



RPW/87525/2023 P
Data: 2023-10-09



PREZES
Instytutu Pamięci Narodowej
Komisji Ścigania Zbrodni
przeciwko Narodowi Polskiemu
dr Karol Nawrocki

Warszawa
dnia 3.10.2023

sygn.
BP. III-023-4(3)/23

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2023 -10- 09
Zał.	NR

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z 11 września 2023 r., o znaku: VII.7033.48.2023.AMB, dotyczące zarządzenia nr 4/22 Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 24 stycznia 2022 r. w sprawie polityki informacyjnej Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej „zarządzeniem”, uprzejmie przedstawiam stanowisko w sprawie:

Na wstępie chciałbym bardzo mocno podkreślić, że zamysłem, który przyświecał podczas projektowania i wydania zarządzenia, nie były ograniczenia możliwości publikowania określonych informacji przez pracowników IPN-KŚZpNP, a w szczególności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz dopuszczalnej krytyki pracodawcy. Zarządzenie to zostało wydane w celach:

- 1) prowadzenia komunikacji z odbiorcami usług IPN z wykorzystywaniem dostępnych metod i kanałów komunikacji, w szczególności: konferencji prasowych, briefingów, mediów społecznościowych i serwisów internetowych;
- 2) współpracy z mediami w zakresie dotyczącym działalności ustawowej poprzez:
 - a) udzielanie komentarzy prasowych, radiowych, telewizyjnych, serwisom internetowym,
 - b) przygotowywanie materiałów naukowych, popularnonaukowych i edukacyjnych z przeznaczeniem do publikacji w mediach,
 - c) odpowiadanie na krytykę, przygotowywania informacji, oświadczeń i sprostowań;
- 3) przekazywania do wiadomości publicznej informacji z zakresu ustawowej działalności Instytutu;

- 4) zachowania spójności publikowanych materiałów;
- 5) kształtowania pozytywnego wizerunku IPN.

W myśl § 7 ust. 1 zarządzenia, w przypadku bezpośredniej prośby skierowanej do pracownika Instytutu od przedstawicieli mediów, w sprawie wypowiedzi lub przygotowania innego materiału prasowego w celu publikacji, pracownik ma obowiązek zgłosić ten fakt i uzyskać zgodę dyrektora Biura Rzecznika Prasowego lub innego kierownika jednostki organizacyjnej IPN. Zgodnie z ust. 2 tego paragrafu pracownicy IPN mogą udzielać wypowiedzi do mediów w trakcie konferencji naukowych, dyskusji i spotkań autorskich, a także działań edukacyjnych bądź uroczystości organizowanych przez Instytut, bez uzyskania zgody, o której mowa w zdaniu poprzedzającym.

Powyższe, w moim przekonaniu, potwierdza fakt, że konieczność uzyskania zgody w praktyce nie przekłada się na bezwzględny zakaz możliwości udzielania informacji mediom przez pracowników, a służy jedynie realizacji celów, które przyświecały podczas wydawania omawianego zarządzenia.

Odnosząc się szczegółowo do kwestii dotyczącej odpowiedzialności pracowniczej za udzielenie wypowiedzi bez uzyskania zgody, zawartej w § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia informuję, że norma ta jest realizacją nałożonych ustawowo obowiązków i ograniczeń wywodzących się zarówno z przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914), zwanej dalej „Prawem prasowym”, oraz ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2023 r. poz. 102), zwanej dalej „ustawą o IPN”. Należy przede wszystkim zgodzić się ze stanowiskiem Pana Rzecznika, iż zgodnie art. 5 ust 1, „Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać informacji prasie” oraz z powołanym w piśmie art. 5 ust. 2 Prawa prasowego, że „Nikt nie może być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych”. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 Prawa prasowego „Odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą”. W przypadku ustawy o IPN zarówno w stosunku do Prezesa IPN, Kolegium IPN jak również **wszystkich pracowników**, w art. 20 i 21 ustawy o IPN, ustawodawca wprowadził generalny obowiązek zachowania w tajemnicy wiadomości związanych z działalnością Instytutu Pamięci, powziętych w związku z zatrudnieniem w Instytucie Pamięci, rozszerzając go nawet do jej zachowania po ustaniu kadencji czy też stosunku pracy, w przypadku pracowników. Obowiązek ten ustawodawca zdecydował się ograniczyć jedynie do wiadomości uzyskanych w toku badań naukowych. Ustawodawca, w opinii Instytutu, poprzez zastosowanie takiej konstrukcji wprowadził

więc obowiązek zachowania tajemnicy służbowej, która jest jedną z przesłanek wymienionych w art. 4 w ust. 2 Prawa prasowego. Nieobce są również w Instytucie pozostałe rodzaje tajemnic, jak chociażby tajemnica chroniona na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756), czy też tajemnice wynikające z prowadzonych postępowań karnych. Konstrukcja tego przepisu zaś, poprzez użycie zwrotu „odmowa udzielenia informacji może nastąpić (...)” wskazuje, że racjonalny ustawodawca przewidział instytucję odmowy, jak również fakultatywność takiego rozwiązania, co Instytut w omawianym zarządzeniu zaimplementował, poprzez instytucję wyrażania zgody na udzielenie wypowiedzi.

Ponadto, zgodę na udzielenie wypowiedzi należy też traktować pozytywnie, w kontekście obowiązku ciążącego na pracodawcy, wynikającego z art. 11 ust. 3 Prawa prasowego, to jest umożliwienia dziennikarzom nawiązania kontaktu z pracownikami oraz swobodne zbieranie wśród nich informacji i opinii. Podkreślić tu należy, że wydanie takiej zgody jest elementem procedury, w ramach której dziennikarz zostanie wpuszczony przez Służbę Ochrony IPN do siedzib Instytutu oraz stref pracowniczych celem odbycia takich rozmów, wyznaczenie dat i godzin takich spotkań.

Jednocześnie koniecznym jest podkreślenie roli aktu prawa wewnętrznego, jakim jest zarządzenie, oraz jego roli w systemie prawa wobec wątpliwości wynikających z pisma Pana Rzecznika. Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) „Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Taki akt nie może „zawierać norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a więc norm adresowanych do podmiotów, które nie podlegają organizacyjnie organowi wydającemu akt”¹. Zgodnie z powyższym, wyrazem ograniczenia przedmiotowego omawianego zarządzenia jest po pierwsze, podstawa prawna – art. 9 ust. 1 ustawy o IPN, który stanowi, że Instytutem Pamięci kieruje Prezes IPN, a przede wszystkim zakres stosowania zarządzenia. Zgodnie § 1 ust. 1 pkt 4 „W Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanym dalej „Instytutem”, wprowadza się politykę informacyjną określającą sposób i tryb odpowiedzialności za naruszenie obowiązków pracowniczych związanych z działalnością w mediach, mediach społecznościowych i serwisach internetowych dotyczących realizacji ustawowych zadań Instytutu”. Nie można więc rozpatrywać § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia w oderwaniu od całości regulacji aktu prawnego i rozpatrywać go jako wprowadzenia zakazów noszących znamiona prawa powszechnie obowiązującego. Zakres stosowania zarządzenia został ograniczony jedynie do naruszeń związanych z realizacją ustawowych zadań Instytutu. Uzyskanie

¹ Art. 93 Konstytucja RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1/Wiącek [dostęp sip.legalis.pl 20-09-2023]

zgody na wypowiedź dotyczy więc tylko spraw pozostających w ramach podległości organizacyjnej Prezesowi IPN jako organowi wydającemu, w opinii Instytutu, nie wkraczając w prawa obywatela niezgodnie, czyli pozaustawowo.

W kwestii samego zaś prowadzenia działalności publicznej w mediach, mediach społecznościowych i serwisach internetowych niedającej się pogodzić z działalnością Instytutu po pierwsze należy wskazać, że w zarządzeniu nie wprowadzono żadnej nowości normatywnej. W art 11 ust. 7 ustawy o IPN ustawodawca stwierdził, że „Pracownikiem Instytutu Pamięci może być osoba, która spełnia warunki, (...) i nie prowadzi działalności publicznej niedającej się pogodzić z działalnością Instytutu Pamięci.”. A contrario prowadząc działalność publiczną, której nie da się pogodzić z działalnością Instytutu, nie można być jego pracownikiem. Zaimplementowanie powyższej normy, w § 17 w ust. 1 i 2 zarządzenia, pełni funkcję informacyjną i doprecyzowującą. Informacyjną, ponieważ to ustawa o IPN w art. 11 ust. 7 wprowadza określoną dyspozycję, a konsekwencje naruszenia przepisów pracowniczych reguluje ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465). Norma ta nie przeczy natomiast argumentom podnoszonym przez Pana Rzecznika, dotyczącym dorobku judykatury odnośnie tzw. dozwolonej krytyki pracodawcy, jednakże przesłanki te badane są dopiero w kontekście konkretnej sprawy, kiedy możliwym jest wydanie oceny czy dana działalność publiczna jest możliwa do pogodzenia z działalnością Instytutu. Funkcję doprecyzowującą w danym przepisie pełni sformułowanie „w mediach, mediach społecznościowych i serwisach internetowych”. Taka dyspozycja spowodowana była chęcią aktualizacji wiedzy pracowników Instytutu o ich ustawowych obowiązkach, w dobie szybkiego postępu technologicznego następującego w świecie informacyjnym. W tym miejscu należy podkreślić, że doprecyzowanie nie wykracza poza ramy pierwotnego przepisu art. 11 ust. 7, który w opinii Instytutu należy rozumieć tak, że skoro pracownik nie może prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z działalnością Instytutu, w domyśle więc jakiegokolwiek działalności publicznej niedającej się pogodzić z działalnością Instytutu, to również nie może prowadzić jej w ramach mediów, mediów społecznościowych i serwisów internetowych.

Na zakończenie należy poddać pod rozważę kolejność uchwalania norm prawa przez ustawodawcę. Należy wskazać, że ustawa Prawo Prasowe weszła w życie z dniem 1 lipca 1984 r. i już w pierwotnej wersji zawierała normy art. 4, 5 i 11 przytaczane przez Pana Rzecznika. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o IPN weszła w życie w terminie 30 dni od jej ogłoszenia. Również w jej przypadku, choć w zmodyfikowanym brzmieniu, przytaczane w niniejszym piśmie normy występowały pierwotnie. Wnioskować należy, że ustawodawca działał w sposób racjonalny i pomimo wszystko zdecydował się na zróżnicowanie sytuacji pracowników Instytutu w stosunku do ogólnych,

generalnych norm postępowania w tym zakresie. Należy więc, oczywiście zachowując daleko posuniętą ostrożność w realizacji, traktować te przepisy jako przepisy o charakterze przepisów specjalnych w stosunku do norm generalnych, zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali*.

Odnosząc się do problematyki zgodności projektu zarządzenia z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 305, str. 17 ze zm.) wobec braku jej implementacji do krajowego porządku prawnego, uprzejmie informuję, że nie przeprowadzono takiej analizy.

Odpowiadając na pytanie, czy były prowadzone sprawy dotyczące podejmowania przez pracownika IPN w mediach, mediach społecznościowych i serwisach internetowych działalności publicznej niedającej się pogodzić z działalnością Instytutu czy udzielania wypowiedzi bez uzyskania zgody, uprzejmie informuję, że w Instytucie od momentu wejścia w życie omawianego zarządzenia, na podstawie § 17 ww. zarządzenia, nie były prowadzone żadne postępowania pracownicze.

Z poważaniem,
