

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat podstaw prawnych i trybu udostępniania informacji Sejmowi i jego organom przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej¹

Legal opinion on the legal basis of and the procedure for the disclosure of information to the Sejm and its bodies by the President of the Institute of National Remembrance: The author points out that the principles of, and procedures for, providing information to the Sejm by the President of the Institute of National Remembrance (IPN) are specified in the provisions of the Act on the IPN and in the general rules for the acquisition by the Parliament and its bodies of information from representatives of the competent authorities and State institutions contained in the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator, and in the Standing Orders of the Sejm. "Heads of other State offices and institutions" are in fact obliged to submit reports and render information, and to participate in committee sittings where matters relating to the scope of their activity are considered. The exception limiting the scope of this duty of the President of the IPN concerns information contained in the so-called classified collection in the archives of IPN, composed of the documents for which the head of the Internal Security Agency and the head of the Intelligence Agency or the Minister of National Defence, respectively, declared that – for a specific period – they cannot be made available to any person apart from the representatives appointed by them, if it is necessary for the state security.

Keywords: Institute of National Remembrance | Sejm committee | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: Instytut Pamięci Narodowej | komisja sejmowa | regulamin Sejmu

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

¹ Opinia sporządzona 22 lutego 2016 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-385/16.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: „na jakich zasadach i w jakim trybie Sejm i jego organy mogą uzyskiwać informacje od Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu?”

Podstawy prawne i tryb udostępniania Sejmowi i jego organom informacji przez Prezesa IPN

1. Zasady i tryb udzielania Sejmowi informacji przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: Prezes IPN) określają z jednej strony przepisy ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2016, poz. 152; dalej: ustawa o IPN, ustawa), z drugiej zaś ogólne reguły pozyskiwania przez Sejm informacji od przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych.

2. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: Instytut Pamięci Narodowej, IPN) został utworzony w celu ewidencjonowania, gromadzenia, przechowywania, opracowywania, zabezpieczenia, udostępniania i publikowania dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, ścigania przestępstw popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od 1 września 1939 r. do 31 lipca 1990 r. (zbrodni nazistowskich, komunistycznych i innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne), a także w celu prowadzenia działań w zakresie edukacji publicznej oraz poszukiwania miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem lub represji totalitarnych w okresie od 1944 do 1956 r.

Instytutem Pamięci Narodowej kieruje Prezes IPN powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na wniosek Rady Instytutu Pamięci Narodowej na pięcioletnią kadencję (art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 2 ustawy). Prezes IPN w sprawowaniu swego urzędu jest niezależny od organów władzy państwowej (art. 9 ust. 2 ustawy). Organizację Instytutu, w zakresie nieuregulowanym ustawą o IPN, określa statut, który przyjmuje Rada Instytutu Pamięci Narodowej na wniosek Prezesa IPN (art. 8 ust. 3 ustawy).

3. Prezes IPN zobowiązany jest raz w roku złożyć Sejmowi i Senatowi informację o działalności IPN (art. 24 ust. 1 ustawy). Informacja taka ma charakter ogólny i stanowi prezentację działalności Instytutu za dany rok kalendarzowy. Informacja w części dotyczącej bezpieczeństwa lub obronności państwa może

być utajniona; w pozostałym zakresie jest podawana do wiadomości publicznej (art. 24 ust. 2 i 3 ustawy). Informacja Prezesa IPN zwyczajowo kierowana jest do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka², następnie rozpatrywana jest na posiedzeniu Sejmu z udziałem Prezesa IPN (art. 126a oraz art. 169 ust. 2 pkt 15 regulaminu Sejmu).

Ponadto Prezes IPN zobowiązany jest przedstawić raz w roku, za pośrednictwem Marszałka Sejmu, do wyłącznej wiadomości członków sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, informację o korzystaniu z dokumentów organów bezpieczeństwa państwa przez funkcjonariuszy i żołnierzy służb specjalnych (art. 24 ust. 4 ustawy). Funkcjonariusze i żołnierze służb specjalnych upoważnieni odpowiednio przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego lub Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, działając w zakresie zadań ustawowych, po zawiadomieniu Prezesa IPN, mogą mieć wgląd do danych zawartych w dokumentach gromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej, w granicach upoważnienia (art. 38 ust. 1 ustawy). Dokumenty organów bezpieczeństwa państwa mogą być wykorzystywane przez upoważnionych funkcjonariuszy służb specjalnych w ramach ich zadań ustawowych, jeśli zawierają informację o przestępstwie szpiegostwa, przestępstwie o charakterze terrorystycznym, przestępstwie godzącym w podstawy ekonomiczne państwa lub przestępstwie korupcji w rozumieniu ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2015, poz. 1929 i 2023) lub przestępstwie godzącym w porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada ta znajduje odpowiednie zastosowanie do funkcjonariuszy służb specjalnych państw, z którymi Rzeczpospolita Polska jest związana stosowną umową międzynarodową, jeżeli dokumenty te zawierają informację o przestępstwie szpiegostwa lub terroryzmu (art. 38 ust. 2 i 3 ustawy).

4. Odrębne – względem ustawy o IPN – podstawy prawne dla udostępniania organom Sejmu informacji przez Prezesa IPN wynikają z zasad ogólnych pozyskiwania przez Sejm informacji od przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych. W myśl art. 16 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2015, poz. 1605, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.): *członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących*

² Zob. proces rozpatrywania informacji za lata 2009–2014; druki sejmowe nr 65, 66, 328, 1302, 2348, 3437/VII kad.

przedmiotem ich zakresu działania. Z przepisem tym korespondują postanowienia regulaminu Sejmu, w szczególności art. 153 ust. 1, który przewiduje, że: na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. Osoby te mogą upoważnić pisemnie swego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu. Niezależnie od dyskusji doktrynalnej dotyczącej zakresu kompetencji kontrolnych Sejmu względem organów państwowych niebędących elementem systemu organizacyjnego Rady Ministrów (administracji rządowej), której prezentacja wykraczałaby poza ramy niniejszej opinii, podkreślić należy, że w obowiązującym stanie prawnym art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s. znajduje pełne zastosowanie do Prezesa IPN. Organ ten zobowiązany jest przedstawić informacje i wyjaśnienia w zakresie swojej właściwości na żądanie komisji sejmowej, w sprawach będących przedmiotem jej zakresu działania.

5. W myśl ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 182, poz. 1228, ze zm.; dalej: u.o.i.n.) szczególnej ochronie – bez względu na upływ czasu – podlegają dane mogące doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy służb specjalnych lub osób, które udzieliły im pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.i.n.). Ochronie takiej nie podlegają jednak tego rodzaju dane, zawarte w dokumentach, zbiorach danych, rejestrach i kartotekach, a także w aktach funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa, podlegających obowiązkowi przekazania do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie ustawy o IPN oraz ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2013, poz. 1388), z wyjątkiem tych dokumentów, wobec których dostęp został zastrzeżony na podstawie art. 39 ustawy o IPN (art. 7 ust. 2 u.o.i.n.).

Wyjątkiem ograniczającym zakres obowiązku Prezesa IPN, wynikającego z art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s., są informacje zawarte w tzw. zbiorze zastrzeżonym. Zbiór ten – w myśl art. 39 ustawy o IPN – tworzą dokumenty, wobec których odpowiednio Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu lub Minister Obrony Narodowej zastrzegł, na czas określony, że nie może mieć do nich dostępu żadna inna osoba poza wyznaczonymi przez nich przedstawicielami, jeżeli jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa (organy innych służb specjalnych mogą występować z takim zastrzeżeniem za pośrednictwem odpowiednio Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu). Dokumenty takie stanowią wyodrębniony, tajny zbiór w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej i podlegają szczególnej ochronie (art. 39 ust. 2 ustawy).

Ustawa o IPN przewiduje jednocześnie, że zasady określone w art. 39 nie ograniczają uprawnień sądu i prokuratora oddziałowej komisji w sprawach dotyczących zbrodni, których ściganie objęte jest zakresem ustawy oraz uprawnień sądu w postępowaniu lustracyjnym i prokuratora Biura Lustracyjnego lub oddziałowego biura lustracyjnego w związku z wykonywaniem czynności związanych z badaniem prawdziwości oświadczeń lustracyjnych (art. 39a).

Przyjęta w ustawie o IPN konstrukcja prawna zbioru zastrzeżonego wskazuje, że poza przypadkami określonymi w art. 39a informacje dotyczące danych zawartych w tym zbiorze udostępnianie są wyłącznie przedstawicielom organu, który „zastrzegł” dostęp do dokumentu. W konsekwencji wyłącza to możliwość realizacji uprawnień komisji, o których mowa w art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s., względem informacji zawartych w dokumentach znajdujących się w zbiorze zastrzeżonym.