ograniczenia tego dostępu. Na tle ówczesnie obowiązującej ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r., Trybunał orzekł, że art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o IPN w związku z art. 6 ust. 2 i 3 tej ustawy oraz w związku z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim pozbawiają osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa do uzyskania informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących ich dokumentach, a także o sposobie uzyskania w nie wglądu, są niezgodne z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Zaskarżony wówczas art. 30 ust. 1 ustawy o IPN brzmiał:

„Pokrzywdzonemu należy, na jego wniosek, udzielić informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących go dokumentach”.

Z kolei art. 31 brzmiał: „Pokrzywdzonego albo osobę mu najbliższą Instytut Pamięci informuje o istnieniu w archiwum Instytutu Pamięci dotyczących go dokumentów oraz o sposobie uzyskania w nie wglądu” (ust. 1).

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

W sprawie o sygn. K 31/04 przepisy materialne wyłączające dostęp do dokumentów, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie nowej ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., uznane zostały co prawda za zgodne z Konstytucją – co do zasady, jednakże pod warunkiem i przy uwzględnieniu określonego sentencją wyroku rozumienia tego przepisu. To spowodowało dywersyfikację ograniczeń dostępu do dokumentów IPN. Uznanie zgodności kontrolowanych w sprawie o sygn. K 31/04 przepisów z Konstytucją nastąpiło bowiem pod warunkiem ustalonego ich rozumienia; za konstytucyjne uznano ograniczenie dotyczące wyłącznie dokumentów znajdujących się w zasobach Instytutu Pamięci Narodowej, wytworzonych przez osoby inne niż pokrzywdzony (a więc przez funkcjonariuszy, pracowników lub współpracowników organów bezpieczeństwa państwa). Dokumenty wytworzone przez te osoby musiały ich dotyczyć, a dostęp do nich uwarunkowany był dodatkowo złożeniem oświadczenia o fakcie służby, pracy lub współpracy z tymi organami (art. 35 ust. 2 ustawy o IPN).

W związku z rozstrzygnięciem podjętym w sprawie o sygn. K 31/04, dotyczącym art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o IPN (w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r.), analizując charakter prawny zbiorów przechowywanych w IPN oraz uwzględniając cel ustawy określony w jej preambule, Trybunał poczynił m.in. następujące konstatacje: „Jest oczywiste, że realizacja wskazanych (...) celów powinna się odbywać z poszanowaniem praw podmiotowych i gwarancji konstytucyjnych. Innymi słowy, ustawa o IPN, która pozytywnie reguluje, na określonych w niej zasadach, dostęp do objętych nią zbiorów wskazanych uprawnionych, nie może naruszać praw innych zainteresowanych, jakie wynikają w szczególności z art.

47 i art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji, które stanowią podstawowe (...) wzorce kontroli” (cz. III, pkt 2.1. uzasadnienia; s. 1230).

2.2. Dostosowanie brzmienia ustawy o IPN do wymagań wyroku o sygn. K 31/04 w zakresie ograniczenia dostępu do dokumentów i zbiorów było przedmiotem późniejszych zmian legislacyjnych. Na skutek rozstrzygnięcia wydanego w sprawie o sygn. K 31/04 ustawodawca podjął działania, w wyniku których miało nastąpić uwzględnienie w treści ustawy o IPN skutków tego orzeczenia. Art. 39 pkt 18 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. nadał nowe brzmienie m.in. art. 30 i art. 31 ustawy o IPN. W uzasadnieniu projektu ustawy lustracyjnej (druk sejmowy nr 360, V kadencja Sejmu) wskazano, że ustawa o IPN „w znacznym zakresie wymaga wprowadzenia nowych regulacji z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2005 r. sygn. akt K 31/04”. Przyjmując racjonalność działań ustawodawcy, można było zakładać, że intencją nowelizacji było, aby przepisy ustawy o IPN, w tym grupa przepisów od jej art. 30 do art. 35, w brzmieniu ustalonym na mocy art. 39 pkt 18 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., zrealizowały ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione w wyroku o sygn. K 31/04, w sposób umożliwiający wszystkim zainteresowanym wgląd w dokumenty ich dotyczące, znajdujące się w zasobach archiwalnych IPN. Uchwalona wówczas m.in. treść art. 31 ustawy o IPN, a w szczególności zakwestionowany jej ust. 1 pkt 2, jest przedmiotem badania w rozpatrywanej sprawie.

2.3. W kolejnej już sprawie „lustracyjnej”, w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o IPN tworzy łącznie z ustawą lustracyjną z 18 października 2006 r. jeden mechanizm ze względów instytucjonalnych, funkcjonalnych i proceduralnych (por. cz. III, pkt 4.1. uzasadnienia). W związku z tym, jeżeli dokumenty wytworzone i zgromadzone przez organy bezpieczeństwa państwa, mające odzwierciedlać współpracę, w rozumieniu art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., stają się podstawą wyciągania w stosunku do osób objętych obowiązkiem lustracyjnym, i do innych osób, których dane zostały zewidencjonowane i zamieszczone w katalogach, negatywnych w stosunku do nich ocen zarówno społecznych, moralno-politycznych, jak i negatywnych konsekwencji prawnych, osoby te w demokratycznym państwie prawnym muszą mieć prawo do ochrony i obrony ich godności, czci i dobrego imienia. Tym samym muszą mieć prawo realizacji tej ochrony poprzez prawo dostępu do pełnego zakresu dokumentów ich dotyczących i wykorzystywanych przeciwko nim. Prawo to nie może być ograniczone tylko do dostępu do danych osobowych. Musi ono uwzględniać dostęp do dokumentów, pozostających w zasobach IPN, w których osobom zainteresowanym przypisany został udział w wytwarzaniu tych dokumentów. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia treści tych dokumentów, wniosków wyciągniętych i sformułowanych przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa na podstawie przekazanych informacji, a zwłaszcza z punktu widzenia elementu, jakim miał być zamiar przekazującego informację „naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela” (por. cz. III, pkt 1.8. uzasadnienia).

Dokonując oceny konstytucyjności ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. i ustawy o IPN, Trybunał Konstytucyjny w tym samym wyroku stwierdził, że art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji (pkt 50 sentencji), a także, że art. 52a pkt 5 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.: dalej: Konwencja) (pkt 54 sentencji).

Zakwestionowany w punkcie 54 sentencji wyroku o sygn. K 2/07, art. 52a pkt 5 ustawy o IPN miał identyczną treść normatywną jak art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN. Kwestia ta była przedmiotem postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2008 r. (sygn. K 2/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 75), wydanego na skutek wniosku Marszałka Sejmu, złożonego w trybie art. 74 ust. 1 ustawy o TK, o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku w sprawie o sygn. K 2/07, w tym w odniesieniu do art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN. W postanowieniu tym Trybunał stwierdził m.in., że: „(...) uznany [za niekonstytucyjny] w pkt 50 sentencji wyroku art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN ma identyczną treść z uznanym również za niekonstytucyjny art. 52a pkt 5 tej ustawy. Występuje tu tożsamość normy (choć jej nośnikami są różne przepisy). W jednym i drugim wypadku chodzi o osobę, która była traktowana przez organy bezpieczeństwa państwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Kwestii niekonstytucyjności katalogu określonego w tym przepisie poświęcony został punkt 16.1. części III uzasadnienia wyroku (OTK ZU nr 5/A/2007, s. 576-577) i treści tam zawarte odnoszą się, i obejmują w całej pełni, także tę kategorię osób, o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN. Nie sposób byłoby bowiem założyć, że Trybunał inaczej traktuje tę samą kategorię osób, co do tożsamości której w świetle ustawy nie ma najmniejszej wątpliwości, w zależności od tego, w jakim przepisie jest o niej mowa. Przypomnieć należy, że Trybunał, dokonując kontroli konstytucyjności, orzeka o normach. Zdyskwalifikowana konstytucyjnie norma może być zawarta we fragmencie, jednej lub kilku jednostkach redakcyjnych tekstu (przepisach), a jednorazowa dyskwalifikacja jest miarodajna dla wszystkich sytuacji ewentualnego stosowania normy”.

2.4. Poczyniona wyżej uwaga do wyroku o sygn. K 2/07 ma istotne znaczenie dla oceny zarzutów postawionych w rozpatrywanej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ta sama kategoria osób, o której jest mowa w art. 52a pkt 5 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN, wymieniona została także przez ustawodawcę w zakwestionowanym w niniejszej sprawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Przepis ten nie był przedmiotem orzekania w sprawie o sygn. K 2/07, nie został on bowiem zakwestionowany przez wnioskodawcę. Brak oceny konstytucyjności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN w sprawie o sygn. K 2/07 nie może usprawiedliwiać i zarazem uzasadniać odmownych decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie tego przepisu, tylko z tego powodu, że Trybunał Konstytucyjny, związany granicami wniosku (art. 66 ustawy o TK), nie orzekał o niezakwestionowanym przepisie.

Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest funkcjonalnie związany z treścią jej art. 30 ust. 2 pkt 2 i może rodzić skutki prawne tylko o tyle, o ile jest treściowo zsynchronizowany z treścią art. 30 ust. 2 pkt 2, jak i art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Uznanie w wyroku TK za niekonstytucyjną normy zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 52a pkt 5 ustawy o IPN wywołuje skutki w treści normy art. 31 ust. 1 pkt 2. Trybunał Konstytucyjny z całym naciskiem potwierdza w obecnie rozpatrywanej sprawie tezę sformułowaną w przywołanym wyżej postanowieniu z 28 maja 2008 r. w sprawie o sygn. K 2/07, że jednorazowa konstytucyjna dyskwalifikacja normy zawartej we fragmencie, jednej lub kilku jednostkach redakcyjnych tekstu (przepisach) jest miarodajna dla wszystkich sytuacji ewentualnego stosowania tej normy.

Należy bowiem mieć na uwadze to, że art. 31 ustawy o IPN określa jedynie formę odmowy uwzględnienia wniosku o udostępnienie do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawcy, podczas gdy poprzedzający go bezpośrednio art. 30 mówi o podmiotowym prawie dostępu do dokumentów, co jest konkretyzacją na gruncie ustawowym konstytucyjnej zasady dostępu każdej osoby do urzędowych dokumentów i zbiorów danych, określonej w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Jest oczywiste, że przepis

określający jedynie procesową formę rozstrzygnięcia o prawie, gdy chodzi o decyzję administracyjną, nie może być podstawą ustalenia i konkretyzacji materialnej treści samego prawa, jego granic oraz warunków jego realizacji.

2.5. Na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 2/07 szereg przepisów ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. oraz ustawy o IPN, w wyniku stwierdzenia ich niekonstytucyjności, zostało usuniętych z porządku prawnego. W okresie od wejścia w życie wyroku sygn. K 2/07 ustawodawca pięciokrotnie nowelizował obie ustawy. Nie objął jednak nowelizacją art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że „Zasady techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej) stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (por. wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51).

Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest przepisem proceduralnym definiującym formę, w jakiej ma być realizowany obowiązek organu administracji publicznej w wypadku, gdy obywatel podejmuje działania zmierzające do skorzystania ze swego prawa podmiotowego gwarantowanego przez ustawę zwykłą, jak i Konstytucję. Konstytucja dopuszcza ograniczenie prawa podmiotowego na warunkach określonych w ustawie. Ustawodawca nie może ignorować nowego – powstałego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – stanu prawnego, jeśli wskutek podjętego testu konstytucyjności okazuje się, że ograniczenie to nie spełnia warunków wynikających z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN), a także z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji (art. 52a pkt 5 ustawy o IPN) i wskazuje na brak korelacji pomiędzy regulacjami prawa podmiotowego i przepisami proceduralnymi.

3. W dniu 27 maja 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 79, poz. 522; dalej: ustawa nowelizująca z 18 marca 2010 r.).

3.1. Na skutek zmian wprowadzonych przez art. 1 pkt 9 lit. a oraz b i pkt 10 ustawy nowelizującej z 18 marca 2010 r., art. 30 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 ustawy o IPN otrzymały nowe brzmienie:

– art. 30 ust. 1: „Każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu dotyczących go dokumentów będących w zasobach Instytutu Pamięci”.

– art. 30 ust. 2: „Instytut Pamięci udostępnia dokumenty, o których mowa w ust. 1, dotyczące wnioskodawcy lub kopie tych dokumentów, jeżeli stan fizyczny zachowania dokumentów nie pozwala na ich udostępnienie lub jeżeli o dostęp do tych samych dokumentów ubiega się jednocześnie wiele osób lub gdy dysponuje wyłącznie kopiami tych dokumentów, przy czym:

1) Instytut Pamięci udostępnia kopie dokumentów, o których mowa w ust. 1, dotyczących wnioskodawcy i wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach

bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji;

2) (utracił moc)”.

– art. 31 ust. 1: „Udostępnienie przez Instytut Pamięci kopii dokumentów, w przypadku, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1, następuje w drodze decyzji administracyjnej”.

– art. 31 ust. 2: „Od decyzji, o której mowa w ust. 1, służy odwołanie do Prezesa Instytutu Pamięci”.

– art. 32 ust. 1: „Po rozpatrzeniu odwołania, o którym mowa w art. 31 ust. 2, Prezes Instytutu Pamięci wydaje decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1;

2) uchyla decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1, i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji”.

3.2. Ustawa nowelizująca z 18 marca 2010 r. weszła w życie przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Ogólną zasadą jest, że zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wyjątek od tej reguły przewiduje art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Zasada ta znajduje zastosowanie także w odniesieniu do pytań prawnych (por. np. postanowienia TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49, 18 kwietnia 2007 r., sygn. P 12/04, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 44, oraz wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126).

Wojewódzki Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., ma obowiązek wydać wyrok „na podstawie akt sprawy”, a więc na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonego działania lub bezczynności – a w niniejszej sprawie – wydania kontrolowanych decyzji Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. „Miarodajny jest stan prawny obowiązujący w dniu podjęcia zaskarżonego działania lub bezczynności. Sąd jednak obowiązany jest uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy lub innego aktu normatywnego z Konstytucją, ustawą, umową międzynarodową” (B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 445-446 i omówione tam orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Ustawa nowelizująca z 18 marca 2010 r. nie zawiera żadnych, z wyjątkiem przepisu o wejściu w życie ustawy, przepisów intertemporalnych, umożliwiających ewentualne odstępianie od tej reguły i orzekanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie nowej regulacji ustawowej. Tym bardziej odstępianie od orzekania w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego jest niepożądane. Sąd ten rozpoznaje bowiem skargę kasacyjną, a zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. „rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej”.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 46/07, „Sąd administracyjny bada, czy decyzja administracyjna jest zgodna z prawem obowiązującym w dniu jej wydania. Podejmując decyzję o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego, sąd administracyjny sygnalizuje wątpliwości konstytucyjne w stosunku do podstawy prawnej wydanej decyzji. W takim wypadku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, sąd administracyjny sygnalizuje gotowość odstępiania od zasady *tempus regit actum* w sytuacji, gdy kwestionowany przepis zostałby uznany za



niezgodny z unormowaniami Konstytucji”. Jedynym zaś czynnikiem modyfikującym stan prawny w rozważanej sprawie, a w szczególności sprawie rozpoznawanej w trybie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny, mogłoby stać się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kwestionowanego przepisu z ustawą zasadniczą (por. np. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw osób będących skarżącymi w postępowaniach przed pytającymi sądami badanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

4. Art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o IPN jako przedmiot zaskarżenia w pytaniach prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

4.1. W pytaniu prawnym Naczelny Sąd Administracyjny zakwestionował m.in. art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN z punktu widzenia jego zgodności z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie kwestionuje zgodność tylko art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN w zakresie, w jakim odmawia on zainteresowanemu udostępnienia dotyczących ich dokumentów, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji.

Art. 31 ustawy o IPN przewiduje, że:

„1. Odmowa uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 30, w zakresie dotyczącym udostępnienia dokumentów:

1) wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji,

2) z których treści wynika, że wnioskodawca:

a) był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji,

b) zobowiązał się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych,

c) realizował zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczał temu organowi informacji,

następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja ta jest równoznaczna z odmową realizacji praw określonych w art. 33 ust. 2.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. 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.

3. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, służy odwołanie do Prezesa Instytutu Pamięci”.

Jak podkreślają wszyscy uczestnicy postępowania w niniejszej sprawie, istotnym czynnikiem mającym znaczenie dla oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN jest tożsamość treściowa tego przepisu względem art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN uznanego – wyrokiem o sygn. K 2/07 (pkt 50 wyroku) – za niezgodny z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji.

Art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o IPN, w brzmieniu poddanym ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/07, miał następujące brzmienie:

„1. Każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów.

2. Instytut Pamięci udostępnia kopie dostępnych dokumentów, o których mowa w ust. 1, dotyczących wnioskodawcy, z wyjątkiem dokumentów:

1) wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji;

2) z których treści wynika, że wnioskodawca:

a) był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji,

b) zobowiązał się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych,

c) realizował zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczał temu organowi informacji”.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN spowodowało usunięcie tego przepisu, w zakwestionowanym zakresie, z porządku prawnego z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Nr 85, pod poz. 571. Ogłoszenie to miało miejsce 15 maja 2007 r.

4.2. Ustawa o IPN (w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2010 r.) wyróżnia szereg podmiotów, które mają, z mocy ustawy, dostęp do zbiorów objętych tą ustawą, uzależniony od pozycji prawnej poszczególnych kategorii osób. Rozdział czwarty tej ustawy reguluje kwestie związane z „udostępnianiem dokumentów przez Instytut Pamięci”, w tym procesowe zasady udostępniania do wglądu kopii dokumentów dotyczących osób, które o nie wnioskuje.

W związku treścią pytań prawnych NSA i WSA, istotne znaczenie ma powołany wyżej art. 30 ustawy o IPN, przyznający każdemu prawo do wystąpienia z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów (art. 30 ust. 1), do którego odsyła zakwestionowany art. 31 ust. 1 ustawy o IPN.

Art. 30 ust. 1 ustawy o IPN realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe, zawarte w art. 51 ust. 3 Konstytucji, zapewniające każdemu dostęp do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Prawo to doznało ograniczenia w art. 30 w ust. 2 pkt 1 zawierającym materialnoprawną przesłankę odmowy udostępniania dokumentów znajdujących się w zasobach Instytutu Pamięci. Ograniczenie odnosiło się do kopii dokumentów wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

Zakwestionowany w pytaniach prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN ma charakter proceduralny i określa formę, w jakiej następuje odmowa uwzględnienia wniosku o udostępnienie do wglądu dokumentów. Odmowa ta przybiera formę decyzji administracyjnej. Jednakże przepis ten nie tylko wskazuje na formę, w jakiej odmowa ta następuje, lecz także przywołuje przesłanki odmowy udostępnienia wnioskowanych dokumentów, które w swej warstwie treściowej odpowiadają przesłankom materialnym zawartym w nieobowiązującym już, uznanym przez TK za niezgodny z Konstytucją, art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN. W konsekwencji, jak podkreślają pytające sądy, art. 31 ust. 1 pkt 2, pomimo swojego proceduralnego charakteru w praktyce stanowi materialnoprawną podstawę decyzji o odmowie udostępnienia kopii wskazanych w nim dokumentów.

4.3. W art. 51 Konstytucja statuuje prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Zgodnie z art. 51 ust. 3 zdanie drugie istnieje konstytucyjnie przewidziana możliwość ustawowego ograniczenia prawa podmiotowego, określonego w art. 51 ust. 3 *in princ* (dostęp „każdego” do dokumentów i zbiorów danych). Jednakże jest to dopuszczalne tylko ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw.

Konstytucyjne prawo każdego do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4), będące nawiązaniem do prawa do prywatności wyrażonego w art. 47 Konstytucji i rozwinięciem go, nie może być skutecznie ograniczone ustawowo do pewnej kategorii osób. Ta autonomia informacyjna ma, ze względu na gwarancyjny charakter prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia, bezwzględny zakres stosowania. Może podlegać ograniczeniom wyłącznie ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W sprawie o sygn. K 2/07 Trybunał stwierdził, że „żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji nie zawiera, jak to ma miejsce w art. 51 ust. 3, upoważnienia do ustawowego ograniczenia wskazanego w nim prawa. Nie znaczy to jednak, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma tu zastosowania. Ze względu na podwójny charakter gromadzonych dokumentów i danych, będących nie tylko informacjami o osobie, lecz także dokumentami o charakterze historycznym, zawierającymi wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa, nie może wchodzić w grę ich usunięcie, i takie stanowisko znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (cz. III, pkt 2.8. uzasadnienia).

4.4. Trybunał podkreślił również, że „w wypadku regulacji ustawowych, które opierać się mają na wskazanych zasadach, szczególnego znaczenia nabiera właściwe zastosowanie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, rozumianej nie tylko jako element składowy konstytucyjnych zasad nieograniczania wolności i praw jednostki, ale jako zasada ustrojowa, będąca immanentnym składnikiem koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta wyznacza wszystkie istotne składniki regulacji ustawowej, a więc – przykładowo – zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji, głębokość ingerencji państwa w sprawy jednostek i sprawy społeczeństwa czy charakter i dolegliwość sankcji” (cz. III, pkt 2.9. uzasadnienia wyroku o sygn. K 2/07). Poglądy te zachowują aktualność na tle kontroli konstytucyjności dokonywanej w niniejszej sprawie, tym bardziej że ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw może nastąpić jedynie w wypadkach wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Katalog wymienionych w tym przepisie przesłanek ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco (por. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25).

Dostęp do „dokumentów i zbiorów danych dotyczących danej osoby” podlega ochronie wynikającej z art. 51 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa dostępu „każdego” do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych może mieć miejsce jedynie w drodze regulacji ustawowej. Ograniczenia te nie mogą być jednak kształtowane dowolnie, a przede wszystkim – nie występuje tu uchylenie generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia konstytucyjnego prawa (dostępności do dokumentów, art. 51 ust. 3 Konstytucji) muszą bowiem znajdować uzasadnienie w

zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W szczególności zatem ingerencja w sferę praw jednostki wymaga ustalenia, czy istnieje konieczność ochrony innego dobra (konstytucyjnego) o wyższej randze w stosunku do poświęcanego dobra indywidualnego (por. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 686).

Istotą zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

„Konieczność w demokratycznym państwie” – jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa – wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, koncepcja „istoty” wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Proporcjonalność oznacza natomiast, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 31).

W związku z poczynionymi uwagami rozważenia wymaga kwestia zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji odnośnie do problemu ograniczeń dostępu do dokumentów dotyczących wnioskodawcy. Należy przy tym uwzględnić, wielokrotnie podkreślaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności z Konstytucją.

Zdaniem Trybunału, punktem wyjścia oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o IPN jest art. 30 ust. 1 ustawy o IPN, w którym ustawodawca zagwarantował prawo podmiotowe polegające na tym, że „Każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów”. Analiza kolejnych regulacji o charakterze procesowym, będących przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, prowadzi do wniosku, że uniemożliwiają one skuteczne korzystanie z ustawowo i konstytucyjnie gwarantowanego prawa.

Zakwestionowane regulacje procesowe prowadzą w rzeczywistości do odmowy udostępnienia dokumentów dotyczących wnioskodawcy, a motywy takiej odmowy i motywy rozstrzygnięć sądowych prowadzonych w trybie kontroli decyzji administracyjnej są udostępniane tylko stronie będącej dysponentem dokumentów. Stroną tą jest IPN realizujący zadania organu władzy publicznej. Podobnego ograniczenia doznaje już samo postępowanie sądowe, zarówno przed WSA, jak i NSA, na skutek wyłączenia stosowania art. 106 § 2 p.p.s.a., przy jednocześnie konstytucyjnie gwarantowanej (art. 45 ust. 1) jawności postępowania sądowego.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sformułowało pogląd, zgodnie z którym, w wypadku sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; 6 marca 2000 r., sygn. P 10/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 56). Unormowanie konstytucyjne zaś gwarantuje każdemu prawo dostępu do dokumentów go dotyczących (art. 51 ust. 3), żądania sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4) czy wreszcie prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego i dobrego imienia (art. 47).

Art. 7 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. nakłada obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych o faktach z przeszłości związanych z pracą, służbą lub współpracą z organami bezpieczeństwa państwa, jako jednego ze środków gwarantujących realizację celów ustawy lustracyjnej. Obok tego obowiązku pojawia się również potrzeba ujawniania informacji zawartych w archiwach zawierających dokumenty aparatu bezpieczeństwa po to, aby móc chronić mechanizmy funkcjonowania państwa demokratycznego przed zagrożeniami wynikającymi z totalitarnej przeszłości.

Z art. 47 i art. 51 Konstytucji wynika zasada autonomii informacyjnej. Informacje dotyczące obywateli mogą być publikowane (udostępniane) tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przede wszystkim jednak jednostka ma prawo do ochrony prawnej swego życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także do prostowania informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

4.5. Ograniczenie dostępu do dokumentów dotyczących osób, o których była mowa w niekonstytucyjnym art. 30 ust. 2 pkt 2, poprzez narzucenie tego ograniczenia w formie procesowej (art. 31 ust. 1 pkt 2), a nie materialnoprawnej, i to w sytuacji, gdy znacznie rozszerzył się krąg tych osób na skutek rozszerzenia pojęcia współpracy w art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., powoduje nieuprawnione wkroczenie w autonomię informacyjną jednostki, ograniczenie środków, na podstawie których mogłaby realizować konstytucyjnie gwarantowane prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. A to z kolei jest równoznaczne z naruszeniem art. 51 ust. 4 Konstytucji i korespondującego z nim art. 47 Konstytucji, wyrażającego ochronę prawa do prywatności.

Publikacja katalogów aktualizuje ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia jednostki, a także jej prawo do prostowania informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Równolegle stosuje się wobec jednostki środki polegające na ograniczeniu jej dostępu do dokumentów zawierających informacje publikowane w katalogach IPN. Ograniczenie dostępu do dokumentów osób, których dokumenty te dotyczą, jest w tym zakresie nadmierne i nieproporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ponieważ istota wolności i praw, o których mowa w art. 51 ust. 4 i art. 47 Konstytucji, zostaje wobec tych osób naruszona.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ograniczanie dostępu do dokumentów urzędowych i zbiorów danych pozostających w zasobach IPN osób, których dokumenty i zbiory te dotyczą, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, jest niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 3 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.6. Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, jeśli chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję, w szczególności wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę. Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy we właściwy sposób wyrażają normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy. Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody ustalania ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie – przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK o sygn. K 50/07 i powołane tam orzecznictwo).

Biorąc pod uwagę zarzuty, jakie zostały przedstawione przez pytające sądy wobec art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, Trybunał stwierdza, że sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż w konsekwencji, w praktyce jego stosowania, doszło do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń.

Relacja, jaka zachodziła pomiędzy uznanymi wcześniej za niekonstytucyjne art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 52a pkt 5 ustawy o IPN a badanym art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, z całą pewnością pozwala na stwierdzenie, że celem ustawodawcy nie było ustanowienie w zakwestionowanym przepisie kolejnej, treściowo sprzecznej z dwiema pozostałymi, normy, z której można – jako przepisu proceduralnego – wywieść prawo podmiotowe, a także ograniczenia tego prawa w sposób niezgodny z materialnoprawnym art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN.

W stanie prawnym obowiązującym przed wydaniem wyroku o sygn. K 2/07, w odniesieniu do art. 31 ust. 1 ustawy o IPN, można uznać, że część przepisu, która objęta jest jego pkt 2, stanowiła uchybienie legislacyjne, polegające na powtórzeniu tych samych treści normatywnych w kilku przepisach tej samej ustawy. Powtórzenie zawarte w art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN mogło być traktowane co najwyżej jako informacja o normach istniejących. Po wyroku o sygn. K 2/07 pozostawienie – w kolejnych nowelizacjach ustawy o IPN – normy z art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, która treściowo odpowiadała normie wyrażonej w przepisach uznanych przez TK za niekonstytucyjne, w dalszym ciągu było uchybieniem legislacyjnym pozostającym w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej, a w szczególności z ich § 25 i § 27.

5. Art. 31 ust. 2 i art. 32 ustawy o IPN jako przedmiot zaskarżenia w pytaniach prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

5.1. Zakwestionowany w pytaniu prawnym NSA art. 31 ust. 2 ustawy o IPN (w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2010 r.) ma następujące brzmienie: „Decyzja, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. 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”. Zdaniu drugiemu tego przepisu NSA zarzuca naruszenia art. 2, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 32 ma następujące brzmienie:

„1. Po rozpatrzeniu odwołania, o którym mowa w art. 31 ust. 3, Prezes Instytutu Pamięci wydaje decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1;

2) uchyla decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1, i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

2. Można odstąpić od uzasadnienia faktycznego decyzji, o której mowa w ust. 1, lub je ograniczyć 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.

3. Wnioskodawcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 1, w terminie określonym w art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...).

4. Sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym.

5. Przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się.

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

7. Po wydaniu wyroku sąd administracyjny niezwłocznie zwraca do Instytutu Pamięci akta postępowania.

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

Art. 32 ust. 2 ustawy o IPN postawiony został zarzut naruszenia art. 2, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 32 ust. 4 i 5 ustawy – naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 32 ust. 6 i 8 ustawy zaś – naruszenia art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższe przepisy mają charakter proceduralny i regulują tryb postępowania ujęty w rozdziale 4 ustawy o IPN dotyczący udostępniania dokumentów przez IPN i sądowej kontroli decyzji tego organu administracji publicznej.

Osobą uprawnioną do ubiegania się o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów jest każdy, kto wystąpi o to z wnioskiem do IPN (art. 30 ust. 1 ustawy o IPN). Uprawnionymi są także osoby, których dotyczy podmiotowe ograniczenie dostępu do kopii dokumentów zawarte w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o IPN, a które to ograniczenie dotyczy dokumentów „wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji”. Przepis ten ma charakter materialnoprawny, podobnie jak uznany – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 – za niekonstytucyjny art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN.

Odmowa uwzględnienia wniosku w stosunku do osób, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o IPN, odbywa się w trybie i na zasadach określonych m.in. w przepisach proceduralnych – art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 32 ust. 2. Art. 32 ust. 3 statuuje prawo do zaskarżenia decyzji Prezesa IPN do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Art. 32 ust. 4-6 reguluje postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym wszczęte na skutek skargi na decyzję organu administracji. Natomiast art. 32 ust. 8 ustawy o IPN to regulacja dotycząca postępowania kasacyjnego przed NSA.

Poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepisy proceduralne ustawy nie różnicują trybu postępowania wobec podmiotów, których dotyczą, wymienionych w art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a-c. Kontrola konstytucyjności zakwestionowanego art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN prowadzi do uruchomienia procedury kontroli wobec przepisów, które znajdują zastosowanie w decyzjach administracyjnych podjętych wobec skarżących, którym odmówiono udostępnienia do wglądu kopii dotyczących ich dokumentów.

W tej sytuacji Trybunał stwierdza, że kontrola konstytucyjności art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN w całości jest w postępowaniu w sprawie pytania prawnego NSA konieczna.

5.2. Postępowanie przed NSA toczy się na skutek skargi kasacyjnej, której celem jest ocena prawidłowości wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji. Ocena ta może mieć miejsce jedynie w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 p.p.s.a.). Podobnie jak w odniesieniu do art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, ocena art. 31 ust. 2 zdanie drugie, art. 32 ust. 2, 4, 5, 6 i 8 ustawy o IPN z punktu widzenia zachowania standardów konstytucyjnych wpłynie na treść podejmowanego przez NSA rozstrzygnięcia.

Jak wynika z treści art. 31 ust. 2 zdanie drugie, przepis ten przewiduje możliwość odstąpienia przez organ IPN od uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów lub ograniczenie tego uzasadnienia ze względów wskazanych w tym przepisie. Analogicznie – możliwość odstąpienia lub ograniczenia uzasadnienia decyzji przez organ odwoławczy (Prezesa IPN) – reguluje art. 32 ust. 2. Przepisy te odnoszą się do postępowania na poziomie organu administracji. Niemniej trafność i zasadność tak



proceduralna, jak i materialna wydanych przez organ decyzji podlega ocenie sądu administracyjnego.

Przedmiotem oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego, na skutek skargi kasacyjnej i w granicach tej skargi, pozostaje co prawda rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji – wojewódzkiego sądu administracyjnego – jednakże poprzedzające je decyzje organu administracji będą istotne z punktu widzenia treści zaskarżenia, determinują bowiem zakres i motywy tego zaskarżenia. WSA, uwzględniając skargę na decyzję organu, może w trybie art. 145 p.p.s.a. m.in. uchylić decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (§ 1 pkt 1); może także stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach (§ 1 pkt 3). Na skutek skargi kasacyjnej może dojść – zgodnie z art. 186 p.p.s.a. – do uchylecia lub zmiany w całości lub w części zaskarżonego orzeczenia WSA, nie zaś decyzji administracyjnej. Jednakże „Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny” (art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a.).

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej w trybie skargi kasacyjnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Badanie tych przepisów z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją uruchomi kontrolę norm regulujących przedmiotowy zakres kontroli przeprowadzonej przez WSA i NSA w zakresie oceny zgodności z prawem decyzji administracyjnych IPN oraz rozstrzygnięcia WSA w toku kontroli tych decyzji.

5.3. Art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN przewidują możliwość ograniczenia lub odstąpienia od sporządzania uzasadnienia faktycznego decyzji o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawcy i decyzji wydanej na skutek postępowania odwoławczego. Uregulowania te wyłączają tym samym, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o IPN, stosowanie art. 107 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.).

Z art. 43 ust. 1 ustawy o IPN wynika, że „Postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”. Art. 107 § 4 k.p.a. przewiduje zaś, że „Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania”. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, uzasadnienie prawne zaś – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.).

W ustawie o IPN decyzja, o której mowa w art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 32 ust. 2 dotyczy sytuacji, w której wniosek (żądanie strony) o udostępnienie do wglądu kopii dokumentów nie został uwzględniony. Tym samym zaistniała przesłanka odwrotna niż wynikająca z art. 107 § 4 k.p.a., uprawniająca do odstąpienia od uzasadnienia decyzji.

Trybunał Konstytucyjny podziela zarzut NSA, że brak uzasadnienia faktycznego, czy to w całości, czy w części, powoduje, że strona postępowania, która chce skorzystać z prawa do jej zaskarżenia, pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości obrony swoich

praw. Ustawa o IPN przewiduje możliwość zaskarżenia decyzji organu w toku postępowania administracyjnego, a także zaskarżenia decyzji wydanej w trybie odwoławczym do sądu administracyjnego, w ramach konstytucyjnego prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Szczegółowe uzasadnienie odwołania przez stronę nie jest wymagane (art. 128 k.p.a.). Odwołanie od decyzji organu IPN ma charakter dewolutywny. Mimo to wykonanie prawa do zaskarżenia staje się pozorne i iluzoryczne, bowiem na skutek odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, która nie zwiera ustaleń faktycznych, powoduje, że organ administracji drugiej instancji musi dokonać ustaleń własnych. Umocowany do działania jedynie w kierunku postępowania uzupełniającego, na mocy art. 136 i art. 138 § 2 k.p.a., podejmuje działania jak organ pierwszej instancji, bowiem „Organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję” (art. 136 k.p.a.), a także „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę organ ten może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy” (art. 138 § 2 k.p.a.).

Jeżeli jednak organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w ogóle albo rozstrzygnął sprawę na podstawie postępowania dowodowego podjętego w nieznacznej części lub przeprowadził postępowanie z naruszeniem przepisów procesowych, organ odwoławczy (stwierdzając podstawy do merytorycznego rozstrzygnięcia) winien wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do rozpoznania w pierwszej instancji. Jeżeli zaś w takiej sytuacji organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w całości lub w znacznej części, czego mu czynić nie wolno, narusza zarówno przepisy art. 136 i art. 138 § 2 k.p.a. jak i art. 15 k.p.a., oznacza to bowiem przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego tylko w jednej instancji (w drugiej), a nie w dwóch, który to wymóg wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego unormowanej w art. 15 k.p.a. (tak np.: wyrok WSA w Lublinie z 18 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 29/08, Lex nr 480461 i podobnie WSA w Olsztynie z 12 września 2007 r., sygn. akt II SA/Ol 717/07, Lex 420273).

Wydana tym samym przez organ odwoławczy decyzja, na podstawie innych niż tylko uzupełniające czynności, powoduje, że strona pozbawiona zostaje dwukrotnego rozpoznania sprawy, gdyż z ustaleniami faktycznymi może zapoznać się po raz pierwszy dopiero w decyzji wydanej na skutek odwołania.

W odniesieniu do zarzutu art. 32 ust. 2 ustawy o IPN, Trybunał stwierdza, że przepis ten, podobnie jak art. 31 ust. 2 zdanie drugie przewiduje możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji wydanej przez Prezesa IPN w wyniku prowadzonego przed nim postępowania odwoławczego. Na tle tego przepisu następuje ograniczenie prawa do uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji. Tym samym zarzut realizacji celu prawa do zaskarżenia staje się silniejszy. Słusznie podnosi Naczelny Sąd Administracyjny, że brak uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, połączony z brakiem dostępu do akt na skutek odmowy tego dostępu, powoduje, że strona postępowania administracyjnego nie ma możliwości stwierdzenia, czy nastąpiła weryfikacja decyzji pierwszej instancji.

Uzasadnienie decyzji, zarówno faktyczne, jak i prawne, stanowi niezbędny element prawa jednostki do prawidłowego zaskarżenia decyzji administracyjnej. Naruszenie tego prawa stanowi naruszenie art. 78 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że wyjątek od zasady i trybu zaskarżenia określa ustawa. Nie należy jednak zapominać, że ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych muszą znaleźć swoje uzasadnienie w art. 31 ust. 3

Konstytucji i nie mogą naruszać istoty tych praw i wolności. Zakres tych ograniczeń musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności.

Zakwestionowane art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 32 ust. 2 odwołują się do przesłanki „uniemożliwienia realizacji ustawy” lustracyjnej, jednakże zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, takie sformułowanie nie daje możliwości ustalenia zachowania proporcji pomiędzy prawem ograniczanym a prawem chronionym. Jeżeli prawem chronionym miałyby być porządek publiczny (art. 31 ust. 3 Konstytucji), to chociażby z powodu niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania tej przesłanki nie jest możliwe ustalenie, czy ograniczenie prawa do uzasadnienia decyzji administracyjnej, a przez to ograniczenie prawa do jej zaskarżenia, jest proporcjonalne względem prawa, które miałyby być chronione.

5.4. Zakwestionowane przepisy – art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy o IPN – dotyczą postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, a także sądem kasacyjnym, regulują tym samym postępowania sadowoadministracyjne dotyczące postępowania w przedmiocie skargi na odmowę udostępnienia do wglądu dokumentów znajdujących się w zasobach IPN.

Artykuł 32 ma następujące brzmienie:

„1. Po rozpatrzeniu odwołania, o którym mowa w art. 31 ust. 3, Prezes Instytutu Pamięci wydaje decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1;

2) uchyla decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1, i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

2. Można odstąpić od uzasadnienia faktycznego decyzji, o której mowa w ust. 1, lub je ograniczyć 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.

3. Wnioskodawcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 1, w terminie określonym w art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...).

4. Sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym.

5. Przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się.

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

7. Po wydaniu wyroku sąd administracyjny niezwłocznie zwraca do Instytutu Pamięci akta postępowania.

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

Art. 106 p.p.s.a., którego stosowanie wyłącza art. 32 ust. 5 ustawy o IPN, ma następujące brzmienie:

„§ 1. Po wywołaniu sprawy rozprawa rozpoczyna się od sprawozdania sędziego, który zwięźle przedstawia na podstawie akt stan sprawy ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów skargi.

§ 2. Po złożeniu sprawozdania, strony – najpierw skarżący, a potem organ – zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. Przewodniczący udziela głosu pozostałym stronom według ustalonej przez siebie kolejności.

§ 3. Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

§ 4. Fakty powszechnie znane sąd bierze pod uwagę nawet bez powołania się na nie przez strony.

§ 5. Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego”.

Wobec przepisów regulujących tryb postępowania sądowoadministracyjnego, w ramach którego rozpoznawana jest skarga na decyzję Prezesa IPN o odmowie udostępnienia wnioskodawcy do wglądu kopii dotyczących go dokumentów, Naczelny Sąd Administracyjny stawia zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (art. 32 ust. 4 i 5 ustawy o IPN), art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (art. 32 ust. 6 ustawy o IPN) oraz naruszenia art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (art. 32 ust. 8 ustawy o IPN).

5.5. Art. 45 ust. 1 Konstytucji został wskazany przez Naczelny Sąd Administracyjny jako wzorzec do badania wszystkich zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z kolei ust. 2 art. 45 przewiduje, że „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

W wyroku z 16 marca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na treść prawa do sądu, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji, jak i dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36, tak też wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64).

NSA wskazuje na naruszenie sprawiedliwości proceduralnej przez art. 32 ust. 4 ustawy o IPN, który statuuje zasadę rozpoznania skargi na decyzję Prezesa IPN o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawcy na posiedzeniu niejawnym. Powoduje to, że jawność postępowania – o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji – zostaje wyłączona nie tylko dla publiczności, ale przede wszystkim dla stron tego postępowania. Zarzut NSA wobec art. 32 ust. 4 dotyczy naruszenia przez ten przepis elementu prawa do sądu – tzw. sprawiedliwości proceduralnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego. Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 37-38). Wskazywał także, na czym polega owa sprawiedliwość proceduralna, tym bardziej że w praktyce nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów

postępowań sądowych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze sądowej. Oceniając przestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, należy uwzględnić zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania (por. wyrok z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72, s. 915). Podejmując próbę wskazania podstawowych standardów sprawiedliwości proceduralnej, wyznaczających granice swobody regulacyjnej prawodawcy, Trybunał wskazywał, że różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają wspólne jądro, sprowadzające się do: 1) możliwości bycia wysłuchanym (uprawnienie stron do przedstawienia swojego stanowiska), 2) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, w celu uniknięcia dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, 3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, jw., s. 38; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7, s. 89, z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113).

W wyroku w sprawie o sygn. K 7/09 Trybunał podkreślił, że „Wśród wymienionych fundamentalnych standardów sprawiedliwości proceduralnej szczególną rolę odgrywa wymóg zapewnienia stronom prawa do wysłuchania. Prawo to zakłada w szczególności zagwarantowanie odpowiednich uprawnień, umożliwiających stronom skuteczną obronę swoich słusznych interesów w postępowaniu sądowym”.

5.6. W związku z art. 32 ust. 4 ustawy o IPN, NSA w pytaniu prawnym podkreśla, że zasadą postępowania sądowno-administracyjnego są jawne posiedzenia sądowe. Rozpoznanie sprawy następuje na rozprawie. Wyłączenie jawności rozprawy, o którym mowa w art. 45 ust. 2 Konstytucji, może mieć miejsce w ściśle określonych sytuacjach. Konkretyzacja tego przepisu znajduje swoje odbicie w art. 96 p.p.s.a. („§ 1. Sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności objęte tajemnicą państwową lub służbową. § 2. Sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie”).

NSA zwraca jednak uwagę, że wyłączenie jawności rozprawy nie oznacza niejawności rozpoznania sprawy. Wyłączenie jawności rozprawy odnosi się bowiem do osób trzecich, np. publiczności. Nie zamyka to jednak drogi do udziału w postępowaniu stronie (jej pełnomocnikowi, przedstawicielom ustawowym, prokuratorowi, osobom zaufania). P.p.s.a. przewiduje rozstrzygnięcie na posiedzeniu niejawnym, jednakże przede wszystkim kwestii formalnych. Z tego względu NSA wskazuje na naruszenie sprawiedliwości proceduralnej przez art. 32 ust. 4 ustawy o IPN, który statuuje zasadę rozpoznania skargi na decyzję Prezesa IPN o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawcy – na posiedzeniu niejawnym. Powoduje to, że jawność postępowania – o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji – zostaje wyłączona nie tylko dla publiczności, ale przede wszystkim dla stron tego postępowania.

Art. 95 p.p.s.a., zgodnie z którym „Na posiedzenia jawne wstęp na salę sądową mają – poza stronami i osobami wezwanymi – tylko osoby pełnoletnie. Na posiedzenia niejawne mają wstęp tylko osoby wezwane”, dopuszcza możliwość wezwania na

posiedzenie niejawne określonych osób, jednakże nadal nie znosi niejawności rozpoznania sprawy, a przede wszystkim – jak podkreśla NSA – nie zapewnia stronom czynnego udziału w postępowaniu. W takich warunkach proceduralnych sąd nie ma możliwości uzyskania dodatkowych wyjaśnień, strony zaś nie mają możliwości ich przedstawienia. A zgodnie z art. 90 § 2 p.p.s.a. sąd może w sprawie, która rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym, wyznaczyć rozprawę („§ 2. Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym”). Dotyczy to jednak tych spraw, których rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym przewiduje p.p.s.a. Postanowienia ustaw szczególnych co do trybu postępowania – jak ustawa o IPN – wyłączają możliwość zastosowania regulacji, o której mowa w art. 90 § 2 p.p.s.a. („§ 1. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie”).

Ponadto, jak podkreślił w pytaniu prawnym Naczelny Sąd Administracyjny, praktyka sądów WSA w Warszawie i NSA jest taka, że sprawy, które dotyczą kwestii poruszonych w pytaniach prawnych obu sądów, rozpoznawane są na posiedzeniach niejawnych. Wyznaczenie zaś rozprawy staje się zbędne ze względu na wyłączenie – przez art. 32 ust. 5 ustawy o IPN – art. 106 § 2 p.p.s.a., który umożliwia stronom ustne zgłaszanie swoich żądań, wniosków oraz składania wyjaśnień. Tym samym można stwierdzić, że sprawiedliwość proceduralna, będąca elementem prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, doznaje w art. 32 ust. 4 i w art. 32 ust. 5 ustawy o IPN, ograniczenia.

Ograniczenie jawności rozpoznania sprawy przewidziane zostało w art. 45 ust. 2 Konstytucji, przy czym aby ograniczenie było konstytucyjnie dopuszczalne, musi ono mieć miejsce ze względu na przesłanki wymienione w tym przepisie, a więc ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania, a więc odstępianie od zasady jawnego rozpoznania (art. 45 ust. 1 Konstytucji) może nastąpić tylko na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał już w uzasadnieniu (w pkt 4.4.), że ograniczenia konstytucyjnego prawa muszą znajdować uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ingerencja w sferę praw jednostki wymaga ustalenia, czy istnieje konieczność ochrony innego dobra (konstytucyjnego) o wyższej randze w stosunku do poświęcanego dobra indywidualnego.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazuje, że ograniczenia muszą być konieczne, a to oznacza, że muszą pozostawać w bezpośrednim związku z chronioną wartością. Nie mogą być zastępowane innymi środkami prawnymi, które prowadzić mogą do ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Muszą także uwzględniać właściwą proporcję pomiędzy dobrem chronionym a dobrem podlegającym ograniczeniu.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił już, w związku z oceną konstytucyjności art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o IPN, że przepis ten narusza konstytucyjne prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych, o którym mowa w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to jest nadmierne i nieproporcjonalne, ponieważ istota wolności i praw, o których mowa w art. 51 ust. 4 i art. 47 Konstytucji zostaje naruszona.

Ustawa o IPN, w art. 39, przewiduje możliwość ograniczenia dostępu do niektórych dokumentów pod warunkiem, że zostały one wyodrębnione, a dostęp do nich mogą mieć tylko osoby wyznaczone (ust. 1). Wyodrębnione dokumenty stanowią zbiór tajny, przechowywane są w archiwum IPN i podlegają szczególnej ochronie (ust. 2).

Ograniczenie nałożone na dostęp do tak zastrzeżonych zbiorów podyktowane być musi bezpieczeństwem państwa (ust. 1).

Poza tym ustawa o IPN, w art. 36, zapewnia dostęp do dokumentów zgromadzonych przez IPN, w celu wykonywania zadań ustawowych (ust. 1 pkt 1), prowadzenia badań naukowych (ust. 1 pkt 2), publikacji materiału prasowego (ust. 1 pkt 3).

Trybunał podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w pytaniu prawnym, że jeżeli żaden z dokumentów czy zbiorów danych nie ma charakteru tajnego (art. 39 ustawy o IPN) i może być udostępniany innym osobom niż wnioskodawca zainteresowany wglądem do kopii dokumentów go dotyczących, celem wykonania przez te osoby zdań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o IPN, to trudno jest wskazać, jaka wartość lub jakie dobra mają być chronione poprzez ograniczenie jawności postępowania, jawnego rozpoznania sprawy.

Z akt spraw przedstawionych, wraz z pytaniem prawnym, Naczelnego Sądu Administracyjnego (także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego) nie wynika, aby dokumenty wnioskowane przez skarżących znajdowały się w zbiorach zastrzeżonych. Inna byłaby wówczas podstawa prawna decyzji o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawców.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny nie znajduje uzasadnienia funkcjonowania w porządku prawnym regulacji ograniczającej prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu jawnym, tym bardziej że ograniczenie to jest nieproporcjonalne w stosunku do wartości, jakie mają być chronione.

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

W postępowaniu sadowoadministracyjnym prowadzonym w związku z sądową kontrolą decyzji wydanych przez Prezesa IPN prawo do bycia wysłuchanym mające swoje zakotwiczenie w art. 106 § 2 p.p.s.a. („Po złożeniu sprawozdania, strony – najpierw skarżący, a potem organ – zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. Przewodniczący udziela głosu pozostałym stronom według ustalonej przez siebie kolejności”), na mocy przepisu szczególnego, jakim jest art. 32 ust. 5 ustawy o IPN, zostaje ograniczone. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 5 ustawy o IPN, „Przepisu art. 106 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się”.

W wyroku z 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, Trybunał Konstytucyjny powtórzył za wskazanym tam również orzecnictwem, że „(...) w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego gwarancje konstytucyjne prawa do sądu obejmują – oprócz prawa dostępu do sądu (tj. prawa do uruchomienia postępowania przed sądem) prawo do wyroku sądowego, czyli prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu, uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swych racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć (...)” (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125).

Prawo do sądu, to prawo do przedstawienia argumentów, wniosków, dowodów, podstaw faktycznych i prawnych, formułowania żądań, możliwości polemizowania ze stroną przeciwną. Niewątpliwie art. 32 ust. 5 ustawy o IPN jest konsekwencją uregulowania zawartego w art. 32 ust. 4 – wyłączającego jawność postępowania. Skoro jednak Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do uznania tego wyłączenia za konstytucyjnie dopuszczalne, to konsekwentnie nie znajduje również podstaw do uznania za zgodne z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu ograniczenia wynikającego z art. 32 ust. 5 ustawy o IPN, tym bardziej że ograniczenie to nie znajduje oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie jest bowiem możliwe ustalenie, jakie dobro ma być chronione wprowadzonym ograniczeniem.

Trybunał stwierdza ponadto, że ograniczenie prawa do wysłuchania jest tu skumulowane, ze względu na ograniczenie, jakie wynika z wyłączenia stosowania art. 106 § 2 p.p.s.a., które powiązane jest w rzeczywistości także z uprzednim brakiem możliwości zapoznania się z uzasadnieniem decyzji Prezesa IPN, jeżeli ten skorzysta z przysługującego mu prawa odmowy jego sporządzenia.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 32 ust. 5 jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.8. Zgodnie z art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, „Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko Prezesowi Instytutu Pamięci. Skarżącemu doręcza się odpis wyroku”. Przepis ten, w ocenie NSA, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wynika z treści przepisu, jedynym uprawnionym do otrzymania uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest Prezes IPN. Skarżący, niezależnie od wyniku sprawy, nigdy nie ma możliwości uzyskania wyroku wraz z uzasadnieniem, tym bardziej że WSA zobligowany jest do sporządzenia uzasadnienia jedynie w sytuacji uwzględnienia skargi. Nieuwzględnienie skargi znosi obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku.

Tak skonstruowany przepis narusza, zdaniem NSA, prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia (art. 78 Konstytucji). Ograniczenie prawa do sądu nie znajduje oparcia w przesłankach jego dopuszczalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a ponadto narusza zasadę równości stron postępowania poprzez nadmierne uprzywilejowanie jednej z nich (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W związku z powyższym Trybunał przypomina, że zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny sporządza uzasadnienie z urzędu wówczas, gdy skarga została uwzględniona. Oddalenie skargi jest uzasadniane wówczas, gdy zażąda tego strona. Reguły odnoszą się do wszystkich wyroków, niezależnie od tego, czy ich wydanie poprzedzone było rozprawą, czy też wynikało z postępowania prowadzonego na posiedzeniu niejawnym. Art. 32 ust. 6 ustawy o IPN stanowi *lex specialis* względem powszechnych przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi.

Byt prawny wyroku nie jest uzależniony od sporządzenia uzasadnienia. Z punktu widzenia formalizmu prawnego istotna jest bowiem jego sentencja zawierająca rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Z sentencji wyroku strony postępowania dowiedzą się o uwzględnieniu lub oddaleniu skargi, nie poznają natomiast podstawy prawnej i faktycznej takiego rozstrzygnięcia. Nie poznają motywów, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny, podejmując określony kierunek rozstrzygnięcia. Nie będą wiedziały, w jakim stopniu zarzuty podniesione w skardze do WSA przez stronę, niebędącą Prezesem IPN, były zasadne, a w jakim chybione. Takie rozwiązanie prawne wpływa również na



dalsze postępowanie sądowe, na skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zdaniem NSA, tak ukształtowany przepis ustawy o IPN nie pozwala na funkcjonowanie rzetelnej procedury sądowej, a przez to narusza prawo do sądu, w sposób niezajdujący usprawiedliwienia w przesłankach zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. pkt 4.4. uzasadnienia), a także pozostaje w sprzeczności z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez uprzywilejowanie jednej strony tego samego postępowania.

Trybunał ponownie stwierdza, że prawo do sądu nie ma jednak bezwzględnego i absolutnego charakteru, stwarzającego uprawnionemu, w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania, możliwość nieograniczonej ochrony swych praw na drodze sądowej (por. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być w konsekwencji traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Odrębność proceduralna może jednak być potraktowana w pewnych sytuacjach jako ograniczenie prawa do sądu. Swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza bowiem dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (por. wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04).

Dokonując oceny pozycji stron postępowania, wzajemnych relacji w ramach obowiązujących je procedur, właściwych dla danego postępowania, Trybunał wielokrotnie posługiwał się określeniem „równości broni”, przez co należy rozumieć zrównoważenie pozycji procesowej stron, wyznaczającej rodzaj i zakres dostępnych proceduralnie środków obrony ich praw i interesów na drodze sądowej. Odstępstwo od tego zrównoważenia pozycji prowadzić może do naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej. Do naruszenia tego nie dojdzie, jeżeli ograniczenie któregoś z elementów prawa do sądu będzie w pełni uzasadnione np. naturą samego postępowania lub też będzie usprawiedliwione np. zasadą proporcjonalności. W przeciwnym wypadku ustawodawca może narazić się na zarzut arbitralności i nieracjonalność ustanowionego prawa.

Trybunał stwierdza, że ograniczenie zawarte w art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, odmawiające prawa lub też przyznające prawo do uzasadnienia wyroku, niezależnie od kierunku rozstrzygnięcia, tylko jednej stronie tego samego postępowania sądowoadministracyjnego, nie spełnia kryteriów pozwalających na stwierdzenie, że „równość broni” została zachowana. Wręcz przeciwnie, jedna ze stron jest na pozycji uprzywilejowanej względem drugiej strony. To uprzywilejowanie trwa od początku postępowania. Jest ono już widoczne na etapie postępowania przed organem administracji publicznej, a następnie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, aż do złożenia skargi kasacyjnej do NSA. Uprzywilejowanie nie jest podyktowane celem, takim jak większa efektywność postępowania czy jego szybkość.

Jak podnosi w pytaniu prawnym NSA, materialną treścią prawa do zaskarżenia jest stworzenie stronie możliwości uruchomienia procedury weryfikacji rozstrzygnięcia

wydanego w przez sąd w pierwszej instancji. Przy czym nie chodzi pytającemu sądowi o ustawową, ale o realną możliwość zaskarżenia. Zrealizowanie prawa do zaskarżenia staje się pozorne. Brak bowiem uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji nie pozwala na dokonanie oceny prawidłowości przyjętych przez sąd ustaleń i poczynionych wniosków. Nie pozwala stronie na podjęcie rzeczywistej polemiki, a także wypełnienie przez skarżącego ustawowych warunków, jakie musi spełnić skarga kasacyjna.

Należy przy tym zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. NSA nie ma kompetencji do kształtowania skargi kasacyjnej, poprzez jej konkretyzację, uzupełnienie, wykładnię. Jak bowiem stwierdził NSA w wyroku z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1119/08 (Lex nr 550075), „Jeżeli strona nie podważy skutecznie podstawy faktycznej wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, to jest ona wiążąca dla Naczelnego Sądu Administracyjnego, stosownie do wskazanego wyżej art. 183 § 1 p.p.s.a.”. W konsekwencji brak uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego ma również ten skutek, że ogranicza prawo strony do zaskarżenia tego wyroku do NSA, a co za tym idzie, narusza art. 78 Konstytucji.

Badając przepis ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulujący postępowanie w trybie skargi kasacyjnej w związku z przepisami kodeksu celnego, w uzasadnieniu wyroku z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, Trybunał powiedział, że „Prawo do sądu wzmacnia poręczenie instancyjności jako zasady postępowania sądowego i administracyjnego. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron (a więc tylko uczestnicy określonego postępowania) ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. O ile przedmiotem roszczenia opartego na postanowieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest «rozpatrzenie sprawy», o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy. Podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w sprawie z 27 czerwca 1995 r. o sygn. K. 4/94 (OTK ZU w 1995 r., cz. I, s. 171-191). Trybunał uznał wówczas, że uniemożliwienie zaskarżenia do sądu wyższej instancji postanowienia sądu «ogranicza zainteresowanym prawo do sądu», co powoduje sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego” (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Jak słusznie zauważa w swoim stanowisku Sejm, w postępowaniu, które toczy się z wyłączeniem udziału skarżącego (art. 32 ust. 4 ustawy o IPN), uzasadnienie wyroku sądu stanowi dla skarżącego jedyne źródło informacji co do motywów, zarówno prawnych, jak i faktycznych, które przesądziły o przyjęciu przez sąd rozstrzygnięcia określonej treści. Z drugiej strony uzasadnienie jako element, który musi towarzyszyć rozstrzygnięciu sądowemu, uznawane jest za konieczny składnik w świetle prawa do odwołania oraz kasacyjnego modelu postępowania przed sądem drugiej instancji.

W wyroku z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, a także w poprzedzającym je postanowieniu z 11 kwietnia 2005 r., sygn. SK 48/04 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45), Trybunał Konstytucyjny zajął wyraźne stanowisko i stwierdził, że „uzasadnianie orzeczeń sądowych jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki. 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; – umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości;

– wzmacnia bezpieczeństwo prawne”.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej została powiązana z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zdaniem NSA, wyłączenie prawa do uzasadnienia i wynikające z tego faktu ograniczenia nie znajdują oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprawiedliwość proceduralna nakazuje obowiązek wprowadzania takich mechanizmów postępowania, które zapewniłyby przejrzystość postępowania. W kontekście rozpoznawanej sprawy instrumentem takim pozostaje obowiązek uzasadnienia wyroku, co najmniej w zakresie, w jakim nie jest to niezbędne do realizacji ustawy lustracyjnej. Wprowadzone w art. 32 ust. 6 ustawy o IPN ograniczenie, w zakresie, w jakim nie służy realizacji ustawy lustracyjnej, nie jest niezbędne dla realizacji którejkolwiek z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.9. Przepisom art. 32 ust. 6 i 8 ustawy o IPN Naczelny Sąd Administracyjny zarzucił także naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące (por. uzasadnienia wyroków z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35, 17 października 2006 r., sygn. P 38/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 123).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. K 10/96, „Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (orzeczenie z 3 września 1996 r., OTK ZU nr 4/1996, poz. 33). Do tego poglądu nawiązują, przede wszystkim, wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70) i 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40) oraz szereg orzeczeń wydanych w okresie późniejszym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wykazanie naruszenia przez kwestionowane regulacje prawa do sądu zwalania Trybunał od obowiązku obszernego uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że w analizowanej sprawie naruszenie art. 45 ust. 1 ściśle wiąże się z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Ustawodawca, wyłączając lub ograniczając rodzaj i zakres dostępnych proceduralnie środków obrony praw i interesów jednej tylko strony postępowania lub inaczej – uprzywilejowując jedną tylko stronę poprzez umożliwienie jej skorzystania, stosowania pewnego rodzaju i zakresu dostępnych środków obrony praw i interesów, wprowadził istotne zróżnicowanie w zakresie konstytucyjnego prawa do sądu, traktując gorzej pewną grupę uczestników postępowania przed sądem administracyjnym w sprawie skargi na decyzję Prezesa IPN o odmowie udostępnienia do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawcy. Trybunał stwierdza, na tle poczynionych uprzednio rozważań, że brak jest

przekonujących podstaw do różnicowania stron tego postępowania. Z tych względów uznaje, że art. 32 ust. 6 ustawy o IPN jest również niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Tryb postępowania przed NSA w sprawie kasacji został uregulowany w art. 32 ust. 8 ustawy o IPN i ma następujące brzmienie: „Do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4-6”. Przepis ten dotyczy kasacji od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego – sądu pierwszej instancji – podtrzymującego w mocy decyzję organów IPN odmawiającą udostępnienia do wglądu kopii akt dotyczących osoby zwracającej się z wnioskiem o ich udostępnienie.

Zgodnie z treścią tego przepisu, postępowanie kasacyjne toczy się według tych samych zasad i reguł, jakie obowiązują w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Zdaniem NSA, art. 32 ust. 8 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy czym wobec tego przepisu ustawy adekwatne pozostają zarzuty, jakie zostały postawione wobec art. 32 ust. 4 i 5 ustawy o IPN. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony przez pytający sąd. Również w warunkach rozpoznawania skargi kasacyjnej od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie znajduje konstytucyjnego usprawiedliwienia ograniczenie jawności postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a także ograniczenie prawa do wysłuchania strony w tym postępowaniu. Ograniczenia te naruszają zarówno prawo do sądu, jak i prawo do sprawiedliwości proceduralnej, o których mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. A ponieważ nie znajdują one uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności, nie wiadomo bowiem, jakiemu celowi mają służyć, naruszają także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W stosunku do zarzutów podniesionych także wobec art. 32 ust. 8 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, Trybunał stwierdza, że kwestia naruszania art. 78 Konstytucji, jak to miało miejsce w wypadku art. 32 ust. 6 ustawy o IPN, nie występuje ze względu na brak możliwości dalszego zaskarżania orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych na skutek rozpoznania kasacji. Mimo to adekwatny pozostaje zarzut związany z uzasadnieniem orzeczenia NSA. Jak wynika z treści art. 193 p.p.s.a., NSA z urzędu uzasadnia wszystkie wyroki. Jednakże uwzględnienie skargi kasacyjnej i uchylenie w całości lub części zaskarżonego orzeczenia WSA, i przekazanie go do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał takie orzeczenie, powoduje, że wyrok uchylający zostaje doręczony – zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 6 ustawy o IPN – tylko organowi. Ponowne rozpoznawanie sprawy przed WSA zostaje zakłócone w ten sposób, że zostaje zachwiana tzw. równość broni. Organ ponownie będzie miał uprzywilejowaną pozycję, tylko on bowiem znać będzie motywy, jakimi kierował się sąd kasacyjny, rozpoznając skargę – zgodnie z art. 183 p.p.s.a. – w granicach kasacji, a także będzie znał motywy, na jakich oparte zostało ponowne rozstrzygnięcie WSA, który zgodnie z art. 190 p.p.s.a. „związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny”.

Takie uprzywilejowanie organu powoduje nieuzasadnioną nierówność stron postępowania, a przez to naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## 6. Konkluzja.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakwestionowane w pytaniach prawnych art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 31 ust. 2 zdanie drugie, art. 32 ust. 2, 4, 5, 6 i 8 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2010 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o ujawnianiu informacji o

dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, naruszają wskazane w tych pytaniach standardy konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz zwraca uwagę, że ustalenia poczynione w niniejszym wyroku pozostają w zgodzie z kluczowym rozstrzygnięciem prawodawcy zawartym w ustawie nowelizującej z 18 marca 2010 r., która wyeliminowała – od 27 maja 2010 r. – dotychczasowy art. 31 ust. 1 pkt 2 i wprowadziła *pro futuro*, zgodny z obecnym rozstrzygnięciem, stan prawny sankcjonujący dostęp każdego do kopii dokumentów pozostających w dyspozycji Instytutu Pamięi Narodowej.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 18 marca 2010 r. podniesiona została następująca argumentacja: „Praktyka działania IPN pogłębiła jeszcze ten problem [ograniczenia prawa do obrony oskarżonych o współpracę z organami bezpieczeństwa] przez przyjęcie rozszerzających i arbitralnych kryteriów odmowy dostępu do dokumentów. Proponowane rozwiązanie udostępnia więc dokumenty wszystkim zainteresowanym i uwalnia IPN od obowiązku orzekania, który dokument można udostępnić i komu, a który nie. Przedkładany projekt stanowi w tym zakresie również wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...). Wejście w życie projektowanych zmian spowoduje pozytywne skutki prawne, ponieważ przyczyni się do pełniejszej realizacji praw obywatelskich” (druk sejmowy nr 2625, VI kadencja).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie spełnia powyższe oczekiwania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Teresy Liszcz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do całego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2010 r. w sprawie o sygn. P 37/09.

Inaczej niż Trybunał uważam, że postępowanie w tej sprawie powinno być umorzone w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania, spowodowaną brakiem przesłanki „funkcjonalnej” w pytaniach prawnych obydwu pytających sądów.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, sąd może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, „jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Tę konstytucyjną przesłankę uszczegóławia art. 32 ust. 3 ustawy o TK, wymagający między innymi, aby pytanie prawne wskazywało, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało ono postawione. Nie mam wątpliwości co do tego, że w niniejszej sprawie odpowiedź Trybunału nie była konieczna dla zgodnego z Konstytucją rozstrzygnięcia spraw toczących się przed pytającymi sądami.

Tożsamy w obu pytaniach prawnych przedmiotem kontroli konstytucyjności był art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN albo ustawa). Art. 31 ust. 1 ustawy – w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2010 r. – stanowił, że odmowa uwzględnienia wniosku o udostępnienie do wglądu kopii dokumentów dotyczących wnioskodawcy z tego powodu, że: a) dokumenty te były wytworzone przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa [PRL] albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji bądź, b) z treści dokumentów wynika, że wnioskodawca: c) był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji, d) zobowiązał się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych, e) realizował zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczał temu organowi informacji, następuje **w drodze decyzji administracyjnej** (*podkreśl. moje – T. L.*).

Z uzasadnienia pytań prawnych, zwłaszcza pytania NSA, oraz ze stanowisk uczestników postępowania wynika jasno, że nie mają oni wątpliwości co do charakteru tego przepisu jako przepisu procesowego, który nie nadaje IPN-owi prawa do odmowy udostępnienia do wglądu kopii dokumentów i nie określa materialnoprawnych przesłanek odmowy, a tylko określa prawną formę odmowy (formę decyzji administracyjnej), której materialnoprawne przesłanki były określone w art. 30 ust. 2 ustawy o IPN.

Z dniem utraty mocy obowiązującej przez art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN w następstwie wyroku TK z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), została wyłączona materialnoprawna przesłanka odmowy udostępnienia do wglądu akt, z treści których wynikało, że wnioskodawca był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji lub że

zobowiązał się do dostarczania informacji bądź do jakiegokolwiek pomocy temu organowi lub dostarczał mu informacji czy też realizował inne zadania zlecone.

Jednakże przedmiotem wyroku TK w sprawie K 2/07 nie był – z powodu niezaskarżenia – art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, który był proceduralnym odpowiednikiem materialnoprawnego art. 30 ust. 2 pkt 2 tejże ustawy. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 28 maja 2008 r., sygn. K 2/07, umarzającym postępowanie w sprawie wniosku Marszałka Sejmu z 17 lipca 2007 r. o wyjaśnienie wątpliwości co do treści wyroku w sprawie o sygn. K 2/07, stwierdził jednak, że „Brak orzeczenia w tej części nie może usprawiedliwiać i uzasadniać zarazem odmownych decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie art. 31 ustawy o IPN, tylko z tego powodu, że przepis art. 31 ust. 1 pkt 2 ostał się wskutek jego niezaskarżenia. Art. 31 ustawy o IPN jest bowiem funkcjonalnie związany z treścią art. 30 ust. 2 pkt 2 i może rodzić skutki prawne tylko o tyle, o ile jest treściowo zsynchronizowany z treścią art. 30 ust. 2 pkt 2 po ingerencji Trybunału Konstytucyjnego co do tego ostatniego przepisu (...). Trzeba mieć także na uwadze to, że art. 31 ustawy o IPN określa jedynie formę odmowy uwzględnienia wniosku o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów, podczas gdy poprzedzający go bezpośrednio art. 30 mówi o podmiotowym prawie dostępu do dokumentów (...). **Jest oczywiste** (*podkreśl. moje T. L.*), że przepis określający jedynie procesową formę rozstrzygnięcia o prawie, w tym wypadku chodzi o decyzję, nie może być podstawą ustalenia i konkretyzacji materialnej treści samego prawa, jego granic oraz warunków jego realizacji” (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 75, s. 718).

Z przytoczonego fragmentu uzasadnienia postanowienia TK wynika jasno, jak należy – w zgodzie z Konstytucją – interpretować zaskarżony art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, a treść uzasadnienia pytań prawnych, zwłaszcza pytania NSA świadczy o tym, że sądy podzielają tę interpretację, powodem wystąpienia przez nie z pytaniami prawnymi jest zaś wyłącznie wadliwa praktyka IPN, który – powołując się na art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy – odmawiał udostępnienia dokumentów, znajdująca aprobatę w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych.

Należy podkreślić, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego brak jest przesłanki „funkcjonalnej”, „gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych” (postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; zob. też postanowienie TK z 18 lutego 2009 r., sygn. P 119/08; OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 22). Znaczy to, że sąd może postawić pytanie prawne jedynie w sytuacji, gdy wątpliwości konstytucyjne nie mogą być usunięte w drodze wykładni (zob. m.in. postanowienia: z 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; o sygn. P 13/06, o sygn. P 119/08; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 74 i n.; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2001, s. 25 i n.).

Należy dodać, że – wbrew pojawiającym się stwierdzeniom – to nie wyrok TK w niniejszej sprawie otworzył możliwość wglądu do akt osobom, którym go odmawiano z powołaniem się na art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Osoby te w świetle prawa miały otwarty dostęp do swych akt od czasu zmiany treści art. 30 ustawy o IPN po wyroku TK w sprawie K 2/07, a jeśli nawet wątpliwa praktyka IPN i niektórych sądów administracyjnych uniemożliwiała części z nich realizację tego prawa, to na pewno miały one zagwarantowany pełny dostęp do nich co najmniej od 27 maja 2010 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 79, poz. 522), która uchyliła zaskarżony w

niniejszej sprawie art. 31 ustawy o IPN. Nie ma przy tym żadnych przeszkód, aby osoby, którym wcześniej odmówiono wglądu do dotyczących ich dokumentów, ponowiły wniosek o ich udostępnienie.

Co do pozostałych przepisów proceduralnych – art. 31 ust. 2 zdanie drugie, art. 32 ust. 2, 4-6 i 8 ustawy o IPN – zaskarżonych jedynie w pytaniu prawnym NSA – należy stwierdzić, że postępowanie przed TK ich dotyczące powinno być umorzone z tych samych powodów, dla których należało, moim zdaniem, umorzyć postępowanie w sprawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Z tych względów postanowiłam zgłosić niniejsze zdanie odrębne.