



Warszawa, 23-08-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylvia Gregorczyk-Abram

VII.521.6.2014.KK

Pani

Małgorzata Kidawa-Błońska

Marszałek Senatu

AE:PL-20189-46019-DVEJA-29

Szanowna Pani Marszałek,

na przestrzeni lat Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podejmował działania w celu rozwiązania problemu stosowania przepisów RODO¹ do czynności z zakresu działalności Instytutu Pamięci Narodowej (IPN), kierując wystąpienia do Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO), a następnie do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)². Pomimo licznych działań, a także próby rozwiązania tej kwestii przez sądy administracyjne w ramach ich orzecznictwa, problematyka wyłączenia IPN spod przepisów o ochronie danych osobowych pozostaje nierozstrzygnięta na poziomie legislacyjnym oraz problematyczna w praktyce stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN) jest instytucją konstytucyjnie umocowaną w strukturze ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawy aksjologiczne i normatywne działalności IPN znajdują swoje źródło w art. 5 Konstytucji RP. Przepis ten wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do strzeżenia niepodległości i dziedzictwa narodowego.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE L. 119.1 ze sprost.).

² Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przetwarzanie-danych-osobowych-ipn-puodo-odpowiedzi>

Działalność Instytutu stanowi zatem realizację konstytucyjnego obowiązku państwa w zakresie ochrony pamięci historycznej. IPN realizuje zadania o charakterze publicznym obejmujące ochronę dziedzictwa narodowego, dokumentowanie zbrodni reżimów totalitarnych oraz upamiętnianie walki Narodu Polskiego o niepodległość i wolność. Szczegółowe działania IPN określa ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³.

W kontekście stosowania przepisów o ochronie danych osobowych do działalności IPN należy wskazać, że w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴ prezentowano pogląd, zgodnie z którym art. 71 ustawy o IPN, który stanowi, że „W działalności Instytutu Pamięci określonej w art. 1 przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1) stosuje się do prowadzenia Bazy”, nie wyłącza kompetencji nadzorczych Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych ustanowionych w RODO i przepisach krajowych wdrażających ten akt w przypadku przetwarzania danych osobowych przez IPN, lecz rozszerza stosowanie przepisów RODO na dane osób zmarłych. Pogląd ten, początkowo w pewnej mierze ustalony, został zrewidowany⁵ w jednym z wyroków NSA, w którym przyjęto, że art. 71 ustawy o IPN, odczytywany łącznie z art. 53f tej ustawy oraz motywem 158 RODO ogranicza stosowanie przepisów RODO wyłącznie do Bazy Materiału Genetycznego, o której mowa w art. 53f ustawy o IPN.

W wyroku tym NSA podkreślił następujące kwestie:

- art. 71 ustawy o IPN należy interpretować w świetle motywu 158 preambuły RODO, nie tylko w odniesieniu do danych osób zmarłych, ale przede wszystkim w kontekście uprawnienia państw członkowskich do odrębnego uregulowania przetwarzania danych w materiałach archiwalnych o szczególnym znaczeniu dla interesu publicznego;

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 102.

⁴ Zob. wyroki NSA z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3325/19, z 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 2600/21, z 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt III OSK 4173/21, z 9 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 2572/22.

⁵ Wyrok NSA z 5 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 6482/21; tak też wyrok NSA z 30 maja 2025 r., sygn. akt III OSK 858/22 i wyrok NSA z 29 maja 2026 r., III OSK 1739/23.

- regulacja art. 71 ustawy o IPN ustanawia wyjątek od niestosowania RODO w odniesieniu do danych osobowych przetwarzanych w archiwach IPN, a nie rozszerza zakres rozporządzenia na dane osób zmarłych;
- stosowanie RODO wobec działalności IPN jest ograniczone wyłącznie do Bazy Materiału Genetycznego, o której mowa w art. 53f ustawy o IPN – pozostała działalność archiwalna Instytutu pozostaje poza zakresem tego rozporządzenia;
- ustawa o IPN zawiera kompletną i odrębną regulację w zakresie ochrony i przetwarzania danych osobowych, uwzględniającą specyfikę działalności Instytutu, w tym cele archiwalne i badawcze związane z ochroną dziedzictwa narodowego;
- łączne stosowanie przepisów ustawy o IPN i RODO do materiałów archiwalnych jest niedopuszczalne, ponieważ działalność IPN wymaga szczególnego, autonomicznego uregulowania prawnego w zakresie przetwarzania danych osobowych.

Podkreślenia wymaga, że pogląd taki był już także wcześniej prezentowany przez wojewódzkie sądy administracyjne⁶ oraz w doktrynie⁷.

W przedmiotowej sprawie należy zauważyć, że prawo pierwotne Unii Europejskiej nakazuje poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE) oraz wspieranie ich kultury i dziedzictwa (art. 167 ust. 1 TFUE). Ponadto art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE dopuszcza ograniczenia w zakresie ochrony danych osobowych, jeżeli są one proporcjonalne i służą celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

W art. 2 ust. 2 lit. a RODO wskazano natomiast, że rozporządzenie nie ma zastosowania do działalności nieobjętej zakresem prawa Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że działalność związana z ochroną dziedzictwa narodowego, historycznego oraz tożsamością polskiego narodu nie jest regulowana prawem Unii Europejskiej. Należy też odnotować, że zgodnie z motywem 4 RODO przetwarzanie danych osobowych ma służyć ludzkości, jednakże prawo do ochrony danych nie jest prawem bezwzględny i musi być postrzegane w kontekście jego funkcji społecznej oraz wyważone względem innych praw podstawowych — m.in. takich jak poszanowanie różnorodności kulturowej — zgodnie z zasadą proporcjonalności.

⁶ Np. wyrok WSA w Warszawie z 18 września 2019 r., sygn. akt II Sa/Wa 338/19, wyrok WSA w Warszawie z 8 lipca 2022 r., sygn. akt II Sa/Wa 4049/21.

⁷ P. Fajgielski, Glosa do wyroku NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., I OSK 3325/19, „Przegląd Sejmowy”, nr 4/2021, s. 137-146.

Z kolei zgodnie z motywem 158 RODO, rozporządzenie ma zastosowanie także do przetwarzania danych osobowych w celach archiwalnych, z wyjątkiem danych osób zmarłych. Organy publiczne i prywatne, które gromadzą wpisy o znaczeniu publicznym, powinny mieć prawny obowiązek ich ochrony, opracowywania i udostępniania. Państwa członkowskie mogą również zezwalać na dalsze przetwarzanie danych do celów archiwalnych, np. w celu badania historii politycznej, ludobójstw, zbrodni przeciwko ludzkości (zwłaszcza Holocaustu) czy zbrodni wojennych. Motyw 73 pozwala zaś na wprowadzenie ograniczeń określonych zasad RODO, w zakresie niezbędnym i proporcjonalnym w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego ogólny interes publiczny (np. prowadzenie rejestrów publicznych), ochrona praw innych osób lub cele humanitarne, socjalne i zdrowia publicznego. Ograniczenia mogą też dotyczyć dalszego przetwarzania zarchiwizowanych danych osobowych w celu dostarczenia informacji o postawie politycznej w dawnych systemach totalitarnych. Muszą one być jednak zgodne z Kartą praw podstawowych i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz). Uzupełniając te założenia, akapit 3 motywu 19 RODO przewiduje, że państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić przepisy szczególne dostosowujące stosowanie rozporządzenia przez właściwe organy do celów wchodzących w jego zakres, z uwzględnieniem własnych struktur konstytucyjnych i administracyjnych.

W tym miejscu trzeba odrębnie wskazać na znaczenie art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym każdy ma prawo do żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych bądź zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Przepis ten ustanawia równowagę pomiędzy prawem jednostki do ochrony prywatności a konstytucyjnym obowiązkiem państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego. Należy zauważyć, że w odniesieniu do działalności IPN realizacja tego prawa powinna następować z uwzględnieniem wartości nadrzędnych, takich jak prawda historyczna oraz interes publiczny, które stanowią fundament działania Instytutu.

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że na gruncie prawa polskiego ustawodawca w art. 1 ust. 3 ustawy o IPN przewidział odrębną regulację w zakresie przetwarzania danych osobowych osób, których dotyczą dokumenty zgromadzone w archiwach Instytutu, co nie oznacza, że obszar ten jest całkowicie wyłączony spod stosowania zasad ochrony danych osobowych, które wynikają, jeżeli nie z prawa UE,

to z Konstytucji RP⁸. Na gruncie stosowania przepisów ustawy o IPN pojawiło się przy tym wiele wątpliwości, na które dotychczas nie udało się znaleźć jednoznacznych odpowiedzi, np. odnośnie do kompetencji Prezesa UODO do badania skarg na działalność IPN w kontekście przestrzegania przepisów RODO. Nie sposób tym samym nie uznać, że ustawodawca, dostosowując krajowe przepisy do wymogów wynikających z RODO, pominął tak ważną instytucję jak IPN. Na istnienie luki prawnej w tym zakresie wskazują także przedstawiciele doktryny prawa⁹.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, obecnie obowiązujące przepisy ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej nie zapewniają jednoznacznych ram prawnych umożliwiających skuteczną realizację praw osób, których dane są przetwarzane. Jak zostało wskazane, luka ta nie może być efektywnie uzupełniona poprzez orzecznictwo sądów administracyjnych. Konieczne wydaje się ustawowe uregulowanie zasad przetwarzania danych osobowych w IPN, uwzględniające specyfikę Instytutu oraz jego szczególną rolę w dokumentowaniu historii państwa. Wdrożenie odpowiednich zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych w działalności IPN, pozwoli wypełnić istniejącą lukę regulacyjną i przyczyni się do poszanowania konstytucyjnych praw obywateli.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pani Marszałek z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności podjęcia przez Senat inicjatywy ustawodawczej, wychodzącej naprzeciw dostrzeżonemu problemowi.

Pragnę przy tym wyjaśnić, że Rzecznik zwrócił się uprzednio z analogiczną prośbą do Prezesa Rady Ministrów. W odpowiedzi, Prezes Rady Ministrów uznał się jednak za niewłaściwego do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, uzasadniając ten fakt pozycją ustrojową IPN wskazującą na niezależność tego organu od administracji rządowej.

Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o stanowisku Pani Marszałek w tej sprawie.

⁸ Szczegółowe przepisy odnoszące się do danych osobowych zgromadzonych w archiwach w ustawie o IPN dotyczą: trybu postępowania z dokumentami zawierającymi dane osobowe w Archiwum IPN (art. 42), ujawniania danych osobowych sprawców zbrodni (art. 46), przygotowywania i publikowania katalogów osób związanych z działalnością organów bezpieczeństwa państwa PRL oraz aparatu władzy komunistycznej (art. 52a pkt 6-8), informacji gromadzone w katalogach prowadzonych przez Biuro Lustracyjne (art. 52 b), prawo osoby, której dane znalazły się w katalogu IPN do złożenia oświadczenia lustracyjnego art. (52 d).

⁹ Zob. G. Sibiga, *Sibiga o luce prawnej: Ustawodawca zapomniał nie tylko o IPN* [WYWIAD], Gazeta Prawna, 15/10/2020, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1490892,dane-osobowe-rodod-luka-prawna-ipn.html> (dostęp: 12.11.2025).

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu Ochrony

Danych Osobowych

PURDE