

48/5/A/2007

**WYROK**  
z dnia 11 maja 2007 r.  
**Sygn. akt K 2/07\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Wojciech Hermeliński  
Teresa Liszcz  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Jerzy Stępień – sprawozdawca  
Mirosław Wyrzykowski  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach: 28 lutego oraz 9 i 10 maja 2007 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162), z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji,
- 2) art. 2 ust. 1 pkt 6, 13 oraz 14 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji,
- 3) art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 15 maja 2007 r. w Dz. U. Nr 85, poz. 571.

- 4) art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 54 i art. 61 Konstytucji,
- 5) art. 3a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 51 ust. 2 i art. 47 Konstytucji,
- 6) art. 3a ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji w związku z art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 7) art. 4 pkt 18, 20, 21, 23 (w związku z art. 57a ustawy powołanej w punkcie 1), pkt 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 53 w zw. z art. 21h ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 i art. 65 Konstytucji, oraz w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji,
- 8) art. 4 pkt 19 i 52 w związku z art. 21h ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51, art. 54 i art. 65 Konstytucji, oraz w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji,
- 9) art. 4 pkt 44 w związku z art. 21h ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51, art. 54, art. 65, art. 70 ust. 5 i art. 73 Konstytucji, oraz w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji,
- 10) art. 4 pkt 47 (w zakresie, w jakim obejmuje lustracją radców prawnych oraz notariuszy), pkt 48, 49, 50 w związku z art. 21h ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 17, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 i art. 65 Konstytucji, oraz w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji,
- 11) art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- 12) art. 8 pkt 20 ppkt b oraz pkt 49 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3 oraz z art. 20 i art. 2 Konstytucji,
- 13) art. 11 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji,
- 14) art. 11 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ustala treść art. 52b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania

Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.), z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 2 Konstytucji,

- 15) art. 18 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 30, art. 32 i art. 45 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 14 Konwencji,
- 16) art. 20 ust 1, 3, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji oraz w związku z art. 6 Konwencji,
- 17) art. 20 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, art. 52a pkt 5 ustawy o IPN z art. 10 ust. 1, art. 42 ust. 3 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji,
- 18) art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3, art. 62, art. 99 i art. 2 Konstytucji,
- 19) art. 21a ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,
- 20) art. 21b ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji,
- 21) art. 21e ust. 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 4 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 98 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji,
- 22) art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 61 Konstytucji,
- 23) art. 22 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 7 i art. 61 Konstytucji,
- 24) art. 22 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 25) art. 22 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 52a pkt 8 ustawy o IPN z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 3, art. 45, art. 47 i art. 61 Konstytucji,
- 26) art. 29 ust. 1 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji,

- 27) art. 30, art. 31 i art. 33 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 11 ust. 2a i art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. Nr 31, poz. 138) oraz art. 33a, art. 34, art. 35, art. 35b, art. 35c, art. 35d, art. 36, art. 37a, art. 37b i art. 38 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 99 ust. 2b ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, ze zm.), z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- 28) art. 33 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206, ze zm.) otrzymał brzmienie oraz art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie zmiany ustawy o IPN poprzez dodanie art. 19 ust. 7-10, art. 47 ust. 4a i 4b, art. 51 ust. 5, art. 52g ust. 1 i 2, z art. 2 i art. 10 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji,
- 29) art. 37 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 54 ust. 1 Konstytucji,
- 30) art. 39 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje treść art. 2 ust. 1 ustawy o IPN, z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2, art. 44 oraz art. 45 Konstytucji,
- 31) art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje treść art. 19 ust. 10, art. 47 ust. 4a i 4b, art. 51 ust. 5 oraz art. 52g ustawy o IPN, z art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji oraz art. 2 Konstytucji,
- 32) art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN w związku z art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN, z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji,
- 33) art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie zmiany ustawy o IPN poprzez dodanie art. 52a pkt 5-7, z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz w związku z art. 6 Konwencji,
- 34) art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie zmiany ustawy o IPN poprzez dodanie art. 52a pkt 8, z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz w związku z art. 6 Konwencji,

- 35) art. 39 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa brzmienie art. 52b ust. 1 pkt 8 ustawy o IPN, z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 47 Konstytucji,
- 36) art. 57 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 14, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 54 i art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji,
- 37) art. 59 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 52a pkt 5-8 ustawy o IPN z art. 2, art. 32 i art. 45 Konstytucji,
- 38) art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz art. 52a pkt 5 ustawy o IPN z art. 32 w związku z art. 45 Konstytucji,
- 39) art. 66 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie utrzymania w mocy art. 30 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.), z art. 2, art. 5, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 178 Konstytucji,
- 40) art. 67 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 41) art. 2 pkt 2 ustawy z 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w związku z art. 52c ustawy o IPN z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 42) art. 3 ustawy z 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z art. 2 Konstytucji,

lub alternatywnie o zbadanie zgodności:

ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 1, art. 2, art. 5, art. 9, art. 10, art. 14, art. 20, art. 21, art. 22, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 51 ust. 2 i 4, art. 53 ust. 7, art. 54, art. 61, art. 64, art. 65, art. 70 ust. 5, art. 73, art. 98, art. 99 i art. 178 Konstytucji oraz z art. 6, art. 7, art. 8, art. 10 i art.

14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z Rezolucją Nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącą środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjętą w dniu 27 czerwca 1996 r.,

o r z e k a:

**1. Preambuła 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 2007 r. Nr 63, poz. 425), w zakresie obejmującym wyrazy „przez osobowe źródło informacji”, jest niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji.**

**3. Art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.**

**4. Art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.**

**5. Art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

**6. Art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 54 i art. 61 Konstytucji.**

**7. Art. 3a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumiany jako obejmujący współpracę, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami wymienionymi w tym przepisie, lecz konieczne są także faktyczne działania świadomie urzeczywistniające podjętą współpracę, jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

8. Art. 3a ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji w związku z art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

9. Art. 4 pkt 18 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy rektora i prorektora niepublicznej szkoły wyższej, jest niezgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

10. Art. 4 pkt 19 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51, art. 54 i art. 65 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

11. Art. 4 pkt 20, 21, 23 w związku z art. 57a ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

12. Art. 4 pkt 38, 39, 40, 41, 42 i 43 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 i art. 65 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

13. Art. 4 pkt 44 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

14. Art. 4 pkt 44 lit. b i c ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy niepublicznej szkoły wyższej, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

15. Art. 4 pkt 45 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy dyrektora szkoły niepublicznej, jest niezgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

16. Art. 4 pkt 47 i 48 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 17, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 i art. 65 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

17. Art. 4 pkt 49 i 50 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

18. Art. 4 pkt 52 i art. 8 pkt 20 lit. b oraz pkt 49 ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

19. Art. 4 pkt 53 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

20. Art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

21. Art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załączniki nr 1 i 2 do ustawy z 18 października 2006 r. w związku z art. 7 tej ustawy są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

22. Art. 11 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

23. Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy pracowników lub funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, jest niezgodny z art. 2, art. 30, art. 32 i art. 45 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 14 Konwencji.

24. Art. 20 ust. 1, 3, 6 i 7 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

25. Art. 20 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

26. Art. 20 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie obejmującym wyrazy „która przed dniem wejścia w życie ustawy pełniła funkcję publiczną, o której mowa w art. 4”, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.



27. Art. 20 ust. 5a ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa terminu przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą przez biuro lustracyjne Instytutu Pamięi Narodowej, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

28. Art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia sąd możliwości określenia dolnej granicy okresu prawa wybieralności, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45, art. 62 i art. 99 Konstytucji.

29. Art. 21a ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ma zastosowanie do niego art. 21h ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

30. Art. 21b ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia osobę lustrowaną prawa do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 6 Konwencji.

31. Art. 21e ust. 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

32. Art. 21h ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia sąd możliwości określenia dolnej granicy okresu zakazu pełnienia funkcji publicznych, o których mowa w art. 4, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

33. Art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji.

34. Art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija inne dane o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. N 101, poz. 926, ze zm.), jest niezgodny z art. 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

35. Art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy pracowników lub funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, rozumiany jako nieobejmujący danych, o których mowa w ust. 1-3, jest zgodny z art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 53 ust. 7 Konstytucji.

36. Art. 22 ust. 3 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 7 i art. 61 Konstytucji.

37. Art. 22 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

38. Art. 22 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 52a pkt 8 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) jest zgodny z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

39. Art. 29 ust. 1 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

40. Art. 57 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 1, 2 i 17, wybranych w wyborach powszechnych przed wejściem w życie ustawy, oraz w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 oraz art. 57 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 65 ust. 1 Konstytucji i art. 10 Konwencji.

41. Art. 59 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy art. 52a pkt 5 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), jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 45 Konstytucji.

42. Art. 59 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy art. 52a pkt 6, 7 i 8 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), jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 45 Konstytucji.

43. Art. 59 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 45 Konstytucji.

44. Art. 66 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej wyrazy „z wyjątkiem art. 30”, jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 32 i art. 178 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 5 i art. 10 Konstytucji.

45. Art. 67 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

46. Art. 67 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

47. Art. 2 ust. 1 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) jest zgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

48. Art. 19 ust. 7-9 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest zgodny z art. 2 i art. 10 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji.

49. Art. 19 ust. 10 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest zgodny z art. 2, art. 10 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

50. Art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest niezgodny z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji.

51. Art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 1a ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

52. Art. 47 ust. 4a i 4b ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest zgodny z art. 2, art. 10 Konstytucji i art. 6 Konwencji oraz art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

53. Art. 51 ust. 5 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest zgodny z art. 2, art. 10 Konstytucji i art. 6 Konwencji oraz art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

54. Art. 52a pkt 5 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest niezgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

55. Art. 52a pkt 6 i 8 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

56. Art. 52a pkt 7 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47, w zakresie obejmującym wyrazy „publikacje nie obejmują danych osobowych osób, w stosunku do których zachowały się dokumenty uzasadniające publikację ich danych osobowych na podstawie pkt 8”, jest niezgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

57. Art. 52c ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 oraz załącznik do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r., są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 8 Konwencji.

58. Art. 52g ust. 1 i 2 ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 47 jest zgodny z art. 2, art. 10 Konstytucji i art. 6 Konwencji oraz art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

59. Art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 30 pkt 1 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. Nr 218, poz. 1592 i Nr 249, poz. 1832 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162), jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

60. Art. 72 ust. 1 pkt 6a ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, dodany przez art. 30 pkt 2 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

**61. Art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 31 pkt 1 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**62. Art. 29 ust. 5a ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, dodany przez art. 31 pkt 2 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**63. Art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 33 pkt 1 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2 i art. 10 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji.**

**64. Art. 11 ust. 2a ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, dodany przez art. 33 pkt 2 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**65. Art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, w brzmieniu nadanym przez art. 33 pkt 3 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**66. Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), dodany przez art. 33a ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodany przez art. 1 pkt 15 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**67. Art. 40a ust. 5, art. 40b ust. 1, art. 43 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 34 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej**

w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

**68. Art. 13 zdanie drugie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 35 pkt 1 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 17 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**69. Art. 16 § 1 pkt 4a ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, dodany przez art. 35 pkt 2 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 17 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**70. Art. 7 ust. 6 pkt 3a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.), dodany przez art. 35b ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodany przez art. 1 pkt 19 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**71. Art. 17 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937, ze zm.), dodany przez art. 35d ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodany przez art. 1 pkt 19 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**72. Art. 5 ust. 1 pkt 8 i art. 9 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359, ze zm.), dodane przez art. 35c ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodane przez art. 1 pkt 19 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

**73. Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra (Dz. U. Nr 106, poz. 491, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 36 ustawy z 18 października 2006 r.**

powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 20 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

74. Art. 9 ust. 5 pkt 2a i art. 13 ust. 5 pkt 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 167, poz. 1398 oraz z 2006 r. Nr 157, poz. 1119), dodane przez art. 37a ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodany przez art. 1 pkt 22 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

75. Art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191), dodany przez art. 37b ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodany przez art. 1 pkt 22 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

76. Art. 15 ust. 1 pkt 6a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, dodany przez art. 37b ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, dodany przez art. 1 pkt 22 ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

77. Art. 99 ust. 2b ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, ze zm.), dodany przez art. 38 ustawy z 18 października 2006 r. powołanej w punkcie 59, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 23 lit. b ustawy z 14 lutego 2007 r. powołanej w punkcie 59, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

## I

1.1. Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 8 stycznia 2007 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 1 oraz art. 5 ust. 2, 3, 4 i 5 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. Nr 218, poz. 1592; dalej: ustawa lustracyjna) z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 oraz art. 51 ust. 4 Konstytucji;

2) art. 5 ust. 3 zdanie drugie, art. 5 ust. 4 i 5 oraz art. 28 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja) oraz art. 42 ust. 3 Konstytucji i art. 6 ust. 2 Konwencji, a także art. 30, art. 31 ust. 3, art. 47 oraz art. 51 ust. 4 Konstytucji;

3) całości ustawy powołanej w pkt 1 z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji w związku z Rezolucją nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącą środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjętą 27 czerwca 1996 r. (dalej: Rezolucja nr 1096).

Ponadto wnioskodawca wniósł o to, aby – w wypadku uwzględnienia powyższego wniosku w całości lub w części – Trybunał orzekł, że przepisy te są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Wnioskodawca podkreśla, że przepisy ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim ograniczają dostęp osób do dotyczących ich danych, zgromadzonych w zasobie archiwalnym IPN urzędowych dokumentów i zbiorów danych, w celu sprostowania czy też usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą oraz uniemożliwiający właściwą ochronę sądową, są niezgodne z wzorcami konstytucyjnymi określonymi w postanowieniach art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. W związku z tym, zdaniem wnioskodawcy (powołującego się na treść wywiadu udzielonego przez Jerzego Stepnia – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – dziennikowi „Nasz Dziennik” z 31 grudnia 2006 r. – 1 stycznia 2007 r.), szerokie otwarcie archiwów IPN jest niedopuszczalne. Możliwe jest bowiem jedynie rozgłaszanie prawdy historycznej, identyfikowanej przez historyków jako „mechanizmy działania państwa totalitarnego”, a nie w celach represyjnych, określonych w przepisach art. 5 ust. 3-5 ustawy lustracyjnej. Wnioskodawca szeroko opisał wypadki, które w jego przekonaniu w niezasadniony sposób (zbyt szeroko) otwierają archiwa IPN, wskazując na postanowienia odpowiednich przepisów ustawy lustracyjnej (art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 6, art. 8 ust. 2, art. 8 ust. 3, art.



11 ust. 3, art. 12, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 17, art. 18 ust. 1, art. 18 ust. 2, art. 18 ust. 3, art. 20 ust. 1, art. 20 ust. 2, art. 20 ust. 4, art. 21, art. 22 ust. 1 i art. 22 ust. 2). Na podstawie wymienionych przepisów wnioskodawca konkluduje, że art. 1, a także art. 5 ust. 2, 3, 4 i 5 ustawy lustracyjnej są niezgodne z art. 51 ust. 4 Konstytucji (ponieważ archiwa IPN zawierają dane zebrane nielegalnie), z art. 47 Konstytucji (bo konstytucyjne prawo wynikające z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji – nawiązuje bezpośrednio do prawa do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji, szczególnie w kontekście ochrony prywatności osób, przeciwko którym kierowane były w przeszłości działania funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa) oraz z art. 30 Konstytucji (zaatakowanie istoty godności) i art. 31 ust. 3 Konstytucji (przekroczenie granicy proporcjonalności).

Wnioskodawca uznaje, że ze względu na represyjność sankcji zawartych w art. 5 ust. 3 zdanie drugie, art. 5 ust. 4, art. 5 ust. 5 ustawy lustracyjnej – postępowanie w sprawie lustracyjnej powinno być postępowaniem karnym. Dodatkowo wnioskodawca wskazuje, że w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji, istnieje obowiązek prowadzenia postępowania karnego, jeśli czyn, należy w ogólności do sfery „karnej”. Tymczasem zaskarżona ustawa lustracyjna, mimo represyjności sankcji, nie traktuje postępowania lustracyjnego jako postępowania karnego, pozbawiając je tym samym niezbędnego elementu domniemania niewinności.

Wnioskodawca wskazuje także, że w świetle powyższych argumentów sąd cywilny (wskazany w art. 28 ustawy lustracyjnej) nie jest sądem właściwym w świetle wzorca opisanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a jednocześnie zaskarżony przepis łamie konstytucyjną zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji). Ponieważ nawet po prawomocnym orzeczeniu sądowym, stwierdzającym nieprawdziwość danych zgromadzonych o obywatelu przez władze publiczne, obywatel nie może domagać się usunięcia tych nieprawdziwych danych (zebranych w minionym okresie nielegalnie) powszechnie udostępnianych w Internecie, to należy mówić o kwalifikowanym naruszeniu art. 51 ust. 4 Konstytucji, a także art. 30 ust. 3, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji.

Na poparcie swojej argumentacji wnioskodawca odnosi się także do skonkretyzowanych „Wskazówek”, sformułowanych w pkt 16 Raportu nr 7568 Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 3 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych (dalej: Raport Nr 7568). Na tej podstawie, wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności całości ustawy lustracyjnej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z Rezolucją i Raportem. Utrata związku czasowego między popełnieniem czynu a reakcją prawną oznacza bowiem nie tylko naruszenie zasady proporcjonalności znajdującej ogólne zakotwiczenie w zasadzie rządów prawa, ale również uniemożliwia realizowanie

funkcji prewencyjnej prawa. Wnioskodawca stanął na stanowisku, że regulacje zawarte w Rezolucji i w Raporcie, jako tzw. prawo miękkie, należy więc uwzględnić w szczególności przy interpretacji art. 8 ust. 1 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego).

Mając powyższe na względzie, w przekonaniu wnioskodawcy, cała ustawa lustracyjna jest niezgodna z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z Rezolucją i Raportem, ale też z art. 8 Konwencji, a także z art. 30, art. 32, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 51 ust. 4 Konstytucji.

1.2. W związku z nowelizacją ustawy lustracyjnej z dnia 18 października 2006 r. dokonaną ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162; dalej ustawa nowelizująca), grupa posłów, pismem z 28 marca 2007 r., sprecyzowała zarzuty niezgodności ustawy lustracyjnej z Konstytucją. Stanowią one uzupełnienie wniosku z 8 stycznia 2007 r.

Wnioskodawcy stwierdzają przede wszystkim, że ustawa lustracyjna zakłada domniemanie winy osób, które pracowały o organach bezpieczeństwa państwa albo udzielały im pomocy, oraz sankcjonuje odpowiedzialność zbiorową. Zakłada bowiem, że każda osoba, której nazwisko znajduje się w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, jest winna czynów związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela.

Zdaniem grupy posłów, preambuła ustawy lustracyjnej jest niezgodna z zasadą przyzwoitej legislacji, gdyż z jednej strony zbiera stany faktyczne podlegające indywidualnemu osądzeniu i ukaraniu w państwie prawnym, a z drugiej traktuje zbiorowo wszystkie osoby mające kontakt z organami bezpieczeństwa państwa jako potencjalnych przestępców, którzy sami muszą opisać swoje zachowanie i ocenić, czy miało ono charakter czynu, za który mogą ponieść konsekwencje o skutkach surowszych niż sankcje przewidziane w prawie karnym. Znaczna część osób mających kontakt z organami bezpieczeństwa państwa nie będzie w stanie w sposób odpowiedzialny określić, na czym polegała ich współpraca. W związku z tym osoby te prawdopodobnie będą zawyżać rodzaj kategorii kontaktów, aby nie narazić się w przyszłości na zarzut kłamstwa lustracyjnego. Nie można również pominąć faktu, że osoby pozostające w przeszłości w kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa często nie były świadome sprawowanych przez siebie funkcji oraz często trudno będzie określić okres pozostawania w tych kontaktach, a w szczególności ich termin końcowy. Spowoduje to poważne problemy z wypełnieniem oświadczenia lustracyjnego.

W dalszej części wnioskodawcy wywodzą, iż w świetle preambuły do ustawy lustracyjnej zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie kary pozbawienia statusu osoby zaufania publicznego

w wypadku znalezienia się przez nią w jednej z kategorii osób wymienionych w załączniku do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.; dalej: ustawa o IPN). Sama ustawa lustracyjna zaś decyzję w tej sprawie formalnie pozostawia pracodawcom osób negatywnie zweryfikowanych lub osób, które nie złożyły oświadczenia. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie preambuły dla wykładni przepisów ustawy lustracyjnej, to – zdaniem grupy posłów – należy spodziewać się, że zasadą stanie się polityczny nacisk na usuwanie tych osób z zajmowanych stanowisk.

Kolejny zarzut zawiera się w stwierdzeniu, że ustawodawca nie brał pod uwagę ewentualnych zmian postaw, zachowań i postępowania osób, które nastąpiły po 31 lipca 1990 r. Według dzisiejszych kryteriów nie może oceniać zachowań w sposób zupełnie nieuwzględniający ówczesnych realiów postaw ludzi PRL. Wreszcie restrykcyjność ustawy lustracyjnej w imię rozliczania współpracowników minionego systemu jest sprzeczna z celem, jaki powinna spełniać lustracja wg Rezolucji nr 1096. Celem lustracji powinna być bowiem ochrona rodzącej się demokracji przed osobami, co do których nie ma pewności, że będą sprawowały władzę zgodnie z zasadami demokracji.

Ponadto w preambule dokonano nadinterpretacji art. 61 ust. 1 Konstytucji w sposób niezgodny z *ratio legis* tego przepisu – wyprowadzono zeń „konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody (...)”. Tymczasem w części, w której jednostki nie wykonują władzy publicznej i nie wykorzystują mienia publicznego, ich działalność nie jest objęta prawem obywateli do uzyskania informacji o niej. Ponadto, zdaniem wnioskodawców, z art. 61 ust. 2 Konstytucji wynika, że obywatelskie prawo do informacji może być wykonywane tylko w dwóch formach, obejmujących zapewnienie dostępu do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Jednocześnie Konstytucja, ze względu na przedmiot informacji, nie przewiduje rozszerzenia prawa do informacji, a wręcz przeciwnie – wprowadza możliwość „ograniczenia prawa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2”. Na tej podstawie grupa posłów utrzymuje, że „zapis w preambule skarżonej ustawy o konstytucyjnych gwarancjach, zapewniających obywatelom prawo do informacji o osobach objętych obowiązkiem lustracji nie znajduje swojego oparcia w postanowieniach Konstytucji RP”.

W ocenie wnioskodawców, wątpliwości budzi również wprowadzony ustawą lustracyjną zakaz wykonywania funkcji publicznych z powodu niezłożenia oświadczenia lustracyjnego, który to zakaz narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność nauczania i badań naukowych (art. 73 Konstytucji). Ustawa ta pozbawia tych praw osoby,

w wypadku których nie istnieje związek pomiędzy ich przeszłością lub niezłożeniem przez nie oświadczenia lustracyjnego a wykonywaną pracą.

Na gruncie ustawy lustracyjnej dochodzi także, zdaniem grupy posłów, do naruszenia prawa do rzetelnego procesu. Nikt nie może być bowiem zobowiązany do świadczenia przeciw sobie, a samo oświadczenie nie może stanowić dowodu jego winy. Żaden organ władzy publicznej, w tym Instytut Pamięci Narodowej, nie może upubliczniać informacji osobowych, bez możliwości sprzeciwu zainteresowanej osoby i nie może odmówić tej osobie dostępu do dokumentów jej dotyczących.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawa lustracyjna, z punktu widzenia elementarnych zasad państwa prawa, jest to ustawa sprzeczna z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa (prawo bowiem nie dzieli ludzi na nieskazitelnych i moralnie skażonych, silnych i słabych) oraz wolności słowa drukowanego; opiera się na domniemaniu winy, podczas gdy podstawową zasadą prawa jest domniemanie niewinności; jest przykładem prawa działającego wstecz, wbrew ogólnie przyjętej zasadzie *lex retro non agit*.

Uzasadniając niekonstytucyjność poszczególnych przepisów ustawy lustracyjnej, wnioskodawcy – w odniesieniu do niezgodności art. 1 ustawy z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji – powtarzają argument zawarty we wniosku z 8 stycznia 2007 r. o istnieniu „wyraźnej sprzeczności” pomiędzy preambułą a art. 1 ustawy lustracyjnej oraz traktowaniu materiałów tajnych służb za „informacje”, czyli prawdę.

W ocenie grupy posłów, niezgodność art. 1 ustawy lustracyjnej z art. 51 ust. 4 Konstytucji wynika ponadto stąd, iż archiwa IPN zawierają dane zebrane nielegalnie, a „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” (wyrok TK z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103). Naruszenie wzorca konstytucyjnego z art. 47 wiąże się natomiast z faktem, że zarówno konstytucyjne prawo dostępu do urzędowych dokumentów oraz zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji), jak i prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji) nawiązuje bezpośrednio do prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji i je rozwija. Z kolei naruszenie art. 30 Konstytucji (istoty godności) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasady proporcjonalności) polega, w świetle twierdzeń zawartych w piśmie procesowym z 28 marca 2007 r., na wprowadzeniu – wskutek sprzeczności preambuły z art. 1 ustawy lustracyjnej – niepewności co do interpretacji prawa i co do skutków, jakie ono wywołuje. Są to skutki dla tak podstawowych praw, jak: prawo do prywatności, prawo do

autonomii informacyjnej, prawo do informacji, wolność słowa i wolność prasy (ze względu na zakaz publikowania dla osób uznanych za kłamców lustracyjnych).

Następnie uzasadnienia dla niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 6, 13 i 14 ustawy lustracyjnej z art. 2 (zasadą przyzwoitej legislacji), art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji wnioskodawcy upatrują w stwierdzeniu, że zaliczenie podmiotów wymienionych w tych przepisach do katalogu organów bezpieczeństwa państwa nie znajduje żadnej podstawy w charakterze działań prowadzonych w przeszłości przez wymienione instytucje. Nie stosowały one bowiem technik operacyjnych, a ich działalność nie miała związku z dokonywaniem czynności wskazanych w zdaniu pierwszym preambuły do ustawy lustracyjnej.

Z kolei art. 2 ust. 2 ustawy lustracyjnej jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), co wynika z faktu, że kwestionowany przepis może powodować wątpliwość u jego adresata, którym jest cudzoziemiec, czy organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych mają zadania „podobne” do zadań organów wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Tak więc art. 2 ust. 2 ustawy lustracyjnej nakazuje działania, które bez winy osoby lustrowanej mogą być dokonane w sposób nieodpowiadający rzeczywistości.

Niezgodność art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 51 ust. 4, art. 54 i art. 61 Konstytucji polega na dopuszczeniu dezinformacji, będącej wynikiem uznania, że katalog dokumentów bezpieczeństwa państwa – w kontekście preambuły – zawiera informacje zdobyte przez organy bezpieczeństwa państwa w sposób legalny. Stąd wniosek, że „szerokie otwarcie archiwów IPN jest niedopuszczalne”.

Grupa posłów podnosi także zarzut niezgodności art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej z preambułą, co wynika z niejasnego sformułowania definicji współpracy z organami bezpieczeństwa państwa i może prowadzić do rozpowszechnienia informacji nie tylko o osobach, które rzeczywiście współpracowały, ale także o takich, które jedynie zgodziły się na współpracę, ale jej faktycznie nie podjęły. W kontekście art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej, wnioskodawcy podkreślają, że na podstawie przepisów ustawy lustracyjnej nie da się zindywidualizować zachowań poszczególnych osób, gdyż ustawodawca stosuje kryterium formalne, bez wchodzenia w istotę wykonywanej pracy, służby. Tak więc publikacja nazwiska osoby, która pełniła czynności nie mające związku z istotą służby lub pracy w organach bezpieczeństwa państwa, obok nazwisk rzeczywistych konfidentów i funkcjonariuszy, jest niezgodna z art. 32 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawców, skarżone przepisy naruszają też zasadę poszanowania i ochrony godności (art. 30 Konstytucji) osób, które nie miały nic wspólnego z istotą służby (pracy) w organach bezpieczeństwa państwa. Podanie do wiadomości publicznej informacji o współpracy z

organami bezpieczeństwa państwa w praktyce musi bowiem prowadzić do naruszenia dobrego imienia i swoistej infamii.

Definicja współpracy z art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej jest – w ocenie wnioskodawców – w oczywistej sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż narusza zasadę proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności (m.in. prawa do prywatności i ochrony informacji o sobie), jak również z art. 32 ust. 2 Konstytucji, jako że narusza zasadę niedyskryminacji w życiu publicznym poprzez uniemożliwienie pełnienia funkcji publicznych i wykonywania niektórych zawodów. Ograniczenie przez lustrację konstytucyjnych praw i wolności nie może opierać się na przepisie, który „karze” nie za faktyczną współpracę, tylko za współpracę pozorną. Takie rozwiązanie jest środkiem nieproporcjonalnie surowym w stosunku do celu, jaki ma pełnić lustracja.

Wnioskodawca formułuje również zarzut przeciwko art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej odwołujący się do zbyt ogólnych sformułowań przepisu, umożliwiających swobodę interpretacji, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (zasady przyzwoitej legislacji). Kwestionowany przepis przyznaje pracownikom IPN możliwość dużej dowolności decydowania o zakwalifikowaniu konkretnej osoby jako współpracującej lub nie z organami bezpieczeństwa państwa. Zdaniem wnioskodawców, przepis umożliwia traktowanie jako współpracy każdego wypadku udzielania informacji, niezależnie od jej wagi, zawsze gdy udzielający wiedział, że udziela jej organom bezpieczeństwa państwa. Rodzi to niebezpieczeństwo, że obowiązany do złożenia oświadczenia lustracyjnego, pomimo zachowania najdalej idącej staranności i dobrej woli, nie będzie pewien co do prawdziwości swojego oświadczenia.

W dalszej kolejności wnioskodawcy odnoszą się do katalogu osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy lustracyjnej, a wymienionych w art. 4 pkt 18, 19, 20, 21, 23, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45 i 53. Ich zdaniem, objęcie obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego tak szerokiego kręgu osób prowadzi do naruszenia fundamentalnej zasady, zgodnie z którą nikt nie może być zobowiązany do dostarczania dowodów przeciw sobie w postępowaniach przed organami państwa. Jest ona wyprowadzana z art. 2 i art. 45 Konstytucji, jako konsekwencja prawa do milczenia oraz zakazu samooskarżania się. Ponadto grupa posłów zaznacza, że osoby wskazane w powyższych przepisach nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne.

Objęcie lustracją osób zatrudnionych w instytucjach prywatnych i półprywatnych sprzeczne jest z zasadą proporcjonalności oraz niezgodne z celem lustracji, który stanowi ochrona demokracji przed zagrożeniami.

Kwestionowane przepisy art. 4 ustawy lustracyjnej – nie wskazując ważnego interesu publicznego dla objęcia lustracją akurat tych, a nie innych grup zawodowych – naruszają zasadę

wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji) oraz art. 22 Konstytucji. Jednocześnie naruszone zostaje również prawo do prywatności, ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji) i zasada autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Wreszcie obowiązek lustracyjny dla niektórych grup zawodowych – w sytuacji gdy pociąga to za sobą naruszenie prywatności i przewiduje sankcję za odmowę złożenia oświadczenia lustracyjnego lub „kłamstwo lustracyjne” – oznacza naruszenie konstytucyjnie gwarantowanej wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Wątpliwości wnioskodawców budzi również definicja „dziennikarza” przeniesiona z ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (art. 4 pkt 52 ustawy lustracyjnej), która, ich zdaniem, jest nadmiernie szeroka oraz nieadekwatna do aktualnego kontekstu prawnego. Jednocześnie wprowadzenie sankcji 10-letniego zakazu publikowania w wypadku niezłożenia przez dziennikarza oświadczenia lustracyjnego lub uznania go za „kłamcę lustracyjnego” narusza zasadę wolności słowa i wolności mediów. Jest to tym większe naruszenie wobec szerokiej definicji dziennikarza.

Objęcie obowiązkiem lustracji pracowników nauki i szkolnictwa wyższego (art. 4 pkt 44 ustawy lustracyjnej) jest niezgodne z ogólnymi celami lustracji, gdyż wspomniani pracownicy nie tworzą zagrożenia dla demokracji. Pracowników nauki nie można uznawać za osoby pełniące funkcje publiczne. Wprowadzenie sankcji 10-letniego zakazu pracy naukowej w wypadku niezłożenia oświadczenia lustracyjnego przez pracownika nauki lub uznania go za „kłamcę lustracyjnego” narusza zasadę wolności badań naukowych (art. 73 Konstytucji). Obowiązek lustracyjny wobec pracowników nauki narusza zasadę autonomii szkolnictwa wyższego z art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że obowiązek lustracji obejmuje również adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, biegłych rewidentów oraz doradców podatkowych (art. 4 pkt 47, 48, 49 i 50 ustawy lustracyjnej), które to zawody są zawodami wolnymi, sprywatyzowanymi bądź zawsze wykonywanymi prywatnie. Zdaniem grupy posłów, osoby wykonujące te zawody nie zajmują stanowisk będących ewentualnym zagrożeniem dla demokracji i praw człowieka, lecz są to osoby prywatne niewykonyjące władzy państwowej. Objęcie powyższych zawodów lustracją jest przy tym nieproporcjonalne do realizowanego przez nią celu, gdyż ich wykonywanie nie ma praktycznie wpływu na zapewnienie przejrzystości funkcjonowania instytucji państwowych. Naruszona została ponadto zasada równości wobec prawa, skoro obowiązek poddania się lustracji nie został nałożony na wszystkie osoby należące do samorządów zawodowych regulowanych na podstawie art. 17 Konstytucji. Tymczasem zawody objęte ustawą lustracyjną dobrane są wybiórczo, bez posłużenia się racjonalnym kryterium.

Podstawowym zarzutem wnioskodawców w stosunku do art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej jest stwierdzenie, że informacje mające znaleźć się w oświadczeniu lustracyjnym nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Również samo składanie oświadczeń lustracyjnych jest bezcelowe, z uwagi na powszechny dostęp do archiwów Instytutu Pamięci Narodowej.

Zdaniem wnioskodawcy, osoba składająca oświadczenie lustracyjne może pozostawać w błędnym przekonaniu, że istnieją „dokumenty wytworzone przez organy bezpieczeństwa państwa”, o których istnieniu nie mogła ona wiedzieć lub nawet nie mogła mieć świadomości ich powstania. Surowości sankcji ustawowej za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą lub za niedotrzymanie terminu jego złożenia nie towarzyszy jednocześnie precyzja ustawodawcy co do określenia trybu i daty doręczenia zawiadomienia o obowiązku złożenia oświadczenia (naruszenie art. 31 ust. 3 i zasady przyzwoitej legislacji z art. 2 Konstytucji).

Przepis art. 8 pkt 20 lit. b i pkt 49 ustawy lustracyjnej, zdaniem wnioskodawców, nakłada na podmioty prywatne – wydawców, pracodawców oraz redaktorów naczelnych – obowiązki niezgodne z celami lustracji, sprzeczne z zasadą proporcjonalności, wolności działalności gospodarczej i demokratycznego państwa prawnego. Przy tym wskazać należy, że ustawa lustracyjna nie określa sankcji nakładanych na redaktorów i wydawców mediów prywatnych nieuruchamiających w swoich instytucjach procesu lustracyjnego oraz sankcji grożących zatrudnionym w tych instytucjach osobom za niewykonanie obowiązku złożenia wymaganego oświadczenia albo za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą. Narusza to zasadę przyzwoitej legislacji, w szczególności w świetle nałożenia takich sankcji na podmioty związane z instytucjami publicznymi.

Z kolei niezgodność art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej z art. 47, art. 51 ust. 2 art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji wiąże się z faktem, że publikowanie informacji o treści złożonego oświadczenia lustracyjnego w Internecie – bez wcześniejszej weryfikacji jego prawdziwości – nie służy interesowi publicznemu, gdyż społeczeństwo nie dociera do prawdy o przeszłości, ale jedynie do pewnego wyobrażenia o tej prawdzie przedstawionego przez osobę lustrowaną. Tak więc publikacja powinna następować dopiero po wstępnym zweryfikowaniu oświadczeń przez IPN. Warto bowiem również zauważyć, że publiczne złożenie oświadczenia może się wiązać nie tylko z konsekwencjami prawnymi, ale także z ostracyzmem środowisk, w których osoby lustrowane żyją, oraz skutkami dla stosunku pracy.

Grupa posłów zauważa również, że upublicznienie oświadczeń lustracyjnych wraz z przedstawieniem daty oraz miejsca urodzenia, a także nazwisk rodziców (art. 11 ust. 2 ustawy lustracyjnej oraz art. 52b ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN) godzi bezpośrednio w prawo do prywatności



osoby lustrowanej i spowoduje ujawnienie danych osobowych około 700 tysięcy osób. Tymczasem zminimalizowanie pomyłek przy identyfikacji osób może być osiągnięte przy użyciu środków mniej obciążających prawa jednostki – wystarczające byłoby bowiem podanie daty urodzenia.

Zarzut niekonstytucyjności wiąże się też z art. 18 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy lustracyjnej, gdyż zdaniem wnioskodawców, brak wyłączenia z urzędu jawności rozprawy lustracyjnej w wypadku, kiedy mają zostać ujawnione tzw. dane sensytywne (informacje ujawniające pochodzenie etniczne lub rasowe, przekonania religijne, przynależność wyznaniową oraz dane o stanie zdrowia i życiu seksualnym) dotyczące pracowników lub funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, nie ma racjonalnego uzasadnienia i stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa, jak również uwłacza godności takich osób.

W ocenie wnioskodawców, ustawodawca w art. 20 ust. 1, 3, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy lustracyjnej naruszył szereg zasad gwarantujących każdemu prawo do rzetelnego i jawnego rozpoznania sprawy. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że zanegowanie faktu współpracy, wynikającego z opublikowania przez IPN listy współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, może nastąpić dopiero w postępowaniu lustracyjnym prowadzonym przez sąd, co narusza zasadę domniemania niewinności z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego przed sądem jest przekazywany najpierw do Biura Lustracyjnego IPN w celu przygotowania postępowania, przy czym ustawa lustracyjna nie określa trybu i terminu zakończenia tych przygotowań. Stanowi to naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji przez to, że osoba publicznie „pomówiona” może być bezterminowo pozbawiona rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd. Ponadto naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie będzie konsekwencją skali przeprowadzanej lustracji, zakresu definicji „współpracy”, skomplikowanego charakteru spraw oraz braku wystarczającego przygotowania sądów. Jednocześnie nawet po prawomocnym orzeczeniu sądu lustracyjnego, stwierdzającym nieprawdziwość danych zgromadzonych o obywatelu przez władze publiczne, nie może on domagać się usunięcia tych nieprawdziwych danych powszechnie udostępnianych w Internecie, co narusza art. 51 ust. 4 Konstytucji. Dodatkowo, przy ogromnym napływie oświadczeń lustracyjnych, pełna ich weryfikacja może okazać się niemożliwa. Nie jest wykluczone zatem, że w praktyce będzie ona miała charakter wybiórczy, co stwarza niebezpieczeństwo stronniczości, zwłaszcza w związku z brakiem instrumentów efektywnej kontroli bezstronności działania IPN w tej sprawie.

Naruszenie zasad konstytucyjnych wiąże się także z faktem, że na podstawie ustawy lustracyjnej oraz znowelizowanej ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, IPN będzie łączył w sobie funkcję: a) prokuratorską w zakresie wszczynania postępowań lustracyjnych (art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej), b) decyzyjną w

zakresie udostępniania akt niezbędnych w postępowaniu lustracyjnym (art. 30-35 ustawy lustracyjnej), c) przygotowania i publikowania katalogów tajnych współpracowników, pracowników organów bezpieczeństwa państwa, osób, na temat których organy te zbierały informacje, oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w byłej PZPR, ZSL i SD (art. 52a pkt 5-8 ustawy o IPN), d) archiwalną w zakresie prowadzenia archiwów dokumentów zgromadzonych przez organy służby bezpieczeństwa oraz dostępu do tych dokumentów. Takie ukształtowanie kompetencji narusza zasadę podziału i wzajemnego równoważenia się władz, jak również oznacza ingerencję IPN w kompetencje władzy sądowniczej oraz budzi wątpliwości z uwagi na gwarantowane jednostce prawo do rzetelnego procesu sądowego i zasadę domniemania niewinności. Na tym tle dochodzi również do naruszenia zasady „równości broni” stron postępowania sądowego (art. 45 Konstytucji). IPN ma bowiem prawo do podawania w wątpliwość prawdziwości oświadczeń lustracyjnych oraz kontroluje wszystkie dokumenty organów bezpieczeństwa państwa, a także, w sytuacji z art. 30 i 31 ustawy o IPN, może odmówić dostępu do dokumentów, pomimo toczącego się postępowania lustracyjnego.

Szereg zarzutów stawiają wnioskodawcy także regulacji z art. 21a pkt 2 zd. 2 ustawy lustracyjnej. Przede wszystkim przepis ten przewiduje sankcję nieproporcjonalną w stosunku do popełnionego czynu – Rezolucja nr 1096 przewiduje konsekwencje trwające nie dłużej niż 5 lat. Dodatkowo mamy tutaj do czynienia z ograniczeniem praw wyborczych, pozostającym w sprzeczności z Konstytucją – pozbawienie prawa wybieralności może nastąpić jedynie przez pozbawienie praw publicznych (środek karny) lub wiązać się z uprzednią zmianą art. 99 Konstytucji. Ponadto skarżonemu przepisowi brakuje precyzji w kwestii tego, czy utrata prawa wybieralności następuje wraz z prawomocnością orzeczenia czy też już po wydaniu orzeczenia, przez sąd pierwszej instancji (por. art. 21a pkt 2 i art. 21e ust. 1 ustawy lustracyjnej). Powyższe sprawia, że naruszona została konstytucyjna zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasada przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Wadę ustawy lustracyjnej stanowi także to, że poza art. 21a ust. 3, nie przewiduje ona żadnych szczególnych regulacji, które uwzględniałyby sytuację współpracy pod wpływem przymusu. Może zatem wystąpić sytuacja, w której osoba składająca oświadczenie lustracyjne o tym, że nie współpracowała ze służbą bezpieczeństwa, będąc w przeświadczeniu, że nie można wykonywania jakichś działań pod wpływem przymusu traktować jako rzeczywistej współpracy, następnie w toku postępowania lustracyjnego zostanie uznana, mimo szczególnej sytuacji, za współpracującą. Zostanie wówczas objęta wszystkimi sankcjami wynikającymi z ustawy lustracyjnej (w tym pozbawienie prawa wybieralności czy pełnienia funkcji publicznych), co jest rażąco nieproporcjonalne do popełnionego czynu. Z drugiej strony osoba, ze względu na złożenie

prawdziwego oświadczenia lustracyjnego o fakcie współpracy (choć podjętej pod wpływem przymusu), zostanie zwolniona przez pracodawcę z pracy. Okoliczność współpracy pod wpływem przymusu nie będzie bowiem uwzględniana, gdyż na listach opublikowanych przez IPN widnieć będzie jedynie informacja o fakcie współpracy, bez odpowiednich adnotacji, ograniczających znacznie odpowiedzialność danej osoby. Wszystko to prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji) oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Z kolei art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej, przyznający prawo wniesienia kasacji tylko Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, wprowadza niczym nieuzasadnione ograniczenie, które narusza art. 32 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo to powinno przysługiwać również osobie lustrwanej, a nie być uzależnione od decyzji powyżej wskazanych organów. Wprawdzie prawo do wniesienia kasacji nie jest prawem konstytucyjnym, ale ustawodawca ograniczył je w stosunku do osób lustrwanych bez wyraźnej przyczyny. *Ratio legis* istnienia takiego zapisu nie może być uzasadniane chęcią zagwarantowania sprawności przebiegu procesów lustracyjnych, bo prawomocny jest już wyrok II instancji i kasacja niczego nie opóźnia.

Natomiast niezgodność z Konstytucją art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej, przewidującego pozbawienie pełnionej funkcji publicznej na skutek prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, wiąże się z tym, że Konstytucja przewiduje pozbawienie mandatu posła tylko w wyniku wyroku Trybunału Stanu i tylko za naruszenie zakazu z art. 107 Konstytucji. Ponadto powyższa sankcja za niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego jest niekonieczna, aby osiągnąć zamierzony cel ustawowy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Kwestionowany przepis art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej jest również, w ocenie grupy posłów, dalece nieprecyzyjny. Nie określa bowiem trybu rozwiązania stosunku pracy (za wypowiedzeniem, bez wypowiedzenia, po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego) z osobą, która nie złożyła oświadczenia lub okazała się kłamcą lustracyjnym. Nie sprecyzowano także stosunku art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej do uregulowań chroniących pewne grupy pracowników przed rozwiązaniem stosunku pracy. Powoduje to niezgodność regulacji z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawców, niezgodność art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy lustracyjnej wynika stąd, że członek zarządu lub rady nadzorczej osoby prawnej, która uzyskała koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych, oraz osoba fizyczna, która uzyskała

taką koncesję, jak również członek zarządu lub rady nadzorczej wydawcy, wspólnik spółki osobowej będącej wydawcą lub osoby fizycznej będącej wydawcą, a także redaktor naczelny w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, a zatem nie jest zasadne udzielanie prawa dostępu do informacji zgromadzonych na temat tych osób każdemu zainteresowanemu. Stanowi to naruszenie art. 61 Konstytucji oraz zasady równości wobec prawa, prawa do poszanowania życia prywatnego i zasady godności ludzkiej.

Natomiast naruszenie przez art. 22 ust. 3 ustawy lustracyjnej art. 47, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 7 i art. 61 Konstytucji wiąże się z faktem, że przepis ten nie obejmuje zakresem tzw. danych sensytywnych informacji o światopoglądzie, nałogach i kodzie genetycznym chronionych w art. 27 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.). Natomiast wyłączenie ochrony danych sensytywnych pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa (art. 22 ust. 3 pkt 2) stanowi bezpodstawną dyskryminację i pozbawienie ochrony w zakresie konstytucyjnych praw bez żadnego uzasadnienia.

W ocenie wnioskodawców, wprowadzenie przez art. 22 ust. 4 ustawy lustracyjnej prawa dostępu do informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, a dotyczących osób, które pełniły funkcje publiczne, o których mowa w art. 22 ust. 1, poczynszy od dnia 24 sierpnia 1989 r., jest działaniem prawa wstecz nieuzasadnionym żadnymi okolicznościami, a zatem naruszeniem art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy lustracyjnej w związku z art. 52a pkt 8 ustawy o IPN przepisy odnoszące się do dostępu do dokumentów dotyczą także osób, które zajmowały kierownicze stanowiska w byłej Polskiej Partii Robotniczej i byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz Zjednoczonym Stronnictwie Ludowym i Stronnictwie Demokratycznym, a także były członkami Rady Ministrów państwa komunistycznego do dnia 23 sierpnia 1989 r. lub były w tym okresie kierownikami centralnych organów administracji państwowej. Zdaniem wnioskodawców, oprócz tego, że ustawa lustracyjna nie precyzuje pojęcia „kierowniczego stanowiska” w jednej z tych partii, to art. 22 ust. 5 jest niezgodny z celem ustawy lustracyjnej. Zmierza ona bowiem do rozliczenia się z przeszłością w zakresie współpracy ze służbą bezpieczeństwa, a nie przedstawienia informacji o każdej możliwej osobie zajmującej stanowisko kierownicze w PPR, PZPR, ZSL czy SD. Ponadto art. 52a pkt 8 ustawy o IPN obejmuje osoby, które nie pełnią obecnie żadnej funkcji publicznej, co stanowi o działaniu prawa wstecz nieuzasadnionym żadnymi okolicznościami, a zatem narusza art. 2 Konstytucji.

Naruszenie art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 29 ust. 1 i 4 ustawy lustracyjnej jest konsekwencją braku uzasadnienia dla wprowadzenia surowszej, niż to przewiduje

art. 233 kodeksu karnego, sankcji dla osoby zeznającej nieprawdę w postępowaniu w sprawie lustracyjnej.

Wnioskodawcy wywodzą również niezgodność z zasadami przyzwoitej legislacji i zasadą zaufania do prawa (art. 2 Konstytucji) przepisów dotyczących prowadzenia w ramach Biura Lustracyjnego IPN czynności lustracyjnych przez prokuratorów. Ich podwójna podległość, z jednej strony – Prezesowi IPN, a z drugiej – Prokuratorowi Generalnemu, którym jest polityk, często aktywny działacz partyjny, nie daje gwarancji, że czynności prowadzone przez Biuro Lustracyjne IPN nie będą podlegały wpływom partii rządzącej i nie będą upolitycznione (upartyjnione). Ten mechanizm podległości narusza też, w ocenie grupy posłów, prawo do sądu oraz zasadę podziału i równowagi władzy sądowniczej i wykonawczej, w szczególności dlatego, że od tak podległego urzędnika – prokuratora zależy termin skierowania wniosku do sądu.

Zarzut skierowany przeciwko art. 37 ustawy lustracyjnej dotyczy wprowadzenia penalizacji „publicznego pomówienia Narodu Polskiego” bez określenia definicji legalnej tego zachowania, co narusza zasadę prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Dodatkowo zagrożenie sankcją za tego typu działania „prowadzi nieuchronnie do powstania cenzury prewencyjnej” i może doprowadzić do zaprzestania badań, publikacji naukowych, a w efekcie ograniczenia sfery wolności prowadzenia debaty publicznej. Stanowi zatem ograniczenie wolności słowa, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz badań naukowych i to bez wystarczającego uzasadnienia, a przez jest naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 37 ustawy lustracyjnej pozostaje również w oczywistej sprzeczności z art. 10 ust. 2 Konwencji.

Zdaniem wnioskodawców, celem art. 2 ust. 1 ustawy o IPN zmienionej przez art. 39 pkt 2 ustawy lustracyjnej jest to, aby byli funkcjonariusze, zeznając w procesach lustracyjnych, nie bronili swoich tajnych współpracowników, twierdząc, że fikcyjnie ich rejestrowali, przypisywali im informacje z podsłuchów, innych źródeł itp. Grupa posłów przypuszcza jednak, iż w istocie przepis ten będzie skutkował potwierdzeniem przez tych funkcjonariuszy prawdziwości wytworzonych przez nich dokumentów za wszelką cenę, nawet wbrew prawdzie. Istnieje pewne prawdopodobieństwo, że osoby te będą składały fałszywe zeznania w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej. Przepis, który pośrednio zachęca do składania fałszywych zeznań, godzi w prawo osoby lustrowanej do rzetelnego procesu, a także narusza zasadę domniemania niewinności. Jednocześnie na tle kwestionowanego przepisu dochodzi do naruszenia zasady proporcjonalności, ponieważ nie ma właściwej proporcji pomiędzy zastosowanym środkiem a celem – ujawnieniem osób współpracujących z organami bezpieczeństwa państwa PRL.

Z kolei art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim nadaje treść art. 19 ust. 10, art. 47 ust. 4a i 4b, art. 51 ust. 5 i art. 52g ustawy o IPN, jest podstawą dla wnioskodawców do

sformułowania konstatacji, według której sposób powołania dyrektora i prokuratorów Biura Lustracyjnego IPN, a mianowicie przez Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, czyli osoby wykonujące określone funkcje polityczne, nie daje obywatelom gwarancji, że będą to osoby bezstronne. Ponadto powyższe przepisy dają możliwość usuwania z Biura Lustracyjnego IPN prokuratorów, którzy nie będą chcieli wykonywać poleceń przełożonych, jak również stwarzają możliwość wyznaczenia rzecznika dyscyplinarnego przez Prokuratora Generalnego. „W sposób drastyczny” narusza to zasadę zaufania obywateli do działań władzy publicznej.

W ocenie grupy posłów niezgodne z Konstytucją są również te regulacje ustawy o IPN wprowadzone przez art. 39 pkt 2 ustawy lustracyjnej, w świetle których IPN udostępnia kopie dokumentów, z wyjątkiem dokumentów, 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 (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN). Odmawiając udostępnienia takich dokumentów, IPN nie musi także wyjaśniać przyczyn decyzji odmownej. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN wystarczające będzie powołanie się na podstawę prawną. W ten sposób, zdaniem wnioskodawcy, doszło do naruszenia zasady dookreśloności przepisów prawnych, wynikającej z art. 2 Konstytucji, poprzez przyznanie IPN dowolności w decydowaniu, który dokument udostępnić, a który nie. Ponadto powyższa regulacja ogranicza możliwość odwołania się od decyzji. Brak uzasadnienia faktycznego decyzji pozbawia bowiem stronę skuteczności w weryfikacji decyzji podejmowanych przez IPN. Wreszcie przepisy te naruszają prawo każdego do dostępu do dokumentów wytworzonych przez władze publiczne na jego temat, wbrew stwierdzeniom zawartym w wyroku TK z 26 października 2005 r. (sygn. K 31/04).

Jako niekonstytucyjną wnioskodawcy uznają również regulację przyznającą IPN kompetencję do publikowania katalogów osób określonych w art. 52a pkt 5-7, dodanym przez art. 39 pkt 33 ustawy lustracyjnej. Jest to spowodowane przede wszystkim tym, że publikowanie katalogów będzie następować w oparciu o niejasne kryteria (przy wykorzystaniu pojęć niedookreślonych) i IPN może mieć pełną dowolność w decydowaniu o tym, kto znajdzie się w publikowanych katalogach, gdyż nie jest związany definicją współpracy zawartą w art. 3a ustawy lustracyjnej. Dodatkowo umieszczenie osoby w katalogu godzi w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, będzie stanowiło karę infamii, stygmatyzowanie, i to nawet osób nieżyjących, których czci nie można oczyścić w postępowaniu lustracyjnym. Wspomniany katalog będzie sporządzony „na zawsze”, ponieważ wyrok uwalniający od zarzutu współpracy nie powoduje

skreślenia danej osoby z tego katalogu. Ponadto publikacja katalogów IPN w oparciu o dokumenty służby bezpieczeństwa, ale bez weryfikacji sądowej, stanowi naruszenie zasady domniemania niewinności. Wnioskodawcy zauważają także, że osoby umieszczone na liście, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, nie będą miały pełnego wglądu w swoją dokumentację w IPN, a więc będą miały problemy z odpowiedzią na oskarżenie, co narusza ich prawo do sądu i kardynalną zasadę powagi rzeczy osądzonej.

W wypadku natomiast art. 52a pkt 7 ustawy o IPN ujawnienie informacji na temat osób, odnośnie do których organy bezpieczeństwa państwa zbierały dokumenty i informacje, wymaga zgody osoby, której te dane dotyczą. W związku z tym jest prawdopodobne, że duża grupa osób działających aktywnie w opozycji, ale które już nie żyją, nie zostanie ujawniona w katalogu IPN, bo żadna osoba nie będzie miała prawa do wyrażenia za nie zgody. Tym samym nieżyjące osoby aktywnie działające w opozycji demokratycznej w okresie PRL będą w odbiorze publicznym zrównane z tymi, którzy też działali w opozycji demokratycznej w PRL, a stwierdzono istnienie dokumentów świadczących, „że byli pracownikami, funkcjonariuszami, żołnierzami organów bezpieczeństwa państwa lub współpracowali z organami bezpieczeństwa państwa”. Niezgodne z art. 30 Konstytucji jest również przyjęcie zasady w art. 52a pkt 7, że „publikacje nie obejmują danych osobowych osób, w stosunku do których zachowały się dokumenty uzasadniające publikację ich danych osobowych na podstawie pkt 8”. Czyli ustawodawca bezpodstawnie zrównał działania takie same lub podobne osób („wobec których zachowały się dokumenty świadczące o tym, że organy bezpieczeństwa państwa zbierały o nich informacje na podstawie celowo gromadzonych danych w tym w sposób tajny”) w zależności od tego, czy zajmowały w jakimkolwiek czasie i niezależnie jak długo kierownicze stanowisko w strukturach PZPR (PPR), ZSL czy SD.

Jedną z najpoważniejszych konsekwencji opublikowania katalogów IPN będzie, zdaniem wnioskodawcy, uruchomienie dwóch odrębnych trybów lustracji, co narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą ze niego zasadę zaufania obywatela do państwa. Pierwszemu trybowi podlegać będą, na podstawie oświadczeń, osoby zajmujące określone w ustawie lustracyjnej stanowiska, drugi zaś polega na upowszechnianiu przez IPN dokumentów dotyczących wszystkich osób, które kiedykolwiek odnotowane zostały jako współdziałające, w tej czy innej formie, z organami bezpieczeństwa państwa. Tak więc osoby poddane lustracji zgodnie z pierwszym z trybów, nie unikną drugiego, lecz znajdą się w sytuacji swoistej pułapki prawnej – działać będą bowiem w stanie czasowego braku wiedzy co do zawartości zasobów IPN na swój temat.

Niezgodny z Konstytucją jest także art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim dodaje art. 52a pkt 8 ustawy o IPN, który – w ocenie grupy posłów – w żaden sposób nie odpowiada

celowi ustawy lustracyjnej. Nie wyjaśnia ona, w jaki sposób ujawnienie danych dotyczących osób zajmujących kierownicze stanowiska w byłej PZPR, ZSL oraz SD ma służyć „doprowadzeniu do stanu, w którym funkcje publiczne w państwie oraz zawody wymagające zaufania społecznego będą pełnione lub wykonywane przez osoby, których przeszłość nie budzi wątpliwości w zakresie służby, pracy bądź takich kontaktów z organami bezpieczeństwa komunistycznego państwa, których ocena moralna musi być negatywna”. Poza tym obowiązek umieszczenia w katalogach IPN osób zajmujących kierownicze stanowiska w byłej PZPR, ZSL oraz SD budzi wątpliwość, czy nie służy jedynie napiętnowaniu tych osób. Przy czym nieostre pojęcie „stanowiska kierowniczego” stwarza szerokie pole do arbitralnych decyzji IPN co do tego, kogo umieścić w katalogu.

Zarzut skierowany przez wnioskodawców przeciwko art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim określa on brzmienie przepisu art. 52b ust. 1 pkt 8 ustawy o IPN, dotyczy naruszenia przezeń zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady godności (art. 30 Konstytucji). Przewiduje on bowiem, że pomimo stwierdzenia prawdziwości oświadczenia lustracyjnego o braku współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w postępowaniu sądowym, dane osobowe takiej osoby nie są wykreślane z katalogu IPN, a jedynie umieszcza się odpowiednią informację o wyniku postępowania lustracyjnego.

Niekonstytucyjny, zdaniem grupy posłów, jest także art. 57 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim, przewiduje sankcję utraty na 10 lat prawa do publikowania w mediach, która dotyczy każdego, kto spóźni się ze złożeniem oświadczenia lustracyjnego lub skłamię w tym oświadczeniu. Taka regulacja stanowi oczywisty zamach na wolność słowa oraz wykonywania zawodu dziennikarza, i to tym bardziej w związku z szeroką definicją dziennikarza jako „autora materiału prasowego”. Analogiczne zarzuty grupa posłów stawia sankcji stosowanej wobec nauczycieli akademickich. W ten sposób państwo ingeruje w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność nauczania i badań naukowych. Ponadto sankcje te są niewspółmierne do celów, jakie zakłada ustawa lustracyjna.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Instytut Pamięci Narodowej rozpocznie publikację katalogów, o których mowa w art. 52a pkt 5-8 ustawy o IPN. W ocenie grupy posłów, kompetencja IPN do publikowania katalogów osób wymienionych w tym przepisie narusza zasadę domniemania niewinności – bez procesu sądowego określone osoby są kwalifikowane jako współpracujące ze służbą bezpieczeństwa, a tym samym napiętnowane w oczach opinii publicznej. Ponadto wnioskodawcy zaznaczają, że te organy władzy publicznej, które nie prowadzą postępowania karnego, nie mogą samodzielnie ustalić faktu popełnienia przez obywatela przestępstwa i wyprowadzać z tego negatywnych konsekwencji



prawnych, gdyż art. 42 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności określonego rodzaju postępowania w uchyleniu domniemania niewinności. Dodatkowo przepis art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej narusza zasadę równości wobec prawa. IPN będzie miał bowiem dużą swobodę wyboru osób, które znajdą się w katalogach, oraz czasu publikacji katalogów.

Jako niekonstytucyjną uznają wnioskodawcy również regulację art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej oraz art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, w świetle której w katalogach publikowanych przez IPN w pierwszej kolejności umieszcza się dane osobowe osób pełniących istotną rolę w życiu publicznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. W ten sposób ustawodawca „w sposób rażący” naruszył zasadę równości wobec prawa, gdyż nie przedstawia żadnego racjonalnego argumentu przemawiającego za takim różnicowaniem prawnym (nie ma ono żadnego uzasadnionego celu). Ponadto posłużenie się nieprecyzyjnym sformułowaniem (pozostawiającym w istocie całkowity luz decyzyjny): „dane osobowe osób pełniących istotną rolę w życiu publicznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym” godzi w regułę, zgodnie z którą jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie kryteriów różnicujących sytuację prawną osób, to użyte przez niego sformułowania powinny być maksymalnie precyzyjne, tak aby uniknąć arbitralnego stosowania przepisów.

Przyczyną naruszenia Konstytucji w art. 66 ustawy lustracyjnej jest natomiast nierówne traktowanie osób, wobec których zapadły prawomocne wyroki sądów lustracyjnych wydane na podstawie uchylonej ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U z 1999 r. Nr 42, poz. 428). Ta „oczywista dyskryminacja” wynika z faktu, iż ustawodawca uznaje orzeczenia stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego za niebyłe, natomiast te orzekające o nieprawdziwości oświadczenia zachowały moc wiążącą. Jednocześnie godzi to w jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa, tj. zasadę *res iudicata*, oraz zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji), gdyż wydany w imieniu Rzeczypospolitej prawomocny wyrok przestał *ex lege* obowiązywać. Badanie przez IPN oświadczeń osób, co do których zapadło prawomocne orzeczenie sądu lustracyjnego o zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego, oznacza także kwestionowanie przez ten organ prawomocnych wyroków wydanych w imieniu Rzeczypospolitej (naruszenie art. 178 w związku z art. 10 Konstytucji). Dodatkowym uzasadnieniem naruszenia konstytucyjnej zasady równości i zaufania obywateli do władz publicznych jest, zdaniem grupy posłów, to, iż obywatel, wobec którego zastosowano sankcję określoną w art. 30 poprzedniej ustawy lustracyjnej, na mocy przepisów ustawy lustracyjnej może być ponownie ukarany pozbawieniem prawa do zajmowania i pełnienia funkcji publicznych. Stanowi to o dyskryminacji

tego obywatela, ponoszącego sankcję oczywiście sprzeczną z ustawą lustracyjną, która uznaje prawomocne orzeczenia sądów lustracyjnych za niebyłe.

Niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest art. 67 ustawy lustracyjnej, ustalający termin jej wejścia w życie na 15 marca 2007 r., gdyż nie uwzględnia odpowiedniej *vacatio legis*. Wnioskodawcy zauważają, że przygotowanie lustracji jest procesem skomplikowanym i wymagającym czasu, zwłaszcza z uwagi na liczbę osób nią objętych. Tak krótka *vacatio legis* uniemożliwia również zbadanie konstytucyjności ustawy lustracyjnej przez Trybunał Konstytucyjny przed dniem, w którym przystąpiono do jej wykonywania. W efekcie obywatele są całkowicie pozbawieni ochrony konstytucyjnej, gdyż jednocześnie nie mogą także skorzystać ze skargi konstytucyjnej czy innych instrumentów.

Naruszenia Konstytucji grupa posłów upatruje również w art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej, dodającym do ustawy lustracyjnej załącznik w brzmieniu określonym w załączniku numer 2 do ustawy zmieniającej. Zdaniem wnioskodawców, powyższy przepis, po pierwsze, narusza zasadę dookreśloności przepisów prawnych. Po drugie, używanie pojęć wskazanych w załączniku numer 2 do ustawy zmieniającej rodzi niebezpieczeństwo, że IPN będzie tworzyć odrębny reżim prawny od ustawy lustracyjnej z uwagi na brak określenia relacji do art. 3a ustawy lustracyjnej. Narusza to zasadę zaufania obywatela do państwa, określoną w art. 2 Konstytucji. Po trzecie, przyporządkowanie danych zgromadzonych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz powyżej wskazanych pojęć do konkretnych osób oraz ich publiczne ujawnianie – bez wcześniejszej weryfikacji – narusza prawo do sądu oraz zasadę domniemania niewinności. Po czwarte, klasyfikowanie tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa przy użyciu wspomnianych pojęć – także bez wcześniejszej weryfikacji – narusza zasadę godności ludzkiej.

Zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej – ogłoszenie tekstu jednolitego ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN nastąpi w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej, tj. najpóźniej 15 kwietnia 2007 r. Tak więc tekst jednolity ustawy lustracyjnej zostanie sporządzony praktycznie w tym samym dniu co data wypełnienia pierwszego obowiązku wynikającego z ustawy – złożenia oświadczenia lustracyjnego. Zdaniem wnioskodawców, biorąc pod uwagę szeroki zakres zmian i obowiązków nakładanych na jednostkę, narusza to zasadę zaufania obywatela do państwa i pewności co do prawa (art. 2 Konstytucji). Jednocześnie przecież nie ma żadnego uzasadnienia publikowania w demokratycznym państwie tekstu jednolitego w tak późnym terminie.

2.1. Pismem z 22 lutego 2007 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o umorzenie postępowania, powołując się na 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).

Odnosząc się do argumentacji podniesionej we wniosku grupy posłów, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 1 ustawy lustracyjnej ma charakter ogólny, a szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad i trybu ujawniania informacji znajdują się w dalszych postanowieniach ustawy lustracyjnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawa lustracyjnej w pierwotnym kształcie zakładała model lustracji oparty na instytucji urzędowego potwierdzenia istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej dotyczących danej osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wydawanego w formie zaświadczenia.

Marszałek Sejmu stwierdził, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc projekt ustawy nowelizującej ustawę lustracyjną wskazał potrzebę zmian niektórych jej rozwiązań, przede wszystkim ze względu na niebezpieczeństwo nadania dokumentom wytworzonym przez komunistyczne służby bezpieczeństwa waloru prawdziwości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, znowelizowana ustawa lustracyjna zakłada zasadniczo odmienny model lustracji, oparty na obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych przez osoby ubiegające się o piastowanie funkcji publicznej albo je pełniące w rozumieniu art. 4 ustawy lustracyjnej. Zmieniony został tryb oceny prawdziwości oświadczeń. Według oceny Marszałka Sejmu wydanie orzeczenia w sprawie przepisów objętych wnioskiem grupy posłów jest zbędne. Zmiana zakresu przedmiotowego ustawy lustracyjnej, czego wyrazem jest nadanie nowego brzmienia art. 1, uchylenie art. 5, zastąpienie sądowej weryfikacji informacji, zawartych w zaświadczeniu, postępowaniem lustracyjnym, polegającym na badaniu zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych oraz wpływ tych rozwiązań na całość ustawy lustracyjnej oznacza, iż Sejm, uchwalając przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy, usunął mogące powstać z chwilą wejścia w życie nowelizowanej ustawy lustracyjnej problemy natury prawnokonstytucyjnej jeszcze w okresie jej *vacatio legis*.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności całości ustawy lustracyjnej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji w związku z Rezolucją nr 1096, Marszałek Sejmu wskazał, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat wypowiadał się co do zgodności z ustawą zasadniczą zarówno ustawy lustracyjnej, jak i ustawy o IPN, nie sygnalizując konieczności zakończenia procedur lustracyjnych w określonym terminie. Marszałek Sejmu podziela dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i uważa, że wydanie orzeczenia dotyczącego zgodności z Konstytucją całej ustawy lustracyjnej jest zbędne.

Mając na względzie wyżej przedstawioną argumentację, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie tego postępowania.

2.2. Pismem z 4 maja 2007 r. Marszałek Sejmu odniósł się do pisma posłów wnioskodawców z 28 marca 2007 r., uzupełniającego wniosek z 8 stycznia 2007 r. Na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy o TK wniósł o odroczenie rozprawy.

Marszałek Sejmu wskazał, że wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją wyjątkowo licznej, bo ujętej aż w 42 zarzuty, grupy przepisów ustawy lustracyjnej z szeregiem wzorców określonych w przepisach Konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny, kierując do Sejmu pismo posłów wnioskodawców z 28 marca 2007 r., zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska w terminie 30 dni. Tymczasem 23 kwietnia 2007 r. do Sejmu zostało przesłane pismo Trybunału, informujące o wpłynięciu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. oraz o dołączeniu tegoż wniosku do wcześniejszego wniosku grupy posłów. Jednocześnie Trybunał, z uwagi na wyznaczony termin rozprawy w dniach 9-10 maja 2007 r., zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska do 8 maja 2007 r. W związku z tym, zdaniem Marszałka Sejmu, przedstawienie wyczerpujących wyjaśnień w tak zakreślonych terminach nie jest możliwe. Kwestia wzajemnych relacji zakresów zaskarżenia sformułowanych w obu połączonych do wspólnego rozpoznania wniosków wymaga głębokiej analizy. Marszałek Sejmu wskazał, że zachodzą więc ważne powody uzasadniające odroczenie rozprawy.

2.3. Pismem z 4 maja 2007 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko odnoszące się do pisma posłów wnioskodawców z 28 marca 2007 r., uzupełniającego wniosek z 8 stycznia 2007 r.

W uzasadnieniu swojego stanowiska, Marszałek Sejmu wskazał w pierwszej kolejności na złożoność struktury *petitum* wniosku. W opinii Marszałka Sejmu, pierwszy wniosek, o stwierdzenie niezgodności całości ustawy lustracyjnej ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi oraz postanowieniami Konwencji, nie odpowiada wymogom ustawowym, wskazanym w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. W przeciwnym razie nie jest możliwe racjonalne rozpatrzenie takiego wniosku, dotyczącego treści badanego aktu, nawet gdy – jak w omawianym wypadku – wymienia się zbiorczo wszystkie wzorce kontroli, mające się odnosić do „całości” kwestionowanej ustawy lustracyjnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, wstępna część uzasadnienia wniosku, miała zapewne stanowić systematyczne rozszyfrowanie i konkretyzację stosunku między zbiorczo wymienionymi wzorcami kontroli a poszczególnymi rozwiązaniami zawartymi w całości ustawy lustracyjnej, lecz w rzeczywistości jest raczej zbiorem uwag na ten temat. Ponadto większość wywodów we wskazanym fragmencie uzasadnienia dotyczy preambuły ustawy lustracyjnej lub też stanowi ona przynajmniej dla tych wywodów określony punkt wyjścia. Jak wskazał Marszałek Sejmu, ten fragment ustawy lustracyjnej oceniany jest i kwestionowany głównie z punktu widzenia ścisłych rygorów poprawnej legislacji. Marszałek nie zgodził się z merytoryczną treścią stawianych

zarzutów, szczególnie w zakresie, w jakim zarzuca się, że chodzi tu o czyny, które powinny podlegać indywidualnemu osądzeniu i ukaraniu, a z drugiej strony, że potraktowano wszystkie te osoby jako „potencjalnych przestępców”, którzy muszą sami ocenić, czy ich zachowanie „miało charakter czynu, za który mogą ponieść konsekwencje o skutkach surowszych niż sankcje przewidziane w prawie karnym”. Zdaniem Marszałka Sejmu, niezrozumiałą jest również zarzut, że ustawa lustracyjna wprowadza w preambule „na własne potrzeby” takie pojęcia jak „praca”, „służba”, „źródło informacji”; podczas gdy „do tej pory w polskim prawodawstwie kwalifikację prawną” ma w zasadzie tylko stosunek pracy”. Jego zdaniem, wobec obowiązywania ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r., w której takie pojęcia jak „praca” czy „służba” występowały już w jej tytule, nie można przyjąć, że chodzi o pojęcia nowe, niemające w naszym prawodawstwie „kwalifikacji prawnej”. Gdy zaś chodzi o pojęcie „osobowe źródło informacji”, to zniknęło ono z normatywnej części ustawy lustracyjnej i pozostało tylko w preambule, która w wyniku nowelizacji z 14 lutego 2007 r. nie została zmieniona. Określenie to nie ma już więc znaczenia konwencjonalnego i występuje w znaczeniu, jakie można mu przypisać w języku potocznym. Odnosząc się do zamieszczonego w załączniku do ustawy o IPN z 1998 r. wykazu kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa i ewentualnych kłopotów, które – zdaniem wnioskodawców – mogą się pojawić przy wypełnianiu formularzy oświadczeń, Marszałek Sejmu wskazał, że obecnie miarodajne w tym zakresie są przepisy art. 2 i 3 obowiązującej ustawy lustracyjnej, i tak to wynika *expressis verbis* z wzorów oświadczeń zamieszczonych w załączniku nr 1 do tej ustawy.

W opinii Marszałka Sejmu, celem ustawy lustracyjnej nie jest „konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości”. Stwierdzenie to wskazuje raczej, że powinno być one odniesione do tekstu ustawy lustracyjnej sprzed jej nowelizacji z 14 lutego 2007 r. Marszałek Sejmu odniósł się ponadto do ostatniego fragmentu preambuły, nie zgadzając się z interpretacją wnioskodawców nawiązującego do art. 61 Konstytucji, prowadzącą do błędnej jego zdaniem konkluzji, że „zapis w preambule skarżonej ustawy o konstytucyjnych gwarancjach, zapewniających obywatelom prawo do informacji o osobach objętych obowiązkiem lustracji nie znajduje swojego oparcia w postanowieniach Konstytucji”. W opinii Marszałka, taka interpretacja jest oparta na skrótowych i z konieczności uproszczonych uwagach zawartych w komentarzu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa profesora P. Winczorka (Warszawa 2000, s. 83-84). Marszałek Sejmu wskazał na pogląd doktryny, że wymienione w art. 61 ust. 2 Konstytucji dwie formy realizacji tego prawa są tylko

przykładowe, co bynajmniej nie wyklucza wszelkich innych form, w jakich prawo obywateli do informacji publicznej może się skutecznie i racjonalnie realizować. Zdaniem Marszałka Sejmu, istotny sens przepisu ust. 3 wskazanego artykułu Konstytucji nie polega na wykluczeniu dopuszczalności rozszerzenia prawa do informacji ponad to, co wynika wyraźnie z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, ani też na ustanowieniu możliwości ustawowych ograniczeń tego prawa, lecz na wyraźnym podkreśleniu, że ograniczenie takie może nastąpić „wyłączenie” z przyczyn wskazanych w tym przepisie. „Konstytucyjne gwarancje” obywatelskiego prawa do informacji wynikają nie tylko z art. 61, lecz również z innych postanowień Konstytucji, np. art. 74 ust. 3, art. 14, art. 54. Marszałek Sejmu wskazał ponadto na poglądy doktryny i podkreślił, że informacja o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne nie jest celem samym w sobie. Ma zapewniać, transparentność życia publicznego oraz możliwość świadomego i aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, wykonywania społecznej kontroli władz, instytucji i osób pełniących funkcje publiczne. Podsumowując uwagi natury ogólnej, Marszałek Sejmu wskazał, że wprawdzie żaden przepis Konstytucji nie formułuje wprost „prawa do informacji o osobach objętych obowiązkiem lustracji”, ale w świetle wskazanego wyżej stanowiska, nie można zgodzić się z tezą, że prawo do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne lub wykonujących zawody zaufania publicznego „nie znajduje swojego oparcia w postanowieniach Konstytucji”, jeśli miałyby to oznaczać, że jest z Konstytucją sprzeczne.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 ustawy lustracyjnej z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawcy przyjęli za podstawę swych zarzutów nieaktualne brzmienie art. 1 ustawy lustracyjnej – sprzed nowelizacji z 14 lutego 2007 r. Art. 1 jest przepisem o charakterze technicznym; określa zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy lustracyjnej zakres przedmiotowy regulacji, wskazuje, na dwa zasadnicze elementy procesu lustracyjnego: ujawnienie treści dokumentów zgromadzonych w archiwum IPN oraz składanie i weryfikacja zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych. W tym świetle za bezprzedmiotowe trzeba uznać zawarte w uzasadnieniu rozważania na temat rzekomych sprzeczności między preambułą i art. 1 ustawy lustracyjnej oraz wątpliwości co do tego, czy w myśl ustawy lustracyjnej mają być ujawniane „informacje o osobach”, czy tylko nieokreślonego charakteru „dokumenty”, skoro jest oczywiste, że oświadczenia lustracyjne mogą składać wyłącznie „osoby”. Marszałek Sejmu za sztuczny uznał również problem, czy dokumenty te „w całej rozciągłości są prawdziwe”, skoro proces lustracyjny zmierzać ma właśnie m.in. do weryfikacji ich prawdziwości. Zarzuty dotyczące np. braku należytych podstaw prawnych gromadzenia w przeszłości informacji i dokumentów przez organy bezpieczeństwa państwa, kwestii dostępu osób zainteresowanych do dotyczących ich dokumentów oraz żądania sprostowania

lub usunięcia informacji nieprawdziwych i niepełnych, „naruszenia istoty godności”, zasady proporcjonalności, prawa do prywatności, a nawet prawa do informacji czy wolności słowa i prasy – mają, zdaniem Marszałka Sejmu, charakter zarzutów o charakterze ogólnikowym, w świetle których w żadnym razie nie można uznać za udowodnioną sprzeczność art. 1 ustawy lustracyjnej z wymienionymi w tym punkcie wzorcami kontroli. Ponadto przepisy prawa, w tym Konstytucji, mają ze swej istoty charakter prospektywny i nie mogą być mechanicznie odnoszone wstecz, do czasów, „gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Co więcej, wobec zasadniczego zakwestionowania przez wnioskodawców wartości informacji i dokumentów zgromadzonych w archiwum IPN jako podstawy lustracji, Marszałek wskazał na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w dotychczasowym orzecznictwie w tej kwestii.

W kontekście zarzutu niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 6, 13 i 14 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że nieuprawniony jest zarzut stawiany przez wnioskodawców dotyczący umieszczenia w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej, w katalogu podmiotów zaliczanych do organów bezpieczeństwa państwa, Akademii Spraw Wewnętrznych oraz Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk wraz z wojewódzkimi i miejskimi urzędami kontroli prasy, publikacji i widowisk oraz Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk wraz z okręgowymi urzędami, a także Urzędu do Spraw Wyznań oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego. Marszałek Sejmu wskazał, że ustawodawca miał prawo stworzyć definicję organów bezpieczeństwa państwa i dokonał tego na podstawie nie przesłanek formalnych, lecz wiedzy historycznej o rzeczywistym kształcie ówczesnego systemu sprawowania władzy. Marszałek Sejmu podkreślił, że faktyczna rola organów bezpieczeństwa państwa miała niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia konstrukcji aparatu przymusu. Odnosząc się do cytowanego przez wnioskodawców orzeczenia Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2000 r., należy zaznaczyć, że w tym wypadku Sąd Najwyższy ustalał umiejscowienie Akademii Spraw Wewnętrznych w ówczesnej strukturze państwowej pod rządami innej ustawy z odmienną zakresowo definicją organów bezpieczeństwa państwa.

Jeśli chodzi o sprzeczność zaskarżonego przepisu z preambułą ustawy lustracyjnej, Marszałek Sejmu nie zgodził się ze zdaniem wnioskodawcy w kwestii charakteru działania Akademii Spraw Wewnętrznych oraz organów Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, ale gdyby nawet zarzucana sprzeczność między przepisami ustawy lustracyjnej a preambułą istniała, to nie mógłby to być argument na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 ust. 2 ustawy lustracyjnej z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że przepis ten jest „kalką” przepisu istniejącego w ustawie lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r. i nigdy nie został zakwestionowany mimo licznych wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności tej ustawy, ani nie wywoływał on kontrowersji podczas stosowania ustawy z 1997 r. Ze zrozumiałych względów w zaskarżonym przepisie ustawodawca nie mógł enumeratywnie wymienić organów bezpieczeństwa państwa wszystkich obcych państw, tak jak uczynił to odnośnie do polskich organów bezpieczeństwa, w związku z czym użyto formuły tak elastycznej jak zawarta w zaskarżonym przepisie. Dla oceny prawdziwości złożonego oświadczenia lustracyjnego sąd prowadzący postępowanie lustracyjne będzie musiał wziąć pod uwagę wszystkie aspekty sprawy, a nie tylko to czy dany organ, z którym osoba lustrwana współpracowała, można uznać, w świetle ustalonych zadań, jakie wypełnia, za taki, o którym mowa w zaskarżonym przepisie.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, odsyłając do stanowiska zajętego w związku z zaskarżeniem art. 1 ustawy lustracyjnej. Odnosząc się do zarzut niezgodności art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 51 ust. 2 i art. 47 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie zgodził się z wnioskodawcami, jakoby brak w zaskarżonym przepisie frazy dotyczącej wyłączenia z definicji współpracy z organami bezpieczeństwa państwa tych działań, które były działaniami pozornymi lub polegały na uchylaniu się od współpracy z organami bezpieczeństwa, przesądzał o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zdaniem Marszałka, brak indywidualizacji rodzaju współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, przy fakcie zmiany metod działania organów bezpieczeństwa państwa na przestrzeni historycznej, nie powoduje niezgodności z art. 32 Konstytucji. Co do zarzutów dotyczących art. 3a ustawy lustracyjnej w kontekście naruszenia prawa do prywatności, ochrony informacji o osobie czy też zasady niedyskryminacji w życiu publicznym Marszałek Sejmu odniósł się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97).

Zarzut niezgodności art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej z art. 2 Konstytucji oraz z art. 7 Konwencji jest zdaniem Marszałka Sejmu oparty na nieporozumieniu. Jego zdaniem, według przepisów ustawy lustracyjnej, IPN nie jest jednostką uprawnioną do oceny prawdziwości oświadczeń lustracyjnych, gdyż właściwy w tym zakresie jest sąd. Ustawowym zadaniem IPN jest w tym zakresie weryfikować, na podstawie zgromadzonych materiałów, czy złożone oświadczenia nie nasuwają wątpliwości odnośnie do ich zgodności z prawdą. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że przepis ten jest zgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ charakter ograniczający zakres definicji współpracy sprawia, że aby uznać kogoś za osobę współpracującą z organami bezpieczeństwa nie wystarczy, by przekazywał on informacje organom bezpieczeństwa, ale należy



wykazać, że czynił to z zamiarem naruszenia wolności i praw obywatela. Natomiast sama osoba lustrwana nie powinna mieć żadnego problemu z rekonstrukcją motywów podjęcia przez siebie współpracy. Niestusznym jest również zarzut niezgodności z art. 7 Konwencji, gdyż ustawa lustracyjna wprowadza odpowiedzialność nie za czyny z przeszłości, bo nie to jest jej zadaniem, ale jedynie za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów, Marszałek Sejmu wskazał, że wszystkie funkcje objęte przez zaskarżony art. 4 ustawy lustracyjnej noszą walor bycia funkcjami, w szerokim rozumieniu tego słowa, publicznymi poprzez – czy to wykonywanie zadań publicznych, zarządzanie lub współzrządzeniem majątkiem publicznym – czy też bycie funkcjami wymagającymi zaufania publicznego. Ustawodawca ma prawo kształtować zakres podmiotowy ustaw tak, by najlepiej chronił on definiowany przez ustawodawcę interes społeczny. Niezrozumienie przesłania i ducha ustawy lustracyjnej oraz inne poglądy na kształt lustracji, w tym jej zakres podmiotowy, nie mogą przesądzać o niekonstytucyjności przyjętych rozwiązań. Marszałek Sejmu wskazał, że ustawodawca tworząc definicję osoby pełniącej funkcję publiczną, nie odnosił się do pojęcia z art. 61 Konstytucji, w którym występuje ono w określonym kontekście normatywnym. Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że cel lustracji nie może być oceniany tylko w aspekcie moralnym, o którym mowa w preambule ustawy lustracyjnej, ale również w aspekcie bezpieczeństwa państwa. W tym zakresie cel lustracji w ustawie lustracyjnej z 1997 r. oraz w ustawie lustracyjnej z 2006 r. nie został zmieniony. Objęcie ustawą lustracyjną z 2006 r. szeregu podmiotów, np. z domeny życia społeczno – gospodarczego, motywowane jest m.in. dbałością o interes w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Te właśnie zasady przyświecały również ustawodawcy, gdy obejmował negowanym przez wnioskodawców katalogiem funkcje związane z zarządzaniem majątkiem publicznym.

Marszałek Sejmu wskazał, że objęcie tym katalogiem dziennikarzy i ludzi nauki wiąże się z rolą, jaką odgrywają te dwie grupy zawodowe w życiu publicznym, jako tzw. „czwarta władza”. Zakres możliwości oddziaływania przez nich na opinię publiczną, kształtowania postaw i poglądów ludzkich sprawia, że w stosunku do nich powinny występować szczególne wymagania w zakresie moralnym. Odbiorca informacji i poglądów przez nich prezentowanych powinien mieć możliwość jasnego rozpoznania, czy motywy takiej prezentacji są wyłącznie merytoryczne. Ponadto ludzie nauki pełnią funkcje dydaktyczne i wychowawcze, co musi wiązać się z wysokimi wymaganiami moralnymi. Przepisy ustawy lustracyjnej nie sankcjonują w żaden sposób ewentualnej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, a jedynie mają na celu zapewnienie pełnej jawności życia publicznego. Ewentualne sankcje polegające na nieumożliwieniu wykonywania danej funkcji wiążą się z tzw. kłamstwem lustracyjnym. U podłoża zastosowania takiej sankcji nie leży zatem

aktywne zachowanie państwa, które wkracza w sferę wolności obywatelskiej, lecz świadome podanie nieprawdy w oświadczeniu lustracyjnym przez osobę, w stosunku do której społeczeństwo ma prawo oczekiwać szczególnie wysokich standardów moralnych. Ponadto wszystkie osoby piastujące funkcje administracyjne w szkolnictwie z racji wydawanych przez nie rozstrzygnięć administracyjnych należy uznać za osoby pełniące funkcje publiczne. Również prawnicze korporacje zawodowe mają szczególną pozycję Konstytucyjną jako samorządy zaufania publicznego, co jest jednocześnie przesądającym argumentem za włączeniem ich do katalogu osób sprawujących funkcje publiczne. Marszałek Sejmu wskazał również, że bez związku ze sprawą jest przywołane orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdyż dotyczyło ono sprawy odebrania licencji adwokackiej za fakt bycia zatrudnionym w organach bezpieczeństwa, natomiast zaskarżony przepis nie zawiera takich rozwiązań.

Marszałek Sejmu wskazał dalej, że argumentacja odnośnie do art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej dotyczy samej istoty lustracji i obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych. W opinii Marszałka sprawa ta została rozstrzygnięta w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97). Brak wskazania przez ustawodawcę formy doręczenia zawiadomienia o obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego wskazuje na to, że może to być jedynie taki sposób, który umożliwi weryfikację faktu, czy zawiadomienie takie mogło dotrzeć do adresata. Skutek niezłożenia w terminie oświadczenia lustracyjnego przez osoby zobowiązane do tego na podstawie przepisu art. 56 musi być stwierdzony przez podmiot właściwy w sprawie pozbawienia lub stwierdzenia wygaśnięcia funkcji publicznej (art. 57 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej), który badać może również prawidłowość doręczenia.

W zakresie zgodności art. 8 pkt 20 lit. b i pkt 52 ustawy lustracyjnej z art. 31 ust. 3, art. 20 oraz z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca zarzuca tym przepisom niezgodność z Konstytucją w zakresie, w jakim nakładają na podmioty prywatne obowiązki niezgodne z celami lustracji, przez co naruszona ma zostać zarówno zasada proporcjonalności jak i zasady wolności działalności gospodarczej oraz demokratycznego państwa prawa. Przepisy jedynie nakładają na podmioty wskazane w zaskarżonym przepisie obowiązek przyjęcia oświadczeń lustracyjnych od zobowiązanych do ich złożenia i przesłania oświadczeń Biuru Lustracyjnemu IPN. Wnioskodawcy w żaden sposób nie argumentują, czemu takie rozwiązanie miałoby naruszać Konstytucję. Ustawodawstwo zna szereg obowiązków publicznoprawnych nakładanych na podmioty prywatne, których wykonywanie nie jest kwestionowane (np. uczynienie z notariuszy płatników podatku od czynności cywilnoprawnych należnych od osób trzecich). Wątpliwości budzi również wywód dotyczący tego jakoby ustawa lustracyjna zmuszała wskazanych pracodawców do

zapoznawania się z oświadczeniami lustracyjnymi pracowników, gdyż ustawa nie zawiera przepisów wprowadzających taki obowiązek. Wnioskodawcy nie wyjaśniają ponadto zarzutu dotyczącego sprzeczności między celem lustracji a procedurą składania oświadczeń lustracyjnych u wskazanych w art. 8 ustawy lustracyjnej podmiotów właściwych do ich odbioru. Wnioskodawcy nie przedstawiają również argumentacji uzasadniającej zarzut, że brak w stosunku do podmiotów zobowiązanych sankcji za niepodjęcie nakazanych ustawą lustracyjną czynności zmierzających do pozyskania oświadczeń lustracyjnych narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Nie można się również zgodzić z podawaną przez wnioskodawców informacją, jakoby tego typu sankcje zostały natomiast nałożone na podmioty związane z instytucjami publicznymi.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że wnioskodawcy bliżej nie wyjaśnili, na czym ta niezgodność miałaby polegać, nie mniej wydaje się, że niektóre wzorce konstytucyjne zostały przywołane zbyt mechanicznie i bez głębszego uzasadnienia. W szczególności trudno dopatrzeć się zasadności powołania w kontekście art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej wzorca z art. 47 Konstytucji, który dotyczy prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wnioskodawcy nie sprecyzowali także, które normatywne elementy art. 2 Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżoną normę art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Rejestr oświadczeń lustracyjnych obejmujący oświadczenia osób pełniących funkcje publiczne, w rozumieniu art. 4 ustawy lustracyjnej, jest zbiorem danych dokumentujących również opinii publicznej fakt złożenia oświadczenia. Niewątpliwie w niektórych wypadkach można liczyć się z ewentualnością niekorzystnych konsekwencji (z ostracyzmem środowiskowym), w szczególności w wypadkach pozytywnych stwierdzeń co do faktu służby, pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, lecz jest to zamierzony skutek ustawy lustracyjnej zgodny z wolą ustawodawcy, na co może wskazywać treść preambuły do ustawy. Trudno się dopatrzeć naruszenia przez art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej normy art. 51 ust. 2 Konstytucji, która stanowi, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, albowiem informacje odnoszące się do kwestii zaistnienia lub niezastnienia faktu pracy, służby albo współpracy z organami bezpieczeństwa państwa są przekazywane przez osobę pełniącą funkcję publiczną i od jej woli zależy, czy taką funkcję chce pełnić. Ponadto wydaje się, że w demokratycznym państwie prawnym wiedza na ten temat jest potrzebna dla urzeczywistnienia zasady jawności życia publicznego oraz ochrony interesu państwa związanego z prawidłowym wykonywaniem najważniejszych funkcji publicznych przez osoby, które muszą być wolne od wszelkich nacisków, presji czy prób szantażu związanego z pracą lub

służbą oraz aktywnością realizowaną w przeszłości. W świetle powyższego także zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut niezgodności art. 11 ust. 2 oraz art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim ustala treść art. 52b ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN, z art. 31 ust. 3, art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji, trudno uznać za uzasadniony zarzut naruszenia konstytucyjnej normy chroniącej życie prywatne, rodzinne, cześć i dobre imię poprzez zapewnienie w ustawie lustracyjnej precyzyjnego identyfikowania osób, których dane są umieszczone w rejestrze publikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej IPN oraz katalogach. Opublikowanie list zawierających jedynie imiona i nazwiska wymogło m.in. konieczność dokonania, w dniu 4 marca 2005 r., nowelizacji ustawy o IPN poprzez stworzenie możliwości informowania o tożsamości (bądź nie) danych osobowych osób znajdujących się w ujawnionych katalogach IPN. Odpowiednie i precyzyjne ustawowe identyfikowanie osób składających oświadczenia lustracyjne powinno być uznane za zaletę tego przepisu i zdaniem Marszałka Sejmu nie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji – wymóg ten ustanowiono w ustawie, jest on konieczny dla ochrony praw innych osób i nie narusza istoty wolności i praw. Przepis art. 11 ust. 2 nie ogranicza w żadnym stopniu ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Wnioskodawcy nie sprecyzowali, które normatywne elementy przepisu art. 2 Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżoną normę art. 11 ust. 2 ustawy lustracyjnej.

Oceniając zarzuty niezgodności art. 18 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 30, art. 32, art. 45 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 i art. 14 Konwencji, Marszałek Sejmu wskazał, że interpretując normę zawartą w art. 18 ust. 2, należy zwrócić uwagę, że każda osoba lustrwana może wnioskować o wyłączenie jawności części rozprawy, w zakresie, w jakim mogą zostać ujawnione tzw. dane wrażliwe jej dotyczące. Dotyczy to także pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy w wypadku poddania się lustracji z takiej możliwości (wnioskowania o wyłączenie jawności) mogą skorzystać. Ustawodawca natomiast odmiennie potraktował tych pracowników i funkcjonariuszy, którzy wykonywali określone czynności (np. operacyjne) w stosunku (w sprawach) do osób lustrwanych, pozbawiając je możliwości skorzystania z wyłączenia jawności. To, zdaniem Marszałka Sejmu, wydaje się uzasadnione koniecznością wszechstronnego zaprezentowania określonych motywów (o ile takowe miały miejsce) niejednokrotnie drastycznego działania tych osób w stosunku do osób „rozpracowywanych”. Osoby będące tajnymi współpracownikami w wielu wypadkach zostały groźbą lub w inny niegodziwy sposób pozyskane do współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie w pewnym stopniu mogły zostać takimi działaniami skrzywdzone, stąd ustawodawca uznał zasadność wyłączenia jawności rozprawy w zakresie, w jakim mogą zostać

ujawnione okoliczności, o których mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy lustracyjnej, dotyczące tych osób. Cechą istotną różnicującą sytuację tych osób jest bycie lub nie funkcjonariuszem wykonującym czynności w stosunku (w sprawach) do osób lustrowanych. Występowanie zatem cechy różnicującej powoduje, że zarzut nierówności wobec prawa nie jest trafny. Wyżej przytoczone argumenty wskazują również, że nieuzasadnione są zarzuty naruszania przepisów zakazujących dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji i art. 14 Konwencji), jak również przepisów dotyczących możliwości wyłączenia jawności rozprawy (art. 45 ust. 2 Konstytucji i art. 6 Konwencji).

Zarzucana przez wnioskodawcę niezgodność art. 20 ust. 1, 3, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 47, art. 51 ust. 4 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji jest, zdaniem Marszałka Sejmu, w zakresie niezgodności z art. 2 Konstytucji niewystarczająco uzasadniona, jak również nie został sprecyzowany normatywny element art. 2 Konstytucji, umożliwiający rozpatrzenie przedstawionego zarzutu. Marszałek Sejmu nie zgodził się również, że zaskarżone przepisy naruszają art. 30 Konstytucji i to zarówno dlatego, iż wnioskodawcy nie precyzują, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają godność osób lustrowanych, jak i dlatego, że zasada poszanowania godności człowieka jest wartością niezależną od innych praw i wolności konstytucyjnych. Podobnie nie jest możliwe odczytanie intencji wnioskodawców przemawiających za uznaniem skarżonych w tym punkcie przepisów za niezgodne z art. 31 ust. 3, tj. zasadą proporcjonalności, i art. 47 formułującym prawo do prywatności. Generalny zarzut, że ze względu na skalę lustracji może dojść do sytuacji, w której oświadczenia lustracyjne będą weryfikowane wybiórczo, bez zachowania określonych w ustawie reguł kolejności, nie można uznać za uzasadniony. Marszałek Sejmu dodał również, że ustawa o IPN mówi co prawda o możliwości odstąpienia od określonej kolejności, jednak w takich wypadkach informację o odstępstwie wraz z uzasadnieniem należy przekazać do sądu.

Odnosząc się do zgodności wskazanych przepisów z art. 45 Konstytucji w zw. z art. 6 Konwencji, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie naruszają one przytoczonego wzorca. Wnioskodawcy niekonstytucyjność upatrują w tym, iż w ust. 5a art. 20 nie został określony termin, w jakim Biuro Lustracyjne bądź oddziałowe biuro lustracyjne mają przygotować postępowanie lustracyjne i przedstawić stanowisko w sprawie zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego złożonego przez podmiot wnioskujący o wszczęcie postępowania lustracyjnego. Tymczasem takie uregulowanie jest spowodowane tym, że nie jest możliwe, z uwagi na indywidualny charakter poszczególnych wypadków, określenie czasu potrzebnego na przygotowanie postępowania lustracyjnego w konkretnej sprawie. Przyjęta w omawianej ustawie konstrukcja postępowania lustracyjnego nie określa, z wyjątkiem postępowania dotyczącego oświadczenia lustracyjnego

kandydata na Prezydenta, terminów, w jakich powinno zakończyć się postępowanie lustracyjne. Nie przesądza to jednak o naruszeniu prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, gdyż sąd jest w tej kwestii zobligowany przez postanowienia Konstytucji. Dodatkowo stwierdził, iż wskazane przepisy nie naruszają zasady domniemania niewinności, gdyż złożone przez wnioskodawcę oświadczenie lustracyjne do czasu prawomocnego zakończenia postępowania lustracyjnego korzysta z domniemania zgodności z prawdą. Za nietrafny uznał również zarzut niezgodności z art. 51 ust. 4. Marszałek Sejmu zaznaczył, że zgodnie z ust. 7 art. 20, informacje o wszczęciu postępowania lustracyjnego oraz o sposobie jego zakończenia, w tym treść orzeczeń sądu kończących postępowanie w każdej instancji, zamieszczane są w rejestrze, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej, jako załącznik do elektronicznej kopii oświadczenia lustracyjnego. Ponadto osobie, której dane zostały zamieszczone w katalogu, o którym mowa w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, przysługuje prawo do zamieszczania wyjaśnień dotyczących informacji zawartych w katalogu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nietrafny jest zarzut niezgodności art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej w związku z art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, art. 52a pkt 5 ustawy o IPN z art. 10 ust. 1, art. 42 ust. 3 i art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji. Wnioskodawcy kwestionują zgodność wskazanych przepisów z art. 10 ust. 1 Konstytucji. W opinii Marszałka, zasady wynikającej z ust. 1 art. 10 Konstytucji nie można rozpatrywać w oderwaniu od ust. 2 tegoż artykułu, określającego, jakie konstytucyjne organy sprawują określony rodzaj władzy. Z tych właśnie powodów zasadę podziału i równowagi władz można rozpatrywać jedynie w odniesieniu do wskazanych w nim organów. Zdaniem Marszałka Sejmu, analizowane przepisy pozostają również w zgodzie z art. 42 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo wnioskowania o wszczęcie postępowania lustracyjnego przysługuje jedynie prokuratorom biur lustracyjnych i tylko w sytuacji, w której powezmą oni wątpliwość co do zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Biuro Lustracyjne, jak również oddziałowe biura lustracyjne są strukturami wyodrębnionymi w ramach IPN, wykonującymi funkcje lustracyjne Instytutu. Ustawa lustracyjna, przyznając prokuratorom biura lustracyjnego prawo do wnioskowania o zainicjowanie postępowania lustracyjnego, jednocześnie stanowi, iż do prokuratora Biura Lustracyjnego i prokuratora oddziałowego biura lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej w postępowaniu lustracyjnym mają zastosowanie przepisy dotyczące oskarżyciela publicznego w postępowaniu karnym (w tym te odnoszące się do jego wyłączenia). Jednocześnie do osoby lustrowanej mają zastosowanie przepisy dotyczące oskarżonego w postępowaniu karnym, przez co osobie lustrowanej zagwarantowane zostały wszelkie prawa służące oskarżonemu, w tym odnoszące się do domniemania niewinności, co na gruncie postępowania lustracyjnego będzie przekładało się na domniemanie zgodności z

prawdą złożonego oświadczenia lustracyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy są zgodne z art. 45 ust. 1 oraz z art. 6 Konwencji.

Oceniając zarzuty wnioskodawców co do niezgodności art. 21a ust. 2 zd. 2 ustawy lustracyjnej z art. 31 ust. 3, art. 62, art. 99 oraz z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że ustanowiona w przepisie art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy sankcja pozbawienia biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych i samorządowych na 10 lat może być istotnie oceniana jako bardzo surowa. Ponieważ jednak jest to kwestia ocenna i związana ściśle ze sferą decyzji o charakterze politycznym, a gdy chodzi o wybory do Sejmu i Senatu, wiąże się wręcz z autonomią parlamentu, można ją uznać za mieszczącą się w ramach swobody decyzji ustawodawcy. Przywołane w tym kontekście wytyczne Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie mają waloru obowiązującego wzorca kontroli. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bardziej złożona jest w opinii Marszałka Sejmu kwestia zgodności wymienionego przepisu ustawy lustracyjnej z art. 62 i art. 99 Konstytucji. W zakresie ograniczenia praw wyborczych do parlamentu i pochodzących z wyborów powszechnych organów samorządowych (art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej) Marszałek odniósł się do odpowiednich poglądów Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w orzeczeniu z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97). Skarżony przepis realizuje wymagania art. 62 ust. 2 Konstytucji, ustanawiając (wraz z art. 21b ustawy lustracyjnej) sądowy tryb orzekania w tej sprawie. Nie ma przy tym konieczności pozbawiania prawa wybieralności poprzez pozbawienie zarazem prawa wybierania, jak mogłoby to wynikać z literalnego brzmienia art. 62 ust. 2 Konstytucji. Korzystanie z czynnego prawa wyborczego jest bowiem zawsze konieczną przesłanką korzystania z prawa wybieralności. Za sztuczny uznał wreszcie Marszałek Sejmu zarzut niespójności między art. 21a ust. 2 zd. 2 a art. 21a ust. 1 ustawy lustracyjnej, nie narusza więc zasad przyzwoitej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 21a ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że na osobie poddanej przymusowi przy podejmowaniu pracy, służby albo współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, tak jak na każdej osobie poddawanej lustracji, ciąży ustawowy obowiązek złożenia zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, czyli wykazania formalnego związku z organami bezpieczeństwa bądź jego braku. Osoba składająca oświadczenie lustracyjne naraża się na sankcje przewidziane w ustawie lustracyjnej jedynie w wypadku złożenia fałszywego oświadczenia. Wynika to z przyjętego modelu lustracji, zgodnie z którym celem nie jest sankcjonowanie za sam fakt pracy, służby w aparacie bezpieczeństwa lub współpracy z nim, lecz jest jedynie jawność informacji dotyczących osób aspirujących do sprawowania funkcji publicznych. Na tle tak rozumianego mechanizmu

lustracji uznać należy za właściwe, iż w ustawie lustracyjnej zostały przyjęte pewne rozwiązania ukierunkowane na odejście od formalnego charakteru związku z organami bezpieczeństwa na rzecz jego oceny merytorycznej. Takimi przepisami są właśnie zakwestionowany w tym punkcie art. 21a ust. 3 oraz art. 20 ust. 3 przyznający osobie domagającej się ustalenia przymusowego charakteru pracy, służby lub współpracy prawo do wnioskowania, na zasadzie wyjątku od reguły, o wszczęcie postępowania lustracyjnego.

Odnosząc się do zarzut niezgodności art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji, Marszałek Sejmu wskazał, że prawo do wniesienia kasacji nie jest prawem konstytucyjnym. Ustawodawca ma więc pełną swobodę w kreowaniu podstaw kasacji i podmiotów uprawnionych do jej wniesienia. Przy powyższym założeniu zarzut dyskryminowania osoby lustrowanej nie może zostać uznany za zasadny. Podstawy kasacyjne zawarte w art. 21b ust. 6, to jest rażące naruszenie prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, oraz rażąco niesprawiedliwe orzeczenie, które niesie ze sobą niekorzystne skutki dla lustrowanego, powinny niewątpliwie wywoływać odpowiednią reakcję organów państwa powołanych do stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Trudno uznać za przejaw dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) oraz ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) rozwiązanie stwarzające dodatkową możliwość wpływania na treść prawomocnego orzeczenia sądu tylko z tego powodu, iż uczynić to mogą organy państwa, do których zadań należy strzeżenie praworządności oraz stanie na straży wolności, praw człowieka i obywatela. Odnośnie do zarzutu naruszenia przez art. 21b ust. 6 przepisu art. 6 Konwencji Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawcy nie wskazali, na czym niezgodność skarżonego przepisu z Konwencją ma polegać, co nie pozwala na pełne merytoryczne odniesienie się do tej kwestii. Analizując treść art. 6 Konwencji dotyczącego prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie dostrzegł kolizji tej normy z kwestionowanym przepisem ustawy lustracyjnej, a wręcz uznał, że wzorzec ten nie ma tu zastosowania.

W zakresie zgodności art. 21e ust. 1 i art. 21e ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 4 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz z art. 98 ust. 1-3 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że sama Konstytucja (art. 101), przewiduje, że „ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy”, zakładając, że poseł wybrany niezgodnie z prawem utraci mandat. Utraci on mandat także w razie objęcia którejkolwiek z licznych funkcji niepołączalnych w myśl Konstytucji (art. 102 i art. 103 ust. 1 i 2) z mandatem poselskim (inne wypadki takiej niepołączalności mogą określać ustawy – art. 103 ust. 3). W myśl art. 104 ust. 3 Konstytucji, odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu, a ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora dopowiada (art. 2 ust. 3), że w takim



wypadku mandat wygasa. Przepis art. 177 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu wymienia przynajmniej kilkanaście przyczyn wygaśnięcia mandatu poselskiego. Wśród nich artykuł ten (ust. 1 pkt 8) wymieniał także złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, czego nikt skutecznie nie zakwestionował. W tym kontekście Marszałek Sejmu za niezrozumiały uznał zarzut naruszenia w art. 21e ust. 1 i 3 zasad przyzwoitej legislacji. Marszałek za nietrafne uznał również powołanie się w zarzutach odnośnie do art. 21e ust. 1 i ust. 3 ustawy lustracyjnej na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r. (sygn. K 8/07). W zakresie zarzucanego przez wnioskodawców braku określenia przez przepisy ustawy form utraty z mocy prawa pełnionych funkcji publicznych przez osobę, która złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, Marszałek Sejmu zajął stanowisko, iż mamy w tym wypadku do czynienia z *lex specialis* w stosunku do norm prawa pracy. Wszelkie przepisy prawa pracy przewidujące określone skutki utraty przez daną osobę funkcji publicznej pozostają w mocy w stosunku do osoby lustrowanej, o ile nie są sprzeczne z zaskarżonym przepisem.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 47 oraz z art. 61 Konstytucji, Marszałek Sejmu nawiązał do swojej wcześniejszej argumentacji. Natomiast co do naruszenia przez wskazane przepisy zasad równości wobec prawa, prawa do poszanowania życia prywatnego oraz zasady godności uznał, że wnioskodawcy nie przedstawili żadnych argumentów na uzasadnienie swoich tez w tym względzie.

Zdaniem Marszałka Sejmu niesłuszny jest zarzut niezgodności art. 22 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 7 oraz z art. 61 Konstytucji. Zakresowi ochrony udostępnianych danych zarzuca się głównie to, że nie został on określony w sposób pełny, gdyż nie obejmuje np. przekonań filozoficznych czy informacji o nałogach, przez co przepis ten narusza prawo do prywatności osób, których udostępniane informacje dotyczą. Tymczasem zdaniem Marszałka Sejmu poprzez zagwarantowanie w pkt 1 ust. 3 art. 22 ochrony takich danych jak: pochodzenie etniczne lub rasowe, przekonania religijne, przynależność wyznaniowa oraz informacje o stanie zdrowia i życiu seksualnym – zabezpieczone zostały te sfery życia osób, których ujawnienie mogłoby być uznane za naruszenie ich prawa do prywatności. Jednocześnie udostępnianie informacji innych niż wyłączonych tym zakazem nie można uznać za naruszenie zasady proporcjonalności w upublicznianiu danych o obywatelach. Nietrafny jest również, w ocenie Marszałka Sejmu, zarzut niezgodności z art. 53 ust. 7 Konstytucji, wyrażającym prawo podmiotowe obywatela do tego, by tzw. duchową sferę życia móc zachować w tajemnicy, przy jednoczesnym zakazie, skierowanym do organów władzy, obligowania kogokolwiek do ujawniania takich poglądów. Analizowany przepis nie nakłada takiego obowiązku, lecz jedynie formułuje wyłączenie w zakresie udostępnianych informacji. Marszałek Sejmu nie zgodził się ponadto z

zarzutem, iż tak sformułowany przepis wyłącza jakąkolwiek ochronę tzw. wrażliwych danych osobowych w stosunku do pracowników i funkcjonariuszy, o których mowa w pkt 2 ust. 3. Zasadą wynikającą z pkt 1 jest nieupublicznianie informacji ujawniających pochodzenie etniczne lub rasowe, przekonania religijne, przynależność wyznaniową oraz danych o stanie zdrowia i życiu seksualnym. Wyłączenie to nie jest jednak ograniczone jedynie do osób, których dotyczą dokumenty stanowiące podstawę udostępnianych informacji, gdyż rozciąga się ono również na upubliczniane, na zasadzie *lex specialis*, dane osobowe pracowników lub funkcjonariuszy. Tylko taka interpretacja tego przepisu jest zgodna z wykładnią systemową. Z uwagi na to, że wniosek nie przedstawia, na czym miałyby polegać naruszenie przez analizowany przepis art. 61 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał za niemożliwe odniesienie się do tak sformułowanego zarzutu.

Marszałek Sejmu nie zgodził się ponadto z zarzutem niezgodności art. 22 ust. 4 ustawy lustracyjnej z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem nie można przyjąć, że objęcie tą normą takich osób, które nie pełnią w danym momencie określonych funkcji, ale pełniły je wcześniej, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji poprzez retroaktywne działanie przepisu. Ustawodawca w taki, a nie inny sposób określa po prostu katalog osób, co do których uważa, że informacje na ich temat zawarte w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa powinny być dostępne dla obywateli. Katalog ten dotyczy także osób, które nie pełnią już określonych funkcji, jednak zdaniem ustawodawcy to, że pełniły je w przeszłości, sprawia, że w dalszym ciągu osoby te mają znaczący wpływ na życie społeczno-gospodarcze naszego kraju poprzez swoje wypowiedzi, ukształtowaną postawę i prezentowany stosunek do rzeczywistości, a co za tym idzie obywatele mają prawo dostępu do informacji dotyczących tych osób. Ponadto w życiu publicznym są nadal obecne efekty działalności tych osób, np. w postaci podpisanych przez nie aktów normatywnych, aktów mianowań, odznaczeń.

W zakresie zgodności art. 22 ust. 5 ustawy lustracyjnej w związku z art. 52a pkt 8 ustawy o IPN z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 3, art. 45, art. 47 oraz z art. 61 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że skarżony przepis zestawia zajmowanie kierowniczych stanowisk we wskazanych partiach z członkostwem w Radzie Ministrów lub kierownictwem centralnych organów administracji państwowej. Trudno wyobrazić sobie, aby ustawodawca w jednym przepisie wymieniał osoby zajmujące kierownicze stanowiska w Komitecie Gminnym oraz członków Rady Ministrów. Marszałek Sejmu stwierdził, że chodzi tu o osoby zajmujące określone stanowiska w centralnych strukturach partii. Gdyby intencją ustawodawcy było objęcie zakresem podmiotowym tego przepisu również osób zajmujących inne – poza kierowniczymi i centralnymi – stanowiska partyjne i państwowe, to wskazano by w nim też terenowe organy administracji rządowej, np. wojewodów. Zarzut dotyczący niezgodności przepisu z celem ustawy lustracyjnej wiąże się z

literalnym odczytywaniem preambuły przez wnioskodawców, która w swoich założeniach pełni przecież jedynie rolę bardzo ogólnego wstępu i wyjaśnienia zamiarów ustawodawcy. Marszałek Sejmu, nie zgodził się ze stwierdzeniem wnioskodawców co do sprzeczności preambuły z przepisami ustawy lustracyjnej, choć jego zdaniem, nawet gdyby taka sprzeczność występowała, nie można z tego faktu wnioskować o niekonstytucyjności przepisów ustawy.

Oдноśnie do zarzutu niezgodności art. 29 ust. 1 i 4 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że zarzuty wobec tych przepisów polegają na tym, że przewidują one sankcje surowsze za fałszywe zeznanie w postępowaniu lustracyjnym, niż przewidują to przepisy kodeksu karnego. Tymczasem przepis art. 29 ustawy lustracyjnej należy traktować jako szczególny typ przestępstwa w stosunku do przepisu (art. 233) kodeksu karnego dotyczącego fałszywych zeznań w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Postępowanie lustracyjne jest niewątpliwie postępowaniem prowadzonym na podstawie ustawy i w wypadku gdyby w ustawie nie zamieszczono art. 29, z pewnością art. 233 kodeksu karnego miałby tu zastosowanie. Ustawodawca z uwagi na konsekwencje procesu lustracyjnego oraz w oparciu o doświadczenia i wnioski wynikające z dotychczasowego procesu lustracji miał prawo uznać potrzebę wprowadzenia „kwalifikowanego”, w stosunku do zawartego w kodeksie karnym, typu przestępstwa składania fałszywych zeznań i to zarówno jeśli chodzi o samo postępowanie (ust. 1), jak i osobę zeznającą (ust. 4). Sankcje w tym przepisie nie są bezwzględnie oznaczone. Sąd ma w każdym wypadku możliwość swobodnego wymierzenia kary, choć niewątpliwie w granicach szerszych, niż przewiduje to odpowiedni przepis kodeksu karnego.

Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutu niekonstytucyjności art. 30, art. 31, art. 33 ustawy lustracyjnej. Jego zdaniem niezrozumiały jest zarzut stawiany przez wnioskodawców odnośnie co do art. 30 oraz art. 33, art. 33a, art. 34, art. 35d, art. 36, art. 37a, art. 37b, art. 38 ustawy lustracyjnej, ponieważ wnioskodawcy odsyłają w tym zakresie do innej części uzasadnienia wniosku, gdzie nie jest w żadnym momencie poruszona kwestia objęcia postępowaniem lustracyjnym takich podmiotów jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich, prokurator, adwokat, których to właśnie funkcji dotyczą zaskarżone w tym punkcie przepisy. W zarzucie natomiast odnośnie do przepisu art. 21 e ust. 1 podnoszą jedynie kwestię wygaśnięcia mandatu poselskiego na skutek złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Co do pozostałych przepisów Marszałek Sejmu odniósł się do argumentów przedstawionych we wcześniejszej części swojego stanowiska.

Zarzut niezgodności art. 33 pkt 1 z art. 2, art. 10 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji, został uznany przez Marszałka Sejmu za nietrafny, a argumentacja, na jakiej opierają się wnioskodawcy,

za niezrozumiałą i skrótową. Zarzut niezgodności z zasadami przyzwoitej legislacji nie został poparty żadnymi konkretnymi argumentami. Z zarzutami dotyczącymi naruszenia zasady zaufania obywateli do władzy publicznej oraz art. 10 Konstytucji i art. 6 Konwencji nie sposób się zgodzić. Uznanie, że podległość prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu, który jednocześnie jest Ministrem Sprawiedliwości, prowadzi do upolitycznienia, a w konsekwencji braku bezstronności prokuratorów, stawia pod znakiem zapytania wszelkie działania prokuratury nie tylko na gruncie ustawy lustracyjnej, ale także kodeksu postępowania karnego. Podobnie jest, jeśli chodzi o zarzut, że mamy tu do czynienia z naruszeniem prawa do sądu. Marszałek stwierdził, że od prokuratora zależy termin skierowania wniosku do sądu. Wskazał również, że wnioskodawcy pominęli przepis art. 52e ust. 4 ustawy o IPN, z którego wynika jednoznacznie, że prokurator biura lustracyjnego ma na złożenie wniosku do sądu 6 miesięcy od dnia poinformowania o wątpliwościach osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia.

Jeśli chodzi o zgodność art. 37 ustawy lustracyjnej z art. 54 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że zakres zaskarżenia sformułowany w *petitum*, jest węższy od przedstawionego w treści uzasadnienia i obejmuje jedynie art. 54 ust. 1 Konstytucji, podczas gdy w uzasadnieniu zostały zawarte argumenty mające świadczyć o sprzeczności analizowanego przepisu również z art. 2 Konstytucji, art. 73 oraz art. 54 ust. 2. Wnioskodawcy zarzucają skarżonemu przepisowi naruszenie zasady przyzwoitej legislacji poprzez to, że trudności nastęrczałoby ustalenie, na czym miałyby polegać „publiczne pomówienie Narodu Polskiego” o wskazane w tym przepisie czyny. Tymczasem dotychczasowe ustawodawstwo w zakresie prawa karnego oraz ustawa o IPN określają przestępstwa o znamionach cechujących się podobnym poziomem precyzji sformułowań. Odnosząc się do kolejnych zarzutów, Marszałek Sejmu wskazał rolę i znaczenie oraz zakres wolności konstytucyjnej, o której mowa w art. 54 ust. 1. Jednocześnie wskazał, że przedmiotem ochrony w art. 132a kodeksu karnego jest Naród Polski. Pojęcie „Narodu Polskiego” ma obecnie charakter normatywny. Występuje ono we wstępie do Konstytucji, jak również w aktach rangi ustawowej. W Rzeczypospolitej Polskiej to do Narodu należy władza zwierzchnia. Ze względu na ustrojową pozycję Narodu, zachodzi bezwzględna konieczność ochrony Jego autorytetu, poprzez penalizowanie zachowań, mogących ten autorytet osłabić, a takim zachowaniem jest niewątpliwie świadome, bo podejmowane w zamiarze bezpośrednim, publiczne pomawianie o jednoznacznie negatywnie oceniane czyny. Ma to szczególne znaczenie zarówno w sferze stosunków wewnętrznych, jak i wymiarze prawnomiędzynarodowym. Z tych względów, zdaniem Marszałka Sejmu, przepis art. 132a kodeksu karnego należy uznać za mieszczące się w ramach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu, Marszałek nie zgodził się ze stwierdzeniem, że art. 39 pkt 2 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim nadaje brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy o IPN, jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2, art. 44 oraz art. 45 Konstytucji. Marszałek stwierdził, że zmiana definicji zbrodni komunistycznej jest logiczną konsekwencją możliwości podważania prawdziwości dokumentów zgromadzonych w zbiorach IPN. Przepis ten obejmuje przestępstwa ścigane w czasie ich popełnienia, związane z pracą, służbą w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracą z nimi. Ustawodawca miał prawo sprecyzować niektóre czyny, które w dotychczasowej definicji (zdanie pierwsze) mogą składać się na pojęcie „inne formy naruszenia praw człowieka”. Marszałek Sejmu wskazał, że wnioskodawcy zbyt mechanicznie wskazują wzorce konstytucyjne, które ich zdaniem narusza przepis art. 2 ust. 1 ustawy o IPN. Przepis ten w ogóle nie mówi o przedawnieniu ścigania zbrodni komunistycznych. Przedawnienia dotyczy art. 4 ust. 1a ustawy o IPN. W ocenie Marszałka Sejmu, zakwalifikowanie określonych czynów jako zbrodni komunistycznych będzie skutkowało wydłużeniem okresu ich przedawnienia, lecz jak wiadomo wydłużenie okresu przedawnienia przestępstw jest dopuszczalne. Inne podejście do instytucji przedawnienia prowadziłyby do swoistego premiowania przestępców.

Zarzut niezgodności art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim nadaje brzmienie art. 19 ust. 10, art. 47 ust. 4a i 4b, art. 51 ust. 5 oraz art. 52g ustawy o IPN, z art. 2, art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji został uznany przez Marszałka Sejmu za niewystarczająco uzasadniony, szczególnie w zakresie naruszenia przez wymienione wyżej przepisy – art. 45 Konstytucji i art. 6 Konwencji. Dlatego niemożliwe jest w tych kwestiach zajęcie stanowiska. Odnosząc się do reszty zarzutów, Marszałek wskazał, że termin wysłania wniosku do sądu przez prokuratora biura lustracyjnego jest określony w art. 52e ust. 4 ustawy o IPN. Zagadnienie zaś połączenia przez IPN funkcji oskarżycielskich z weryfikacyjno-informacyjnymi wynika z jednoczesnego realizowania przez IPN zadań prokuratorskich z czynnościami związanymi z edukacją publiczną. Naruszeniem zasady zaufania obywateli do działań publicznych byłaby sytuacja, w której postanowienia prokuratorów IPN zamykałyby postępowanie lustracyjne. Tak jednak nie jest, gdyż ostatecznie w kwestiach lustracyjnych rozstrzyga sąd.

W zakresie zgodności art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim nadaje brzmienie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN w związku z art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN, Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że są one zgodne z art. 2, art. 45 oraz z art. 61 Konstytucji. Za bezzasadny uznał zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, z powodu użycia pojęć uznanych przez wnioskodawców za nieprecyzyjne, takich jak np. „był traktowany”, gdyż wykładnia takich zwrotów nie powinna nastęrczać trudności wyspecjalizowanym w weryfikowaniu dokumentów archiwalnych organom IPN. Przepisy te nie naruszają również prawa do sądu, określonego w art.

45 Konstytucji. Wnioskodawcy, któremu odmówiono dostępu do dotyczących go dokumentów, przysługuje bowiem odwołanie do Prezesa IPN, a w wypadku utrzymania przez Prezesa w mocy decyzji odmownej – skarga do sądu administracyjnego.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie zmiany ustawy o IPN poprzez dodanie art. 52a pkt 5-7 z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji, Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawcy nie wskazali, na czym ma polegać naruszenie przez zaskarżony przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 6 Konwencji. W odesłaniu do uzasadnienia w pkt 1 wniosku kwestie te albo są tylko sygnalizowane (art. 31 ust. 3 Konstytucji) albo w ogóle pominięte (art. 6 Konwencji). W kwestii zarzutu naruszenia art. 30 Konstytucji Marszałek Sejmu odniósł się do treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r. (sygn. K 7/01). Omawiając kolejne zarzuty, wskazujące na naruszenie przez kwestionowany przepis „prawa do sądu i kardynalnej zasady powagi rzeczy osądzonej”, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na sprzeczność logiczną tego zarzutu. Jeżeli bowiem nie istnieje prawo do sądu, to nie można mówić o powadze rzeczy osądzonej. W konsekwencji trudno też ustosunkować się, zdaniem Marszałka Sejmu, do zagadnień naruszenia zasady domniemania niewinności związanej ściśle z zasadą prawa do sądu. Trudno również przy takim uzasadnieniu zarzutu wskazać, że obowiązująca procedura lustracyjna i procedura ujawniania informacji o zbiorach IPN w katalogach naruszają wspomnianą zasadę wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Kolejną kwestią, do której odniósł się Marszałek Sejmu, to zarzut niezgodności art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie zmiany ustawy o IPN poprzez dodanie art. 52a pkt 8 z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji. Marszałek Sejmu wskazał w tym zakresie na swoje stanowisko dotyczące zgodności art. 22 ust. 5 ustawy lustracyjnej w związku z art. 52a pkt 8 ustawy o IPN z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 3, art. 45, art. 47 oraz z art. 61 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim nadaje brzmienie art. 52b ust. 1 pkt 8 ustawy o IPN z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 47 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie zgodził się z tezą wnioskodawców, że umieszczenie w katalogach danych osobowych określonych osób stanowi swego rodzaju ich „stygmatyzację”. Przykładowo katalog, o którym mowa w art. 52a pkt 8, obejmujący osoby zajmujące kierownicze stanowiska w partiach rządzących oraz Radzie Ministrów, w warunkach demokratycznego państwa prawnego służyć także może rozszerzeniu wiedzy obywateli na temat minionego okresu historycznego, co jest jednym z zadań Instytutu Pamięci. Umieszczenie informacji o wyniku postępowania lustracyjnego, która z innego już powodu jest dostępna, albowiem publikowana jest

w Biuletynie Informacji Publicznej Instytutu Pamięci Narodowej, może być uznane za „korzystne” lub „niekorzystne” dla osoby, której dane zamieszczono w katalogu. Jeżeli ustawodawca zdecydował o potrzebie przygotowania i publikowania omawianych katalogów, określając jednocześnie zakres informacji, jaki się w nich ma znajdować, to trudno uznać za uzasadniony zarzut, że czegoś ustawodawca nie uregulował, to jest nie przewidział przepisu dotyczącego usuwania danych osób „pozytywnie” zlustrowanych. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak jest w ustawie konkretnego przepisu, do którego można by odnieść przywołane przez wnioskodawców wzorce konstytucyjne.

Zarzut niezgodności art. 57 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 14, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 54, art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji został zdaniem Marszałka Sejmu odniesiony do niezgodności art. 57 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej jedynie w zakresie zastosowania tego przepisu do dziennikarzy i nauczycieli akademickich. Wobec powyższego tak skonstruowanego zaskarżenia, wskazał na swoje stanowisko przedstawione w odpowiedzi na zarzuty dotyczące art. 4 ustawy lustracyjnej.

Zdaniem Marszałka Sejmu za zgodny z art. 2, art. 32 oraz z art. 45 Konstytucji należy również uznać art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej w związku z art. 52a pkt 5-8 ustawy o IPN. Marszałek Sejmu odniósł się w tym zakresie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie w zakresie publikowania oświadczeń lustracyjnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (zob. wyrok z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01). W wypadku publikowania wskazanych katalogów przez Instytut Pamięci Narodowej zachodzi identyczna, jego zdaniem, sytuacja faktyczna i prawna. Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem naruszenia zasady domniemania niewinności z uwagi na brak „procesu sądowego”. Ponadto zauważył, że zakwestionowane przez wnioskodawców przepisy, poprzez wskazanie, jakie informacje mają być ujawniane w katalogach (art. 52b ustawy o IPN), pozwalają na zróżnicowanie sytuacji poszczególnych osób podlegających procedurze ujawnienia w tych katalogach. Zarzut wskazujący na naruszenie zasady równości wobec prawa poprzez niejednoczesne opublikowanie informacji o wszystkich osobach, które powinny być ujawnione w tych katalogach – jest nietrafny. Kwestia sposobu publikowania stosownych informacji – w świetle cytowanego w stanowisku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. (sygn. K 7/01) – nie stanowi zdaniem Marszałka Sejmu naruszenia art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem niezgodności art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej oraz art. 52a pkt 5 ustawy o IPN z art. 32 Konstytucji w związku z art. 45 Konstytucji. Wskazał on, że art. 59 ust. 2 znajduje się wśród przepisów przejściowych, w analizowanym wypadku odnoszących się jedynie do początkowej fazy obowiązywania

znowelizowanych przepisów ustawy o IPN. Przyjęcie zasady, iż w pierwszej kolejności w katalogu, w którym publikowane będą dane osób, wobec których zachowały się dokumenty świadczące o ich powiązaniach z aparatem bezpieczeństwa, znajdą się dane określonej kategorii osób, uzasadnione jest tym, iż ustawodawca uznał za właściwe upublicznienie najpierw danych osób z uwagi na pełnienie przez nie istotnej, doniosłej roli w życiu publicznym. Nie stanowi to w ocenie Marszałka Sejmu naruszenia zasady równości, gdyż analizowane uregulowanie odnosi się jedynie do przyjęcia określonej chronologii w publikowaniu danych. Nie następuje przez to nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, których publikowane katalogi dotyczą, gdyż docelowo zostaną opublikowane dane osobowe wszystkich osób, o których mowa w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Przyjęte rozwiązanie dotyczy jedynie początkowej fazy przygotowywania i przedstawiania właściwych katalogów. Dodatkowo należy zauważyć, że przyjęcie innej zasady, tj. brak jakichkolwiek wskazówek ustawowych dotyczących kolejności, w jakiej miałyby być zamieszczane w katalogach dane osób, mogłoby być narażone na zarzut arbitralności przy dokonywaniu tych czynności. Marszałek uznał również, że wnioskodawcy nie wskazali, na czym miałyby polegać związki pomiędzy art. 59 ust. 2 a art. 45 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu niesłuszny jest również zarzut niezgodności art. 66 ustawy lustracyjnej w zakresie utrzymania w mocy art. 30 ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r. z art. 2, art. 5, art. 10, art. 30, art. 32 oraz z art. 178 Konstytucji. Zapadające na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. orzeczenia nie miały charakteru prawotwórczego, lecz jedynie stwierdzały prawdziwość bądź niezgodność z prawdą złożonych oświadczeń lustracyjnych. Przepis tej ustawy wiązał skutek w postaci utraty kwalifikacji moralnych potrzebnych do sprawowania funkcji publicznych oraz utraty zajmowanego stanowiska, do zajmowania którego wymagane są wymienione wyżej kwalifikacje oraz utraty przez wskazany okres biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta z orzeczeniem stwierdzającym niezgodność z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Skutki w postaci określonych sankcji ustawa wiązała jedynie ze stwierdzonym przez sąd faktem złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Marszałek wskazał ponadto, że w uchwalonej przez Sejm 18 października 2006 r., znowelizowanej ustawą z 14 lutego 2007 r., ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów został zastosowany model lustracji polegający na obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych. Oświadczenia składanego na podstawie ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r. nie można utożsamiać z oświadczeniami, których obowiązek składania wynikał z ustawy lustracyjnej z 1997 r. Marszałek Sejmu przypomniał, iż ustawa lustracyjna z 18 października 2006 r. znacznie rozszerzyła katalog podmiotów obowiązanych do złożenia oświadczeń, a zawarty w niej zbiór instytucji zaliczanych do organów bezpieczeństwa państwa



został rozbudowany w stosunku do analogicznego katalogu, jakim posługiwała się ustawa lustracyjna z 1997 r. W ustawie lustracyjnej z 2006 r. dodatkowo w sposób częściowo odmienny została zdefiniowana współpraca z organami bezpieczeństwa państwa. Nowa ustawa lustracyjna również przewiduje weryfikację zgodności składanych oświadczeń lustracyjnych z prawdą w postępowaniu sądowym. Jednak orzeczeń zapadłych w obecnym postępowaniu lustracyjnym nie można w żadnym wypadku uznać za obarczone wadą wynikającą z zasady *res iudicata* w sytuacji, gdy wobec osoby, wobec której toczyło się postępowanie lustracyjne, zapadło wcześniej orzeczenie sądu lustracyjnego (Sądu Apelacyjnego w Warszawie) na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. Wynika to przede wszystkim z tego, że jak zostało to już poniekąd uzasadnione powyżej, orzeczenia wydane w wyniku postępowania lustracyjnego uregulowanego w „nowej” ustawie lustracyjnej dotyczą sądowej weryfikacji oświadczeń składanych na podstawie tej właśnie ustawy. Marszałek Sejmu nie zgodził się również z argumentacją wnioskodawców, że podważona w ten sposób została prawomocność orzeczeń wydanych na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. Badanie oświadczeń (składanych na podstawie ustawy lustracyjnej z 2006 r.) osób, co do których zapadło prawomocne orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, jest prawnie indyferentne dla tych orzeczeń. Pozostaną one orzeczeniami sądowymi, stwierdzającymi fakty w nich określone, i mogą mieć znaczenie dowodowe. Jednocześnie poddania procedurze lustracyjnej na zasadach określonych w „nowej” ustawie lustracyjnej osób, wobec których zapadło pod rządami ustawy z 1997 r. orzeczenie w sprawie składanych przez nie oświadczeń, nie można traktować jako naruszającego godność tych osób. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że odrębnym zagadnieniem wymagającym analizy jest sama konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę, w myśl której utrzymane zostały w mocy negatywne skutki orzeczeń stwierdzających fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Przyjęcie takiego rozwiązania należy uznać za dopuszczalne w świetle wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady przyzwoitej legislacji.

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 67 ustawy lustracyjnej z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że wskutek konieczności dokonania daleko idących zmian w uchwalonej ustawie z 18 października 2006 r. jeszcze przed jej wejściem w życie 15 marca 2007 r., wprowadzone zostały do niej nowelizacją z 14 lutego 2007 r. zupełnie nowe treści normatywne. Przepisy ustawy lustracyjnej, jako aktu dalece zmienionego w stosunku do tekstu uchwalonego 18 października 2006 r., rzeczywiście miały krótką *vacatio legis*. Marszałek Sejmu uznał, że odpowiednia *vacatio legis* dla przepisów ustawy obejmuje nie tylko datę wejścia ustawy w życie, ale rozciąga się na wszystkie przewidziane ustawą terminy, liczone od dnia wejścia ustawy w życie, a odnoszące się do dokonania określonych czynności. Jeżeli zatem dla określonego podmiotu powstaje na skutek wejścia w życie ustawy obowiązek dokonania określonych czynności

wymagających szczególnego przygotowania się do nich, to realny czas na dokonanie takich przygotowań, obejmuje nie tylko czas liczony od dnia publikacji do dnia wejścia w życie ustawy, ale również obejmuje faktyczny czas, który ustawa zostawia zobowiązanemu podmiotowi od momentu wejścia w życie do momentu, kiedy rozpoczyna się termin dokonania określonej czynności. W wypadku przykładów, które opisali wnioskodawcy – odpowiednie organy mają miesiąc od dnia wejścia w życie ustawy na dokonanie działań skutkujących powiadomieniem osób zobowiązanych o konieczności złożenia oświadczeń lustracyjnych, a osoby poddane obowiązkowi złożenia oświadczeń lustracyjnych mają na to kolejny miesiąc od dnia powiadomienia ich przez odpowiednie podmioty o tym obowiązku. Co do przygotowania IPN do postępowania lustracyjnego to nie można zakładać *a priori*, iż takowe jest niewystarczające. Zdaniem Marszałka Sejmu, argumenty te mają również zastosowanie do zarzutów odnoszących się do przygotowania sądów okręgowych do przeprowadzania postępowań lustracyjnych. Również moment podejmowania przez sądy pierwszych czynności w tym zakresie będzie bardzo oddalony w stosunku do momentu wejścia w życie przepisów ustawy.

Zgodnie ze stanowiskiem Marszałka Sejmu art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej, w związku z art. 52c ustawy o IPN należy uznać za zgodny z art. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustosunkowując się do zarzutów wnioskodawców, Marszałek Sejmu, w pierwszej kolejności poddał analizie charakter tych przepisów. Jak zostało to stwierdzone, załącznik do ustawy o IPN zawiera wykaz kategorii współpracy, jakimi posługiwały się poszczególne organy bezpieczeństwa państwa w okresie 1944-1990. Poszczególne pojęcia nie zostały sformułowane na potrzeby ustawy o IPN, lecz jedynie przedstawione w niej zostały określenia, jakimi posługiwano się w dokumentach wytworzonych przez organy bezpieczeństwa państwa. Tym samym załącznik do ustawy o IPN nie kreuje zamieszczonych w nim pojęć, lecz tylko jedynie upublicznia, poprzez wymienienie ich nazw, kategorie współpracy występujące w praktyce działań organów bezpieczeństwa, jednocześnie je porządkując. Podobny, porządkujący charakter ma publikowanie katalogów, o których mowa w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, oddzielnie dla poszczególnych kategorii współpracy. Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem wnioskodawców, że posługiwanie się przez ustawę zawartymi w załączniku pojęciami, bez ich definiowania, oraz ustanowienie dwóch reżimów lustracyjnych narusza zasadę zaufania obywatela od państwa określoną w art. 2 Konstytucji. Sporządzana i publikowana przez IPN określonych katalogów nie można utożsamiać z postępowaniem lustracyjnym. Tylko ustawa lustracyjna nakłada na osoby lustrwane określone obowiązki (złożenie zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego), jak również przyznaje im prawa w sądowym postępowaniu lustracyjnym. Wreszcie tylko ustawa lustracyjna formułuje konsekwencje negatywnej weryfikacji oświadczeń lustracyjnych. Materie

regulowane przez obie ustawy (ustawę lustracyjną i ustawę o IPN) mają wprowadzić wiele punktów stycznych, jednak dodatkowo wzmacnia to pozycję osób poddawanych lustracji.

Zarzut niezgodności art. 3 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji został uznany przez Marszałka Sejmu za nietrafny. Odnosząc się do argumentów wnioskodawcy, przedstawił stan faktyczny związany z ogłoszeniem tekstu jednolitego ustawy: obwieszczenie zostało podpisane przez Marszałka Sejmu 29 marca 2007 r., a więc tekst jednolity był gotowy w 42 dniu ustawowego, przewidzianego w art. 3 ustawy nowelizującej terminu, a przesłane do redakcji Dziennika Ustaw 30 marca 2007 r. Ponadto – ze względu na zdolności i moce produkcyjne – redakcje Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” nie były w stanie, w związku z liczbą innych aktów przewidzianych do ogłoszenia, natychmiastowe opublikować tekstu, toteż nastąpiło to 11 kwietnia 2007 r. Marszałek Sejmu wskazał także, że ukazanie się 11 kwietnia tekstu jednolitego w Dzienniku Ustaw Nr 63, poz. 425, nastąpiło na 5 dni przed końcem ustawowego terminu, zakreślonego w art. 3 ustawy nowelizującej. Marszałek Sejmu podkreślił, że z uwagi na niezwykle szeroki zakres zmian przewidzianych przez ustawę nowelizującą, jak i ich wagę dla praw i wolności jednostki, obowiązkiem rzetelnego przedstawiciela władzy publicznej jest takie postępowanie aby państwo i jego obywatele mogli posługiwać się prawidłowo opracowanym tekstem jednolitym danej ustawy, a tego nie można robić i nie powinno się robić w trybie nagłym. Nie można uznać, że publikacja tekstu jednolitego jest niezbędną przesłanką prawidłowego stosowania aktu prawnego. Odmienna konkluzja nie wynika z żadnego przepisu. Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że tekst jednolity ustawy, szczególnie w skomplikowanych, nowelizowanych ustawach, jest pomocny, ale nie jest on niezbędny. W wypadku ustawy lustracyjnej nagłośnienie medialne poszczególnych jej aspektów wpłynęło w sposób niewątpliwy na znajomość głównych obowiązków wynikających z ustawy. Analizując przepisy ustawy lustracyjnej, można dojść do wniosku, że czynnościami, których konieczność dokonania, odnośnie do podmiotów niebędących organami publicznymi, zaistniała przed publikacją tekstu jednolitego ustawy były następujące: powiadomienie przez podmioty, o których mowa w art. 8, zobowiązanych do złożenia oświadczeń lustracyjnych o powstaniu tego obowiązku, a także, w skrajnych, nielicznych zapewne wypadkach, wypełnienie obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego. O tym drugim obowiązku i terminie jego wykonania osoby zobowiązane zostały poinformowane w odpowiednich zawiadomieniach, co z punktu widzenia informacyjnego oraz pewności prawnej istnienia danego obowiązku, miało walor równy publikacji tekstu jednolitego ustawy lustracyjnej.

2.4. Pismem z 8 maja 2007 r. Marszałek Sejmu na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy o TK wniósł o odroczenie rozprawy.

Marszałek Sejmu, nawiązując do wniosku z 4 maja 2007 r. o odroczenie rozprawy, wyznaczonej w dniach 9-10 maja 2007 r., wskazał na nowe okoliczności uzasadniające wniosek, związane z przedstawieniem opinii w sprawie przez: Krajową Radę Radów Prawnych, Polską Akademię Nauk, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Izbę Wydawców Prasy oraz Krajową Izbę Biegłych Rewidentów. Termin przekazania tych dokumentów, w połączeniu z ich obszernością i merytorycznym znaczeniem, uniemożliwia uczestnikowi postępowania ocenę zawartej w nich argumentacji i odniesienie się do nich w toku rozprawy. Zdaniem Marszałka Sejmu może mieć to wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Marszałek Sejmu podkreślił również, że Komisja Ustawodawcza 26 kwietnia 2007 r., zgodnie z art. 121 ust. 2 Regulaminu Sejmu, wydała opinię o zawartych we wniosku zarzutach co do niezgodności ustawy lustracyjnej z przepisami konstytucyjnymi. Na tym samym posiedzeniu Komisja, ze względu na późny termin wpłynięcia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie miała możliwości ustosunkowania się w sposób rzetelny do zarzutów w nim zawartych, wobec czego wniosła o odroczenie rozprawy na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy o TK. Nieuwzględnienie wniosku o odroczenie rozprawy uniemożliwi Komisji zajęcie stanowiska dotyczącego jednego z wniosków, które będą rozpatrywane wspólnie, a tym samym nie będzie mogła wyrazić swego stanowiska w stosunku do całości sprawy będącej przedmiotem orzekania przez Trybunał.

3.1. Pismem z 27 lutego 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów jest zgodna z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że postępowanie, w części dotyczącej zgodności ustawy lustracyjnej z Rezolucją nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych, przyjętą w dniu 27 czerwca 1996 r., podlega umorzeniu na zasadzie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność orzekania; postępowanie, w części dotyczącej zgodności przepisów art. 1, art. 5 ust. 2, 3, 4 i 5 oraz art. 28 ustawy lustracyjnej z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 Konwencji, o której mowa w pkt 1, podlega umorzeniu na zasadzie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – wobec utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny wskazał, że skarżone przepisy art. 1, art. 5 oraz art. 28 ustawy lustracyjnej miały wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 1 marca 2007 r. Jednakże 14 lutego 2007 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej, przyjął ustawę nowelizującą, oznaczając datę wejścia w życie tej ustawy na dzień 28 lutego 2007 r. (por. art. 4). Wśród zmian nowelizowanego aktu prawnego, wprowadzonych ustawą nowelizującą, należałoby wymienić przede wszystkim uchylenie kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu art. 5 oraz zmianę brzmienia kwestionowanych przepisów art. 1 i art. 28 ustawy lustracyjnej. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że kwestionowanych przez grupę posłów przepisów art. 1, art. 5 ust. 2-5 oraz art. 28 ustawy lustracyjnej nie tylko nie można określić jako mających moc obowiązującą w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, ale przepisy te nigdy takiej mocy obowiązującej nie miały, bo zostały uchylone bądź zmienione przed ich wejściem w życie. Prokurator Generalny wskazał ponadto, że przepisy art. 1, art. 5 ust. 2-5 i art. 28 ustawy lustracyjnej, w brzmieniu zakwestionowanym przez wnioskodawcę, nie były ani nie będą mogły zostać zastosowane do żadnej sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w omawianym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wobec utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Odnosząc się do oceny kwestionowanej przez wnioskodawcę ustawy lustracyjnej, w kontekście prawa do prywatności, Prokurator Generalny podniósł, że zgodnie z art. 8 ust. 1 Konwencji, każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Jednakże już sama Konwencja zawiera unormowania dotyczące dopuszczalnego zakresu ograniczeń wspomnianego prawa. W szczególności, ust. 2 wspomnianego art. 8 stanowi, że niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z prawa do prywatności, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie, z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Podobnie przesłanki dopuszczalności ograniczeń wolności i praw określa również, zaproponowany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli, przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym unormowaniem ograniczenia, w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, jak również ograniczenia te nie mogą naruszać istoty

wolności i praw. Wskazany przez wnioskodawcę, jako wzorzec kontroli, art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Prokurator Generalny wskazał, że prawo do prywatności, w podobny sposób jak w Europejskiej Konwencji, chronione jest przez art. 47 Konstytucji. W doktrynie przyjmuje się, że określone w tym przepisie prawo do prywatności oznacza, iż państwo zobowiązuje się z jednej strony do nieingerencji w konstytucyjnie określony zakres życia jednostek, a z drugiej strony do stosownej ochrony w wypadku, gdy działania takie już zostały podjęte. Jednocześnie Prokurator Generalny przyjął, że prawo do prywatności, podobnie jak inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te sformułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Oznacza to m.in., że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć.

Oceniając kwestionowaną przez wnioskodawcę ustawę, lustracyjnej Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z jej preambułą, punktem wyjścia dla ustawodawcy było stwierdzenie, iż praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, były trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Wspomniana preambuła precyzuje cel, jaki przyświecał ustawodawcy, przyjmującemu określone rozwiązania prawne. Ustawę lustracyjną uchwalono wobec konieczności zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swym dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancję uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Nadto ustawodawca miał na względzie konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących funkcje, zajmujących stanowiska i wykonujących zawody wymagające zaufania publicznego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, oceniając ustawę lustracyjną, nie można także pominąć wskazanego w uzasadnieniu jej projektu zamierzenia projektodawców, zgodnie z którym, uregulowania zawarte w tym akcie normatywnym miały stać się istotnym elementem szeroko pojmowanej jawności życia publicznego w Polsce, poprzez poddanie społecznemu osądowi faktów

z przeszłości osób uczestniczących czynnie w życiu publicznym, które to fakty mogą być uznane za kompromitujące. Tym samym przyjęte przez ustawodawcę unormowania dotyczące lustracji należałoby potraktować jako narzędzie mające służyć zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, poprzez właściwy dobór kadr do obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa wiąże ustawodawca z ochroną i umocnieniem demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez prowadzenie do stanu, w którym najwyższe funkcje publiczne, z których sprawowaniem połączono wymóg posiadania nie tylko merytorycznych, ale również moralnych kwalifikacji, będą pełnione przez osoby, których przeszłość nie budzi wątpliwości, w zakresie służby, pracy bądź takich kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa, których ocena moralna musi być negatywna. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że działania ustawodawcy we wspomnianym zakresie, choć prowadzą w ostatecznym rezultacie do ograniczenia prawa do prywatności określonej grupy osób, cieszących się „uzasadnionym zainteresowaniem” opinii publicznej, wypada ocenić jako uprawnione, w kontekście konstytucyjnych (a także konwencyjnych) przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywateli. Biorąc powyższe pod uwagę, Prokurator Generalny stwierdził, że brak jest przesłanek do skutecznego zakwestionowania zgodności ustawy lustracyjnej z prawem do prywatności, zasadą demokratycznego państwa prawnego lub konstytucyjnymi przesłankami dopuszczalności ograniczeń wolności lub praw. To znaczy, że analizowana ustawa lustracyjna jest zgodna z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji.

Prokurator Generalny przypomniał również, że Rezolucja Nr 1096 została przyjęta podczas debaty Zgromadzenia 27 czerwca 1996 r. Powyższy dokument nie jest umową międzynarodową. Oceniając jego umiejscowienie we wspólnotowym systemie prawnym, należy go uznać raczej za moralnie wiążącą deklarację polityczną w obszarze tzw. soft-law. Zgodnie z pkt 15 wspomnianej Rezolucji nr 1096, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zaleca władzom zainteresowanych krajów, żeby zweryfikowały, czy ich ustawy, rozporządzenia i procedury są zgodne z zasadami zawartymi w rezolucji i, w razie potrzeby, wprowadziły do nich odpowiednie poprawki. Tak więc, Zgromadzenie Parlamentarne dostrzegło, że bez inicjatywy prawodawczej „zainteresowanych krajów” sama rezolucja, w zasadzie, nie może rodzić bezpośrednich skutków prawnych na gruncie prawa krajowego. Prokurator Generalny wskazał, że art. 188 pkt. 2 Konstytucji stanowi, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Zdaniem Prokuratora Generalnego, Rezolucji nr 1096 nie można zakwalifikować do takiej kategorii aktów prawnych, zawierających wzorce kontroli, pozwalające na ocenę zmierzającą do ewentualnej dyskwalifikacji analizowanej ustawy lustracyjnej. Postępowanie, w części dotyczącej

zgodności ustawy lustracyjnej z Rezolucją nr 1096, podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

3.3. Pismem z 8 maja 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowany przez wnioskodawcę art. 1 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów należy oceniać z perspektywy zasady poszanowania i ochrony godności człowieka, prawa do prywatności oraz konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń wolności i praw. Prokurator Generalny zauważył, że w doktrynie przyjmuje się, że przedmiotem prawa do godności jest stworzenie każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim – by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów. Prawo do ochrony życia prywatnego, tak jak każda inna wolność i prawo jednostki, znajduje umocowanie aksjologiczne w godności osoby, jednakże utożsamianie naruszenia każdego prawa i wolności z naruszeniem godności pozbawiałoby gwarancje zawarte w art. 30 Konstytucji samodzielnego pola zastosowania.

Odnosząc się do stanowiska doktryny, Prokurator Generalny wskazał, że określone w art. 47 Konstytucji prawo do prywatności oznacza, że państwo zobowiązuje się z jednej strony do nieingerencji w konstytucyjnie określony zakres życia jednostek, a z drugiej strony zapewnia stosowną ochronę w wypadku, gdy działania takie już zostały podjęte. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dodał, że prawo do prywatności, podobnie jak inne prawa i wolności jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Prokurator Generalny przypomniał, że podstawowym założeniem wprowadzenia procedur lustracyjnych było zapewnienie zasady jawności życia publicznego i ochrony interesu państwa, związanego z prawidłowym sprawowaniem najwyższych funkcji publicznych przez osoby, które muszą być wolne od wszelkich nacisków, presji czy prób szantażu związanego z faktem pracy lub służby oraz aktywnością realizowaną w przeszłości.

Oceniając kwestionowany przez wnioskodawcę art. 1 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny zaznaczył, że z punktu widzenia jego rzekomej sprzeczności z treścią preambuły, należy odnotować, że określa on zakres regulacji przyjętych przez ustawodawcę w analizowanym akcie normatywnym. Przepis stanowi, że ustawa lustracyjna zawiera unormowania dotyczące zasad i trybu ujawniania określonych informacji, a także trybu składania oraz oceny zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w określonych organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami. Natomiast skarżony przepis nie zawiera unormowań



materialnoprawnych ani procesowych dotyczących postępowania lustracyjnego. Prokurator Generalny stwierdził również, że brak jest przesłanek do skutecznego zakwestionowania zgodności przepisu art. 1 ustawy lustracyjnej ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Odnosząc się do oceny skarżonego przez wnioskodawcę przepisu w kontekście zasady równości oraz prawa do sprostowania informacji nieprawdziwych, Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z kolei art. 32 ust. 2 Konstytucji stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, a zgodnie z art. 51 ust. 4 Konstytucji, każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Ponadto Prokurator Generalny przypomniał poglądy doktryny, że preambuła to część aktu normatywnego, w której prawodawca odwołuje się do określonego systemu wartości, tradycji, wydarzeń z przeszłości oraz przedstawia genezę, cele i najważniejsze zasady danego aktu prawnego. Z punktu widzenia procedury legislacyjnej nie ma różnic pomiędzy ustawowym wstępem a jakimikolwiek postanowieniami części artykułowej. Prokurator Generalny podkreślił, że podstawą konkretnych rozstrzygnięć w postaci orzeczeń lub decyzji są postanowienia z części artykułowej aktu normatywnego, a nie fragmenty preambuły. W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, zwraca się uwagę na specyficzny charakter preambuły (w stosunku do części artykułowej) Konstytucji, która nie stanowi samodzielnie źródła norm prawnych, jednak jej sformułowania rzutują na treść normatywną przepisów Konstytucji, w szczególności przepisów wyrażających aksjologiczną podstawę systemu prawa. Odnosząc się do znaczenia preambuły do Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyrażające pogląd, że z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Przyjęcie powyższego poglądu prawnego na poziomie preambuły do ustawy lustracyjnej powinno przesądzać zdaniem Prokuratora Generalnego o tym, że interpretacji przepisów części normatywnej ustawy lustracyjnej należałoby dokonywać zgodnie z intencjami ustawodawcy zwykłego wyrażonymi w tekście preambuły.

Przepis art. 1 ustawy lustracyjnej nie zawiera unormowań materialnych ani procesowych dotyczących postępowania lustracyjnego, a tym samym nie wprowadza żadnych zróżnicowań ani co do osób podlegających lustracji, ani co do osób, które lustracji nie podlegają. Stanowi on jedynie, że ustawa lustracyjna określa zasady i tryb ujawniania określonych informacji, w oparciu o dokumenty zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, jak również tryb składania oraz oceny zgodności z prawdą oświadczeń, o których mowa w ustawie lustracyjnej. Podobnie w treści normatywnej analizowanego przepisu brak jest odniesień do instytucji sprostowania

dokumentów zgromadzonych w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Problematyce tej został poświęcony przepis art. 35b ustawy o IPN, wprowadzony ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Nadto do pewnego stopnia wiąże się z problematyką sprostowania dokumentów unormowanie zawarte w art. 20 ust. 4 ustawy lustracyjnej analizowanej w niniejszym postępowaniu, wprowadzające możliwość złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego przez osobę, która nie zgadza się z dotyczącą jej informacją, zawartą w katalogu, o którym mowa w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Prokurator Generalny wskazał, że biorąc powyższe pod uwagę, nie ma podstaw do twierdzenia, iż wzorce kontroli zawarte w art. 32 ust. 2 lub art. 51 ust. 4 Konstytucji były wzorcami adekwatnymi do oceny przepisu art. 1 ustawy lustracyjnej. Tym samym Prokurator Generalny uznał, że oceniany przepis nie jest niezgodny z art. 32 ust. 2 oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności przepisu art. 2 ust. 1, Prokurator Generalny wskazał, że pkt 6, 13 i 14 są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca, tworząc w analizowanym przepisie art. 2 ust. 1 katalog organów bezpieczeństwa państwa, „w rozumieniu ustawy”, dał wyraz swemu przekonaniu, że również działalność takich instytucji, jak Akademia Spraw Wewnętrznych, Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk oraz Urząd do Spraw Wyznań, ściśle wiązała się ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń lub gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Tym samym ustawodawca uznał, że niektóre moralnie i prawnie naganne związki obywateli z tymi instytucjami winny podlegać wyjaśnieniu w trybie postępowania lustracyjnego. Preambuła do ustawy lustracyjnej nie ogranicza wysoce nagannych i karygodnych działań organów bezpieczeństwa państwa do stosowania przez nie technik operacyjnych. Bezsporne jest również to, iż w definicji zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej nie zawarto takiego warunku, jako określającego owe organy. W tej sytuacji twierdzenia wnioskodawcy, że istnieją wątpliwości, czy Akademia Spraw Wewnętrznych, Główny Urząd Kontroli Prasy Publikacji i Widowisk oraz Urząd do Spraw Wyznań stosowały takie techniki, nie dostarczają, jak wskazuje Prokurator Generalny, argumentów pozwalających na zakwestionowanie oceny wspomnianych instytucji dokonanej przez prawodawcę. Wywody wnioskodawcy można co najwyżej potraktować jako jego propozycje co do odmiennego w swej treści brzmienia owej definicji, co jednak nie oznacza sprzeczności poddanego kontroli unormowania z przepisami Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził, że współpracą z organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy lustracyjnej, jest nie tylko współpraca z

ogniwami operacyjnymi lub śledczymi takich organów (por. art. 3a ust. 1), ale również świadome działanie w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela (por. art. 3a ust. 2). Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że treść normatywna art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej nie różnicuje uczestników postępowania lustracyjnego, powiązanych w określony sposób z wymienionymi w przepisie instytucjami i jednostkami, ani nie ogranicza ich wolności i praw.

Ustosunkowując się do kolejnego zarzutu, Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 2 ust. 2 nie koliduje z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a tym samym jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny zauważył, że przyjmując oceniany przepis, prawodawca nie zróżnicował pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz pomocy udzielanej tym organom w zależności od tego, czy były to organy polskie, czy też organy państw obcych. W obu wypadkach o zaliczeniu do katalogu instytucji lub jednostek, w których praca albo służba, jak również współpraca z którymi determinuje wdrożenie postępowania lustracyjnego, decyduje charakter i zakres zadań tych organów. W ustawie lustracyjnej przewidziano ponadto obowiązki lustracyjne w związku z faktem pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, a nie w związku ze znajomością ich zadań. Uwzględnienie argumentu wnioskodawcy w tym zakresie musiałoby skutkować, zdaniem Prokuratora Generalnego, koniecznością zwolnienia z obowiązków lustracyjnych każdej osoby, która powoływałaby się na tę okoliczność, bez względu na to, czy współpraca dotyczyłaby polskiego, czy obcego organu bezpieczeństwa państwa. Jednocześnie Prokurator Generalny zauważył, że „świadomość” osoby lustrowanej, przy jej ewentualnym kwestionowaniu w zakresie np. charakteru organu, z którym prowadzona była współpraca, będzie przedmiotem postępowania lustracyjnego, gdyż jest to jeden z elementów zachowań zdefiniowanych w art. 3a ustawy lustracyjnej. Rozróżnienie przez ustawodawcę organów o podobnym charakterze i podobnym zakresie działania w zależności od formalnego podporządkowania państwu własnemu lub obcemu mogłoby w ocenie Prokuratora Generalnego prowadzić do nieuprawnionego uprzywilejowania osób podejmujących działania naganne, w rozumieniu ustawy lustracyjnej, w wypadku pracy, służby w organach bezpieczeństwa państwa obcego lub współpracy z nimi.

Uzasadniając swoje stanowisko, że art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2 i art. 61 oraz nie są niezgodny z art. 51 ust. 4 i art. 54 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że w doktrynie przyjmuje się, że prawo do informacji jest konsekwencją, a zarazem przesłanką ustrojową zasady – „pośrednio” konstytucyjnej, tzn. niesformułowanej wprost w przepisach konstytucji, lecz z nich wywiezionej – przejrzystości systemu sprawowania władzy,

zwanej inaczej zasadą jawności działania organów władzy publicznej, ustanowionej dla ułatwienia realizacji społecznej kontroli władzy i zapobiegania jej nadużyciom, przeciwdziałania korupcji urzędników, poprawiania jakości pracy administracji publicznej. Prokurator Generalny zauważył, że uzasadnienie projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów oraz o zmianie innych ustaw (druk nr 360) w pierwszym akapicie zawiera deklarację projektodawcy, że uregulowania zawarte w projekcie mają stać się niezmiernie istotnym elementem szeroko pojmowanej jawności życia publicznego w Polsce poprzez poddanie społecznemu osądowi faktów z przeszłości osób uczestniczących czynnie w życiu publicznym, które to fakty mogą być uznane za kompromitujące. Zdaniem projektodawcy, cel powyższy został wyrażony w preambule projektu, stanowiącej, że należy mieć na względzie konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dawały i dają gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Mając na uwadze deklarację projektodawcy, Prokurator Generalny uznał, iż również w intencji ustawodawcy rozwiązania prawne przyjęte w ustawie lustracyjnej miały stanowić narzędzie służące realizacji konstytucyjnego prawa do informacji, a co za tym idzie szeroko rozumianej zasady jawności życia publicznego. Skarżone przepisy zawierają, jak zauważył Prokurator Generalny, regulacje wskazujące jakie nośniki informacji oraz środki pomocnicze uznaje się za dokumenty organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Tym samym ustawodawca przesądził w omawianym przepisie, jakie nośniki i środki zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej stają się przedmiotem postępowania unormowanego w ustawie lustracyjnej, a więc podlegają ujawnieniu wraz zawartymi w nich informacjami. Przepis nie zawiera natomiast unormowań dotyczących ewentualnej weryfikacji prawdziwości ani informacji, ani samych nośników. Podobnie związek analizowanych regulacji z zasadą wolności słowa oraz zakazem cenzury prewencyjnej należałoby ocenić jako nadzwyczaj luźny.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że wnioskodawca, stawiając zarzuty niekonstytucyjności przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy lustracyjnej błędnie założył, że unormowania te „legalizują” dokumenty opisane w tych normach. Przepis art. 3 ustawy lustracyjnej stanowi wyłącznie tzw. definicję legalną służącą dla potrzeb interpretacyjnych związanych ze stosowaniem ustawy i nie ma nic wspólnego z nadawaniem waloru „zgodności z prawem” (w sensie formalnym) owym dokumentom. Zresztą to, że odnośnie do części tych dokumentów nie był ustawowo przewidziany sposób ich wytwarzania i gromadzenia, nie oznacza, iż są to dokumenty zebrane nielegalnie. Nadto nawet ustalenie okoliczności, że dokumenty były wytwarzane i gromadzone nielegalnie, nie oznacza, że ich wykorzystanie lub publikacja zawartych

w nich informacji będą decydować o niekonstytucyjności definiującego je przepisu. Za nietrafny uznał również Prokurator Generalny argument, jakoby zamieszczenie w ustawie lustracyjnej definicji legalnej „dokumentów organów bezpieczeństwa państwa” będzie skutkowało dezinformacją. Jak wskazał, zamieszczenie w tekście ustawy definicji legalnej ma za zadanie wyłącznie cele interpretacyjne. Jej istnienie i funkcjonowanie w ramach stosowania prawa nie pozbawia osób zainteresowanych prawa żądania sprostowania informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 3 Konstytucji). Prokurator Generalny wskazał przykładowo, że w wypadku informacji zamieszczanych w katalogu, o którym mowa w art. 52a, gwarancji takiej dostarcza unormowanie zawarte w art. 52b ust. 1 pkt 6 i 8 ustawy lustracyjnej. Zauważył również, że w wypadku owych dokumentów nie wchodzi w rachubę przewidziane w art. 51 ust. 4 Konstytucji prawo osoby zainteresowanej do żądania ich usunięcia. Wynika to z faktu, że dokumenty te (gromadzone przez IPN) mają podwójny charakter – są nie tylko informacjami o osobie, ale również mają charakter historyczny, gdyż zawierają wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Z tego powodu ich zachowanie jest chronione przez normę art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawców dotyczących niekonstytucyjności art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny wskazał, że ochrona życia prywatnego, gwarantowana co do zasady w art. 47 Konstytucji, obejmuje także autonomię informacyjną (art. 51 ust. 1-3 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Prokurator Generalny zauważył ponadto, że prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym.

Prokurator Generalny przypomniał, że zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego cechą wspólną osób podlegających procedurom lustracyjnym, o których mowa w ustawie lustracyjnej, jest pełnienie funkcji, zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu wymagających zaufania publicznego, lub ubieganie się o to. Ze względów oczywistych osoby takie powinny dawać gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Toteż Prokurator Generalny uznał, że osoby podlegające procedurom lustracyjnym charakteryzują się tą samą cechą prawnie relewantną, co uzasadnia traktowanie ich w sposób odmienny od osób, którym takiej cechy przypisać nie sposób. Odnosząc się do przepisu art. 3a ust.

1 ustawy lustracyjnej, wnioskodawca, w pierwszej kolejności, podniósł niekompletność unormowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wątpliwości budzi dopuszczalność tak zredagowanego zarzutu, bo zarzuty takie nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowoliliby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Postulat uzupełnienia kwestionowanego przepisu art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej zgodnie z sugestią grupy posłów mógłby, zdaniem Prokuratora Generalnego, zostać zgłoszony w toku postępowania legislacyjnego związanego z ewentualną nowelizacją ustawy. Nie wydaje się natomiast, by taka próba zmiany kształtu przepisu w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym była właściwa.

Kolejny zarzut wnioskodawców dotyczył art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny zauważył, że w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego w związku art. 7 ust. 1 i 2 Konwencji, wyraźnie korespondującym z art. 42 ust. 1 Konstytucji, wskazane wzorce dotyczą odpowiedzialności karnej, tj. takiej odpowiedzialności prawnej za czyny ludzkie (działania i zaniechania), która polega na wymierzeniu kary. Kara jest szczególnego rodzaju sankcją prawną, różną np. od obowiązku naprawienia szkody (sankcja cywilnoprawna) czy też od dolegliwości, poprzez którą zapewnia się realizację postanowień organów władzy publicznej (sankcja administracyjnoprawna, sankcja dyscyplinarna). Kara w art. 42 ust. 1 Konstytucji jest dolegliwością wymierzoną w dobra osobiste i jej celem jest nie usunięcie skutków naruszenia prawa, lecz samo poddanie jednostki pewnej dolegliwości. Nie ulega wątpliwości, zdaniem Prokuratora Generalnego, że podstawowym założeniem wprowadzenia procedur lustracyjnych, zarówno tych określonych w ustawie lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r., jak i określonych w ustawie lustracyjnej z 18 października 2006 r., było zapewnienie realizacji zasady jawności życia publicznego i ochrony bezpieczeństwa państwa, związanej z prawidłowym pełnieniem funkcji, zajmowaniem stanowisk oraz wykonywaniem zawodów przez osoby wskazane w preambule ustawy lustracyjnej, które muszą być wolne od wszelkich nacisków, presji czy prób szantażu w związku z faktem pracy lub służby w określonych organach oraz inną aktywnością realizowaną w przeszłości. Zaskarżone unormowanie zawarte w art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej nie ma natomiast charakteru prawnokarnego. Jest ono jedynie kolejną definicją legalną zamieszczoną przez ustawodawcę w tekście normatywnym dla potrzeb dokonywania wykładni tego aktu prawnego. Dlatego też za nieuprawnione uznał Prokurator Generalny twierdzenie, jakoby przepis ten pozostawał w sprzeczności z art. 7 Konwencji w związku z tym, że nie można faktycznie odnaleźć płaszczyzny dokonania stosownej kontroli zaskarżonego unormowania ze

wspomnianą normą prawa międzynarodowego. Zadaniem procedur lustracyjnych nie jest penalizacja osób podlegających lustracji. Tym samym Prokurator Generalny uznał, że wzorzec zawarty w art. 7 Konwencji jest nieadekwatny do oceny przepisu art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej.

Pojęcie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa zostało, w ocenie Prokuratora Generalnego, określone przez ustawodawcę, w art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej – relatywnie szeroko. Prawodawca uznał za celowe poddanie sprawdzeniu w trybie procedur lustracyjnych również osób, które miały określone kontakty z organami bezpieczeństwa państwa w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą. Jednocześnie ustawodawca wprowadził do przepisu ograniczenie, iż w rozumieniu ustawy, współpracą jest jedynie takie przekazywanie informacji organom bezpieczeństwa państwa, które następowało w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. Określenia, którymi posługuje się ustawodawca w kwestionowanym przez wnioskodawców przepisie, funkcjonują w obrocie prawnym i w mowie potocznej i, jak się wydaje, nie wymagają dodatkowego wyjaśnienia w odrębnych przepisach ustawy lustracyjnej. Stąd trudno zakładać, jak zauważa Prokurator Generalny, że przepis mógłby być niezrozumiały dla osób podlegających lustracji lub dla osób profesjonalnie związanych z lustracją, jakimi są pracownicy Instytutu Pamięci Narodowej. Tym samym Prokurator Generalny uznał zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji za nieuprawniony. Nie zgodził się również z prognozą wnioskodawców co do wadliwego stosowania prawa przez pracowników Instytutu Pamięci Narodowej, a w szczególności stosowania przez nich wykładni rozszerzającej analizowanego przepisu. Prokurator Generalny podkreślił, że ustawa lustracyjna zawiera stosowne unormowania dotyczące sądowej weryfikacji prawidłowości ustaleń dokonywanych przez tychże pracowników. Postawiony przez wnioskodawcę zarzut nie zasługuje, zdaniem Prokuratora Generalnego, na uwzględnienie także z tego powodu, że w ustawie lustracyjnej przewidziano sądową kontrolę prawidłowości dokonywanych przez pracowników IPN ocen oświadczeń lustracyjnych. Podobnie sytuacja przedstawia się w wypadku kwestionowania przez zainteresowanego prawdziwości informacji zamieszczanych w katalogach, o których mowa w art. 52a ust. 5 ustawy lustracyjnej. Także w razie kwestionowania przez osobę prawidłowości dokonanych ocen, stanowiących podstawę do zamieszczenia danych w katalogu, przewidziano kontrolę sądową w postaci postępowania lustracyjnego. Rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych może nastąpić w drodze wyrażenia poglądu przez niezawisły sąd. Prokurator nadmienił również, że podobnie, jak miało to miejsce we wcześniej omówionych zarzutach, pogląd o niekonstytucyjności art. 3a ust. 2 ustawy lustracyjnej wnioskodawca opiera na własnej dowolnej wykładni tej normy. Stąd też nie zasługuje on na uwzględnienie jako argument mający decydować o rzekomej sprzeczności tego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu, Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że skarżony art. 4 jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 i art. 65 Konstytucji oraz z art. 8 i art. 14 Konwencji. W uzasadnieniu Prokurator Generalny odniósł się w pierwszej kolejności do stanowiska doktryny, że zasadniczą treścią art. 22 Konstytucji jest wskazanie przesłanek ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Jest oczywiste, że wolność ta nie może mieć charakteru absolutnego, więc możliwe i potrzebne jest ustanawianie różnego rodzaju jej ograniczeń. Prokurator Generalny wskazał, że całkowite uwolnienie działalności gospodarczej w niektórych dziedzinach od wszelkich ograniczeń, pozbawiające państwo niezbędnych środków kontroli, zagrażać mogłoby jego bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu i międzynarodowym zobowiązaniom państwa polskiego, a także zdrowiu obywateli. Ponadto podkreślił, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Prokurator Generalny wskazał, że ani art. 65, ani żaden inny przepis Konstytucji nie mówi o „prawie do pracy”, rozumianym jako podmiotowe prawo jednostki, któremu odpowiada obowiązek władz publicznych zapewnienia miejsca pracy. Zdaniem Prokuratora Generalnego należy więc uznać, że Konstytucja z 1997 r. w sposób zdecydowany odeszła od ujęcia figurującego w poprzednich przepisach konstytucyjnych, a tym samym nie można z niej wyprowadzać jakiegokolwiek roszczenia jednostki o zapewnienie zatrudnienia. Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przemawia, w ocenie Prokuratora Generalnego, za uznaniem, że przepisy obowiązującej Konstytucji nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia. Konstytucja zwraca jedynie uwagę (art. 65 ust. 1), że swobodę zatrudnienia i miejsca pracy mogą ograniczać ustawy. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny odniósł się do swojej argumentacji zawartej we wcześniejszej części uzasadnienia, dotyczącej charakteru unormowań dotyczących lustracji jako narzędzia mającego służyć zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i jawności życia publicznego. Jakkolwiek poddanie przez ustawodawcę obowiązkowi lustracyjnemu osób podejmujących określoną działalność gospodarczą lub wykonujących pracę w określonych instytucjach i przedsiębiorstwach może być postrzegane jako pewne ograniczenie ich praw, to w ocenie Prokuratora Generalnego ograniczenie to wypada uznać za uprawnione, w kontekście konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywateli.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 4 pkt 19 oraz pkt 52 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny wskazał, że prawodawca, umieszczając w katalogu osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy nie tylko osoby kierujące mediami, ale również zwykłych dziennikarzy, uwzględnił niekwestionowany przez nikogo wpływ, jaki wywierają media na opinię



społeczną. Nie tylko poszczególne radiostacje, kanały telewizyjne lub tytuły prasowe potrafią kształtować poglądy szerokich grup społecznych na istotne problemy kraju, ale podobny wpływ na poglądy czytelników i odbiorców mają pojedynczy dziennikarze. Prokurator Generalny podkreślił rolę, jaką we współczesnym świecie odgrywają media, co najlepiej może zobrazować, coraz poważniej traktowane, określenie świata dziennikarzy jako „czwartej władzy”. Rola ta w pełni usprawiedliwia uznanie zawodu dziennikarza za zawód wymagający zaufania publicznego dla osób go wykonujących. Istotna pozycja dziennikarzy we współczesnym świecie usprawiedliwia sformułowanie pod ich adresem szczególnych wymogów. Wpływ, jaki media i poszczególni dziennikarze wywierają na opinię publiczną, uzasadnia podejmowanie przez władzę państwa działań zmierzających do zapewnienia właściwego poziomu etycznego i moralnego tego środowiska. W szczególności Prokurator Generalny uznał za konieczne zapewnienie, by osoby wykonujące zawód dziennikarza swym dotychczasowym postępowaniem dawały gwarancję uczciwości, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej oraz prawości. Prokurator Generalny przypomniał, że analizowany przepis nakłada na dziennikarzy obowiązek poddania się postępowaniu lustracyjnemu i ma na celu zapewnienie właściwego poziomu etycznego i moralnego środowiska dziennikarskiego. Na ocenę poziomu etycznego i moralnego dziennikarzy mogą mieć wpływ wydarzenia z przeszłości polegające na pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa albo współpracy z nimi. Stąd uzasadniona jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, konieczność poddania tej kategorii osób obowiązkowi wynikającym z ustawy lustracyjnej. Jednakże okoliczność ta jednocześnie nie ogranicza wolności wyrażania swych poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji ani nie wprowadza cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu. Wobec powyższego Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 4 pkt 19 oraz pkt 52 w związku z art. 21k ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51, art. 54 oraz art. 65 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji.

Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy art. 4 pkt 44 w związku z art. 21h ustawy lustracyjnej są, zdaniem Prokuratora Generalnego, zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 54, art. 65, art. 70 ust. 5 oraz art. 73 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji. Prokurator Generalny podniósł, odnosząc się do skarżonego przepisu m.in. w kontekście zasady autonomii szkół wyższych, że zgodnie z art. 70 ust. 5 Konstytucji, zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Z kolei art. 73 Konstytucji stanowi, że każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Prokurator Generalny odniósł się także do doktryny, wskazując, że zapewnienie autonomii szkół wyższych jest obowiązkiem ustawodawcy, który ma wyznaczyć szczegółowy kształt i zakres tej autonomii. Pozostaje to w znacznym stopniu

w zakresie politycznego uznania ustawodawcy, nie może on jednak przyjąć uregulowań, które całkowicie autonomię tę przekreślają, nadając jej tylko pozorny charakter, bo byłoby to naruszeniem art. 70 ust. 5 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał, że wolność nauczania realizuje się przede wszystkim na szczeblu szkoły wyższej (i dlatego wolność nauczania traktować trzeba jako element wolności nauki), a instytucjonalnie zagwarantowana jest ona zasadą autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Nawet jednak na tym szczeblu wolność nauczania odnosi się przede wszystkim do treści i metody prezentacji, władze publiczne mogą natomiast oddziaływać na program nauczania i mogą ustalać wymogi kwalifikacyjne personelu nauczającego. Z możliwości ustalenia wymogów kwalifikacyjnych skorzystał ustawodawca, wprowadzając obowiązek poddania się procedurom lustracyjnym przez środowiska naukowe. Nie ulega jego zdaniem wątpliwości, że kwalifikacje etyczne i moralne są równie ważne jak kwalifikacje naukowe, jeśli chodzi o ludzi kształtujących przyszłe elity Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście na władzy państwowej ciąży obowiązek zapewnienia, by pracownicy akademicy dawali gwarancję uczciwości, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny oraz prawości.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 4 pkt 47, 48, 49 i 50 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny dostrzegł, że zarzuty niekonstytucyjności powyższych przepisów w znacznej mierze pokrywają się z zarzutami skierowanymi wobec przepisów omówionych w pkt 7. W tej sytuacji Prokurator Generalny odniósł się do odpowiedniego fragmentu swojego stanowiska. Wskazał ponadto, że uzasadnienie wniosku nie zawiera pogłębionego wyводу, w czym należałoby upatrywać niezgodność powyższych przepisów z art. 17 Konstytucji. Związek wzorców kontroli zawartych w art. 17 Konstytucji z ocenianymi przepisami jest co najmniej wątpliwy, tak że należy uznać je za nieadekwatne do przeprowadzenia takiej oceny. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że przepisy art. 4 pkt 47, w zakresie, w jakim obejmuje lustracją radców prawnych oraz notariuszy, pkt 48, 49 i 50 w związku z art. 21h ustawy lustracyjnej są zgodne z art. 2, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 oraz art. 65 Konstytucji w związku z art. 8 i art. 14 Konwencji oraz nie są niezgodne z art. 17 Konstytucji.

Prokurator Generalny, odnosząc się do kwestionowanego przez wnioskodawców przepisu art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej, zaznaczył, że zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o celowości i zasadności przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych. Wybór wartości determinujących określone rozwiązanie legislacyjne należy do ustawodawcy, który ma niewątpliwie swobodę w zakresie określania hierarchii celów, preferencji wartości czy środków służących ich realizacji. Granice swobody tego wyboru wyznaczają regulacje konstytucyjne, a Trybunał Konstytucyjny bada, czy ustawodawca, stanowiąc prawo, nie naruszył ich treści. Zdaniem Prokuratora Generalnego, argumentacja wnioskodawców przemawiająca za

niecelowością konkretnego rozwiązania przyjętego przez prawodawcę w kwestionowanym przepisie mogłaby zostać podniesiona w toku prac legislacyjnych podczas ewentualnej nowelizacji ustawy lustracyjnej stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie może natomiast przesądzać o niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Biorąc powyższe pod uwagę, Prokurator Generalny wniósł o uznanie przepisu art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej za zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Skarżony przez wnioskodawcę art. 8 pkt 20 lit. b oraz pkt 49 ustawy lustracyjnej został uznany przez Prokuratora Generalnego za zgodny z art. 2, art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jego ocenie, nałożenie przez prawodawcę określonych obowiązków, w ramach postępowania lustracyjnego, na wydawców, pracodawców oraz redaktorów naczelnych stanowi oczywistą konsekwencję poddania temuż postępowaniu wszystkich dziennikarzy – w rozumieniu obowiązującego prawa prasowego. Prokurator Generalny odniósł się w tym miejscu do swojej wcześniejszej argumentacji, dotyczącej roli mediów we współczesnym świecie i wpływu poszczególnych dziennikarzy na opinię publiczną, co uzasadnia podejmowanie przez władzę państwa działań zmierzających do zapewnienia właściwego poziomu etycznego i moralnego tego środowiska, a w konsekwencji – poddanie go obowiązkom lustracyjnym.

W zakresie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że zgodnie z zamysłem ustawodawcy, tworzenie i publikowanie rejestru oświadczeń lustracyjnych służyć ma zapewnieniu jawności życia publicznego, jak również szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. W tym kontekście, jakkolwiek podanie do publicznej wiadomości oświadczeń lustracyjnych osób pełniących funkcje publiczne, w rozumieniu ustawy lustracyjnej, może być postrzegane jako pewne ograniczenie ich praw, to ograniczenie to wypada uznać za uprawnione w świetle konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywateli.

Kwestionowane przepisy art. 11 ust. 2 oraz art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim ustala brzmienie art. 52b ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN, są w ocenie Prokuratora Generalnego zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 47 Konstytucji. Prokurator wskazał na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ustalające dopuszczalny kształt zarzutów zgłaszanych do przepisów zawartych w aktach normatywnych – zarzuty takie nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowoliliby wnioskodawcę. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że argumentacja wnioskodawców jest niewystarczająca do uznania niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy lustracyjnej.

Następnie Prokurator Generalny uznał, że art. 18 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 32 oraz art. 45 ust. 2 Konstytucji w związku z

art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji. Prokurator wskazał przede wszystkim, że jawność jest zasadą postępowania sądowego. I właśnie taką zasadę przyjął ustawodawca w wypadku postępowania lustracyjnego, przewidując jednak ograniczenie tej zasady. Prokurator Generalny podkreślił, że we wprowadzonych unormowaniach zachowane zostały ogólne wymogi ograniczeń praw obywatelskich (w tym wypadku prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy): wymóg ustawy, wymóg proporcjonalności, wymóg zachowania istoty każdego prawa (art. 45 ust. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji). W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut posłów wnioskodawców należy traktować jako wniosek o charakterze *de lege ferenda* i, jako taki, nie może przesądzić o niekonstytucyjności ocenianych przepisów.

Przechodząc do oceny zarzutu niezgodności art. 20 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny wskazał, że zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji i art. 6 ust. 2 Konwencji) nie rozciąga się na procedury ustawowe, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonych prawomocnym wyrokiem karnym. Nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego. Dopuszczalność takich konsekwencji powinna być wazona nie w odniesieniu do zasady domniemania niewinności, ale w odniesieniu do zasady proporcjonalności, wykluczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności. Ocena dokonywana jest więc nie z perspektywy art. 42 Konstytucji, ale tych regulacji konstytucyjnych, które określają treść i zakres praw i wolności, jakich dotyczy ingerencja.

Prokurator wskazał, że podstawowym celem unormowań zawartych w ustawie lustracyjnej jest zapewnienie jawności życia publicznego oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa poprzez właściwy dobór kadr do obsady funkcji stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego. Jednym ze środków do osiągnięcia tego celu jest procedura wszczynania postępowania lustracyjnego, unormowana w art. 20 ustawy lustracyjnej. W ocenie Prokuratora Generalnego, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada domniemania niewinności nie stanowi adekwatnego wzorca oceny wspomnianej wyżej procedury, co sprawia, że art. 20 ust. 1, 3, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy lustracyjnej nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji oraz art. 6 ust. 2 Konwencji.

Ustawodawca przewidział w art. 20 ustawy lustracyjnej możliwość wszczęcia postępowania lustracyjnego zarówno z inicjatywy prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej, jak i na wniosek osoby zainteresowanej. Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem wnioskodawców, by kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy mogły kolidować z prawem do

sądu (bądź innymi związanymi z tym prawem wzorcami zaproponowanymi we wniosku). Prokurator uznał, że ma podstawy do stwierdzenia, że przepisy art. 20 ust. 1, 3, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy lustracyjnej są zgodne z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 30 ust. 2 oraz art. 52a pkt 5 ustawy o IPN w związku z art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej, są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 45 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji oraz art. 6 ust. 2 Konwencji. Prokurator zaznaczył, że z konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz należy wywieść również względną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu prawa. W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Jak wskazał Prokurator Generalny, korzystając z przyznanej przez ustrojodawcę swobody, ustawodawca zwykły unormował w określony sposób kompetencje Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz prokuratorów wykonujących swe zadania w ramach Instytutu. Kompetencje te zostały zakreślone relatywnie szeroko. Jednakże w żadnym razie ustawodawca nie wyposażył prokuratorów ani w możliwość tworzenia prawa w formie ustawy, ani w możliwość rozstrzygnięcia sporów prawnych w drodze wyroku. Co więcej, z zawartych w ustawie lustracyjnej unormowań jednoznacznie wynika, że prowadzone przez prokuratora pionu lustracyjnego IPN postępowanie nie jest postępowaniem lustracyjnym, a ma ono za zadanie jedynie stworzyć warunki do przeprowadzenia przez sąd tego ostatniego. Prokurator IPN w tym zakresie ma bardzo ograniczone kompetencje decyzyjne, jego rola sprowadza się do realizacji nałożonego przez ustawę obowiązku zainicjowania postępowania sądowego (lustracyjnego) już tylko w razie „powstania wątpliwości co do zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą” (art. 20 ust. 2 ustawy lustracyjnej). Unormowanie to ma więc wybitnie gwarancyjny charakter z punktu widzenia prawa osoby lustrowanej do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie tak określona przez ustawodawcę instytucja postępowania lustracyjnego niewątpliwie wskazuje, że Instytut Pamięci Narodowej w żadnej mierze nie wchodzi w konstytucyjne uprawnienia nadane władzy sądowniczej. Prokurator Generalny nie zgodził się z wnioskodawcami, że kwestionowane przepisy mogłyby godzić w zasadę podziału i równowagi władzy państwowej.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 21a ust. 2 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny wskazał, że w świetle art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 99 Konstytucji nastąpiło wyraźne rozróżnienie trzech przesłanek pozbawienia praw wyborczych. Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca zwykły, odmiennie niż ustrojodawca, skomasował pozbawienie praw

publicznych i praw wyborczych, tworząc na gruncie prawa karnego instytucję środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych (por. art. 39 pkt 1 i art. 40 kodeksu karnego). Zdaniem Prokuratora Generalnego, ukształtowanie tego środka karnego nie oznacza, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że tylko w taki sposób może nastąpić ograniczenie praw wyborczych. Brzmienie przepisu konstytucyjnego dopuszcza bowiem wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego również innych wypadków orzekania przez sądy utraty praw wyborczych, ukształtowanych odmiennie w innych ustawach. Tym samym należało uznać, że ustawodawca miał prawo unormować w ustawie lustracyjnej utratę praw wyborczych, orzekaną przez sądy w oderwaniu od utraty praw publicznych. Prokurator Generalny uznał zatem, że art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 62 i art. 99 Konstytucji.

Przepis art. 21a ust. 3 ustawy lustracyjnej jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, zgodny z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzuty grupy posłów dotyczące tego przepisu sprowadzają się, w gruncie rzeczy, do postulatu poszerzenia korzystnych dla osoby lustrowanej skutków prawnych stwierdzenia przez sąd, że osoba ta podjęła współpracę z organami bezpieczeństwa państwa pod wpływem przymusu. Ponadto Prokurator Generalny powołał się w pozostałym zakresie na argumentację przedstawioną we wcześniejszym fragmencie swojego stanowiska.

Prokurator Generalny stwierdził następnie, że art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji i nie jest niezgodny z art. 6 ust. 2 Konwencji. Punktem wyjścia dla oceny zarzutów sformułowanych przez grupę posłów powinien być art. 176 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący minimalny standard drogi sądowej, zgodnie z którym postępowanie sądowe należy przewidzieć jako co najmniej dwuinstancyjne. Kasacja w postępowaniu karnym, postępowaniu w sprawach o wykroczenia czy postępowaniu karnym skarbowym jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, który służy do przeciwdziałania rażącym naruszeniom prawa w sprawach prawomocnie zakończonych. We wszystkich wspomnianych postępowaniach ustawodawca wprowadził daleko idące ograniczenia dopuszczalności kasacji (por. art. 523 kodeksu postępowania karnego, art. 168 kodeksu karnego skarbowego i art. 110 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia). Tak więc, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie sposób zakwestionować unormowania przyjętego przez ustawodawcę w ustawie lustracyjnej, zgodnie z którym dopuszcza się wprawdzie kasację od prawomocnego orzeczenia sądu w sprawie lustracyjnej, ale zarazem wprowadza się pewne, racjonalne z punktu widzenia prawodawcy, ograniczenia co do kręgu podmiotów uprawnionych do jej wniesienia. Należy mieć na względzie również fakt, że ustawodawca, recypując do ustawy lustracyjnej model kasacji karnej, znacznie poszerzył jej zakres przedmiotowy w porównaniu z pierwowzorem przewidzianym w art. 523 k.p.k. W wypadku prawomocnych orzeczeń lustracyjnych zachodzi możliwość zaskarżenia ich za pomocą

tego nadzwyczajnego środka odwoławczego nie tylko z powodu rażącego naruszenia prawa, ale również z uwagi na błędne ustalenia faktyczne, które wpłynęły na treść orzeczenia (art. 21b ust. 6 pkt 2 ustawy lustracyjnej).

Prokurator Generalny uznał, że art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 4 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 98 ust. 1-3 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazał w pierwszej kolejności, że związek przepisów ustawy lustracyjnej z art. 98 ust. 1-3 Konstytucji, nawet w zakresie, w jakim ustawa ta dotyczy lustracji posłów i senatorów, wydaje się co najmniej luźny, w związku z czym ten wzorzec kontroli jest nieadekwatny do oceny kwestionowanego przepisu. Dalej zauważył ponownie, że zgodnie z zamysłem prawodawcy, oceniany przepis ma stanowić narzędzie zapewniające obsadę funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancję uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości.

Ustosunkowując się do kolejnego zarzutu wnioskodawców, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 oraz art. 61 Konstytucji. Jego zdaniem osoby wymienione w tym unormowaniu zostały uznane uprzednio przez ustawodawcę za osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu ustawy lustracyjnej (por. art. 4 pkt 20 i 21). Tym samym osoby te, niezależnie od ocenianej w tym miejscu regulacji, i tak już podlegają postępowaniu lustracyjnemu. Logiczną konsekwencją tego faktu wydaje się umożliwienie nieograniczonej liczbie osób prawa dostępu do informacji zawartych w dokumentach dotyczących osób lustrowanych. Prokurator Generalny dodał, że w pełni zachowują aktualność wywody zawarte w niniejszym stanowisku dotyczące osób wymienionych w art. 4 pkt 20 i 21 ustawy lustracyjnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 22 ust. 3 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 7 oraz art. 61 Konstytucji. Dotyczące go krytyczne uwagi wnioskodawcy w gruncie rzeczy sprowadzają się do podniesienia niekompletności unormowania, jak również przedstawienia postulatów zmiany niektórych sformułowań na inne. W tym miejscu Prokurator powołał się na swoje wcześniejsze wywody zawarte w niniejszym stanowisku dotyczące dopuszczalnego kształtu zarzutów, zgłaszanych do przepisów zawartych w aktach normatywnych, podlegających kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny uznał, że art. 22 ust. 4 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Wskazał, że ustawodawca określił w kwestionowanym przepisie ramy czasowe pełnienia funkcji publicznych, pozwalające na udostępnienie informacji zawartych w dokumentach znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, dotyczących osób pełniących te

funkcje. Według Prokuratora, niesłuszne jest stwierdzenie, że unormowanie takie mogło kolidować z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Kwestionowane przepisy art. 22 ust. 5 ustawy lustracyjnej i art. 52a pkt 8 ustawy o IPN wskazują na zamysł prawodawcy, by realizując zasadę jawności życia publicznego, poszerzyć zakres udostępnianych informacji o dane dotyczące osób pełniących najważniejsze funkcje w państwie komunistycznym. Prokurator Generalny uznał, że przepis art. 22 ust. 5 ustawy lustracyjnej w związku z art. 52a pkt 8 ustawy o IPN jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 45, art. 47 i art. 61 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 29 ust. 1 i 4 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji. Podkreślił, że w doktrynie przyjmuje się, że z konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz należy wywieść również względną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu prawa. W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice zaś tej swobody określają przede wszystkim normy konstytucyjne. W związku z tym swobody ustawodawcy nie można kwestionować, jeśli mieści się ona w ramach gwarancji konstytucyjnych. Prokurator Generalny uznał, że o ile sama ustawa lustracyjna nie ma charakteru ustawy karnej, to analizowany przepis został zamieszczony w rozdziale 5 ustawy „Przepisy karne” i jest typowym przepisem materialnoprawnym. Tym samym uznał, że ustawodawca miał prawo zróżnicować sankcje grożące za podobne czyny zabronione, określone w kodeksie karnym i w ustawie lustracyjnej, biorąc pod uwagę np. osobę sprawcy czynu zabronionego lub stronę przedmiotową tego czynu.

Prokurator Generalny wskazał również, że chybiony jest zarzut niezgodności z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji przepisów kwestionowanej ustawy lustracyjnej: art. 30 (wprowadzającego zmiany w ustawie – Prawo o adwokaturze), art. 31 (wprowadzającego zmiany w ustawie o radcach prawnych), art. 33 (wprowadzającego zmiany w ustawie o prokuraturze), art. 33a (wprowadzającego zmiany w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich), art. 34 (wprowadzającego zmiany w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), art. 35 (wprowadzającego zmiany w ustawie – Prawo o notariacie), art. 35b (wprowadzającego zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji), art. 35c (wprowadzającego zmiany w ustawie o biegłych rewidentach i ich samorządzie), art. 35d (wprowadzającego zmiany w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli), art. 36 (wprowadzającego zmiany w ustawie o niektórych uprawnieniach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra), art. 37a (wprowadzającego zmiany w ustawie o Narodowym Banku Polskim),



art. 37b (wprowadzającego zmiany w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji), oraz art. 38 (wprowadzającego zmiany w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw). W uzasadnieniu wnioskodawca powołał się na swoje wywody zawarte w pkt 7-10 wniosku. Prokurator Generalny odniósł się wobec tego do swojego stanowiska przedstawionego w powyższym zakresie, uznając zaskarżone przepisy za zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem niezgodności art. 33 pkt 1 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 6 ust. 3 ustawy o prokuraturze, ani art. 39, w zakresie, w jakim w ustawie o IPN dodaje ust. 7-10 w art. 19, ust. 4a i ust. 4b w art. 47, ust. 5 w art. 51 oraz art. 52g ust. 1 i ust. 2 z art. 2, art. 10 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie są niezgodne z art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji. Skarżone przepisy, jak wskazał Prokurator Generalny, są typowymi unormowaniami instytucjonalnymi, mającymi na celu prawidłową organizację struktur Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz sprawne i skuteczne funkcjonowanie prokuratorów w tych strukturach. Zważywszy, że zarówno powszechne, jak i wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury działają w warunkach hierarchicznego podporządkowania, podobnie zorganizowano działalność prokuratorów w strukturach Instytutu Pamięci Narodowej, co oczywiście w żadnej mierze nie niweczy gwarancji niezależności prokuratorów, unormowanych w ustawie o prokuraturze. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jako całkowicie niezasadny należy potraktować zarzut sprzeczności z zasadami przyzwoitej legislacji oraz zasadą zaufania do prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, unormowań dotyczących struktury pionu lustracyjnego IPN oraz czynności lustracyjnych. Prokuratorzy pionu lustracyjnego IPN, podobnie jak wszyscy inni prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, a nadto prokuratorzy Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (pionu śledczego IPN), w zakresie realizowanych funkcji o charakterze karnoprocesowym (w wypadku prokuratorów pionu lustracyjnego IPN – czynności postępowania przygotowującego postępowanie lustracyjne) organizacyjnie podlegają wyłącznie swoim przełożonym prokuratorom. Wynika to jednoznacznie z treści art. 8 ustawy o prokuraturze normującego granice niezależności prokuratorowskiej, w tym w ustępie 2 określającego obowiązki wykonywania zarządzeń, wytycznych i poleceń wydawanych wyłącznie przez prokuratora przełożonego. Prokurator Generalny nie zgodził się ze stwierdzeniem wnioskodawców jakoby uprawnienia w tym zakresie nie miał z pewnością Prezes IPN. Ponadto zakres niezależności prokuratorów pionu lustracyjnego IPN jest identyczny jak wszystkich innych prokuratorów, dlatego też, o ile formułowane są sugestie, iż względem nich uprawnienia prokuratora przełożonego przysługują Prokuratorowi Generalnemu działającemu tako jako polityk – Minister

Sprawiedliwości, to w równej mierze odnosiłyby się one do działań podejmowanych przez każdego innego prokuratora w Polsce. Prokurator Generalny zauważył ponadto, że wnioskodawca pomija niebudzące wątpliwości unormowanie zawarte w art. 10 ust. 2 ustawy o prokuraturze, z którego wynika, że Prokurator Generalny w ramach kierowania działalnością prokuratury (w omawianym wypadku – pionu lustracyjnego IPN) nie ma uprawnień do wydawania zarządzeń, wytycznych i poleceń dotyczących treści czynności dokonywanych przez prokuratorów. Tak więc jeśli prokurator pionu lustracyjnego zamierza dokonać czynności w postaci złożenia wniosku do sądu o przeprowadzenie postępowania lustracyjnego – w zakresie wpływu na tę decyzję uprawnienia Prokuratora Generalnego są ograniczone.

Uzasadniając swoje stanowisko w zakresie zgodności art. 37 ustawy lustracyjnej z art. 54 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że uzupełnienie przez ustawodawcę kodeksu karnego o przepisy penalizujące przestępstwo „pomówienia Narodu Polskiego” należy uznać za przejaw kształtowania określonej polityki kryminalnej państwa. W tym miejscu, Prokurator Generalny odniósł się do swojego uzasadnienia, dotyczącego względnej swobody ustawodawcy w określaniu treści tworzonego prawa, a w szczególności przyjmowania przez ustawodawcę rozwiązań, stanowiących środek polityki kryminalnej. Prokurator Generalny nie zgodził się ponadto ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu wnioskodawcy, że unormowanie zawarte w art. 112 pkt 1a kodeksu karnego nie określa odpowiedzialności za zachowanie, którego forma nie została określona żadną definicją legalną. W ocenie Prokuratora Generalnego, przepis ten rozszerza jedynie zakres obowiązywania zasady dotyczącej odpowiedzialności za przestępstwa popełnione poza granicami Polski, w omawianym wypadku – mające w zakresie swych znamion strony przedmiotowej „pomówienie Narodu Polskiego”. Wprowadzenie tego rodzaju unormowania, które jest jasne i niebudzące wątpliwości co do swej czytelności i zakresu zastosowania, z pewnością nie narusza zasady przyzwoitej legislacji. Odpowiada ono zresztą swym charakterem pozostałym przypadkom przewidzianym w art. 112 kodeksu karnego, co do których także nie przewidziano definicji legalnych. Odnośnie do poszczególnych znamion wprowadzonego nowego typu przestępstwa z art. 132a kodeksu karnego, Prokurator Generalny zauważył, że zredagowany zarzut sprzeczności z Konstytucją opiera się na swoistej, podobnej do mających miejsce wcześniej, wykładni tego unormowania. Zauważył ponadto, że zarówno pojęcie „publicznego” działania (zob. np. art. 117 § 3 k.k., 119 § 2 k.k., 133 k.k. i inne), jak i pojęcie „pomówienia” (zob. np. art. 212 § 1 k.k.) mają charakter normatywny i są przewidziane na gruncie kodeksu karnego. Podobnie charakter normatywny ma pojęcie Naród Polski (zob. np. art. 133 k.k.). Toteż, w ocenie Prokuratora Generalnego, w tym zakresie nie ma wątpliwości, w jaki sposób zwroty te interpretować. Nie ma również żadnego związku pomiędzy faktem wprowadzenia

zakwestionowanego unormowania a treścią art. 54 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim prowadzone mogą być badania naukowe. Nie budzi również wątpliwości fakt, iż Naród Polski (w rozumieniu, jakie nadaje temu wyrażeniu preambuła Konstytucji, czyli „wszyscy [podkreśl.] obywatele Rzeczypospolitej”) nie brał udziału w zbrodniach komunistycznych i nazistowskich, nie organizował ich ani nie ponosi za nie odpowiedzialności. Sformułowanie to dotyczy działających jednocześnie wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, a nie poszczególnych obywateli. Tak więc twierdzenie o istnieniu efektu mrozącego uniemożliwiającego prowadzenie badań nad faktem organizowania wspomnianych zbrodni, udziału w nich lub odpowiedzialności za nie jest zupełnie bezpodstawne. W ocenie Prokuratora Generalnego pogląd, który legł u podstaw sformułowania zarzutu dotyczącego sprzeczności wskazanego unormowania z podniesionymi we wniosku wzorcami, był efektem zaniechania podjęcia próby wykładni art. 132a kodeksu karnego w sposób odpowiadający wymogom przewidzianym dla stosowania prawa karnego materialnego, w szczególności sięgnięcia do unormowań Konstytucji.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu wnioskodawców, Prokurator Generalny wskazał, że art. 39 pkt 2 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim w ustawie o IPN nadaje nowe brzmienie art. 2 ust. 1, jest zgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2, art. 44 oraz art. 45 Konstytucji. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny podniósł, że wprowadzenie przez ustawodawcę nowej definicji zbrodni komunistycznej wiąże się z potrzebą uzyskania narzędzia zapobiegającego składaniu fałszywych zeznań w procesach lustracyjnych przez funkcjonariuszy państwa komunistycznego. Uzasadniając swoje stanowisko w zakresie konstytucyjności art. 39 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim w ustawie o IPN nadaje nowe brzmienie art. 19 ust. 10, art. 47 ust. 4a i 4b, art. 51 ust. 5 oraz art. 52g, Prokurator Generalny odniósł się do wcześniejszej argumentacji, jednocześnie przesądzając, że zakwestionowane przez wnioskodawcę unormowania są zgodne z art. 45 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie są niezgodne z art. 6 ust. 2 Konwencji.

Kolejny zarzut wnioskodawców dotyczył art. 39 pkt 2 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 30 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN. Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z wolą ustawodawcy, wspomniane przepisy stanowią, że każdy ma prawo wglądu w dotyczące go dokumenty, zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Jednakże Instytut Pamięci Narodowej nie ma obowiązku udostępnienia dokumentów, z których treści wynika, że osoba zainteresowana była traktowana przez organy bezpieczeństwa państwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji, albo że zobowiązała się do współpracy lub wykonywała zleczone zadania. Podstawą sformułowania zarzutu niezgodności

powyższych unormowań z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji jest dowolna, zdaniem Prokuratora Generalnego, interpretacja tych przepisów dokonana przez wnioskodawcę. Nieuzasadnione jest w ocenie Prokuratora Generalnego twierdzenie, jakoby art. 39 pkt 2 ustawy lustracyjnej naruszał prawo dostępu do dokumentów wytworzonych przez władze publiczne. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny odniósł się do swojej wcześniejszej argumentacji, która przemawiała za uznaniem, że kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy są zgodne z art. 2, art. 45 oraz art. 61 Konstytucji.

W zakresie dotyczącym badania konstytucyjności art. 39 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim w ustawie o IPN dodaje art. 52a pkt 5-7, Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że jest on zgodny z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji. Prokurator Generalny przypomniał, że ustawodawca, stanowiąc wspomniany przepis, wyposażył Biuro Lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej w uprawnienia do przygotowania i publikowania katalogów zawierających dane osobowe osób, wobec których zachowały się dokumenty wytworzone przez daną osobę lub przy jej udziale w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji, oraz z których wynika, że dana osoba była traktowana przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji, zobowiązała się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych lub realizowała zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa, a w szczególności dostarczała temu organowi informacji. Prokurator Generalny podkreślił, że przy ocenie kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu w pełni zachowuje aktualność wcześniejsza argumentacja z uzasadnienia jego stanowiska.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 39 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim w ustawie o IPN dodaje art. 52a pkt 8, Prokurator Generalny nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawców. Zgodnie z kwestionowanym przepisem Biuro Lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej zostało wyposażone w kompetencje do przygotowania i publikowania katalogów zawierających dane osobowe osób, które zajmowały kierownicze stanowiska w byłej Polskiej Partii Robotniczej i byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz Zjednoczonym Stronnictwie Ludowym i Stronnictwie Demokratycznym, a także były członkami Rady Ministrów państwa komunistycznego do 23 sierpnia 1989 r. lub były w tym okresie kierownikami centralnych organów administracji państwowej. W uzasadnieniu Prokurator Generalny odniósł się do wcześniejszej argumentacji swojego stanowiska. Przesądza ona jego zdaniem, że skarżony przepis jest zgodny z art. 2, art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 6 Konwencji.

W zakresie kolejnego zarzutu Prokurator Generalny uznał, że art. 39 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim w ustawie o IPN nadaje nowe brzmienie art. 52b ust. 1 pkt 8, zgodnie z którym, każdy katalog, o którym mowa w art. 52a pkt 5, 6 i 8, winien zawierać informację o wyniku postępowania lustracyjnego, jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 47 Konstytucji. Analiza wyводу zawartego w uzasadnieniu wniosku wskazuje, zdaniem Prokuratora Generalnego, że wnioskodawca postuluje zmianę brzmienia lub uzupełnienie kwestionowanego przepisu, w sposób zgodny z własnymi oczekiwaniami. Prokurator podkreślił, że w pełni zachowują aktualność jego wywody zawarte w jego stanowisku, a dotyczące dopuszczalnego kształtu zarzutów, zgłaszanych do przepisów zawartych w aktach normatywnych, podlegających kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto Prokurator Generalny uznał, że art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej jest zgodny z art. 2, art. 14, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 54 i art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji. W uzasadnieniu swojego stanowiska odniósł się do wcześniejszej argumentacji, dotyczącej charakteru unormowań dotyczących lustracji, jako narzędzia mającego służyć zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i jawności życia publicznego. Prokurator Generalny wskazał ponadto, że jakkolwiek poddanie przez ustawodawcę obowiązkowi lustracyjnemu osób pełniących określone funkcje, zajmujących określone stanowiska i wykonujących określone zawody może być postrzegane jako pewne ograniczenie ich wolności lub praw, jednakże ograniczenia te wypada uznać za uprawnione, w kontekście konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywateli.

Prokurator Generalny nie zgodził się również ze stanowiskiem wnioskodawców co do niezgodności art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej w związku z art. 52a pkt 5-8 ustawy o IPN z art. 2, art. 32 oraz art. 45 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza wyводу zawartego w uzasadnieniu wniosku prowadzi do wniosku, iż wnioskodawca upatruje niekonstytucyjności publikacji katalogów, o których mowa w ustawie o IPN, w kontekście zasady domniemania niewinności. Jednakże wniosek ani w petitum, ani w uzasadnieniu nie przywołuje jako wzorca kontroli ocenianego przepisu art. 42 ust. 3 Konstytucji, zawierającego unormowanie dotyczące wspomnianej zasady domniemania niewinności. Prokurator Generalny odniósł się ponadto do wcześniejszej części uzasadnienia, dotyczącej charakteru ustawy lustracyjnej, która nie jest ustawą karną, w rozumieniu art. 42 Konstytucji. Za luźno związane z kognicją Trybunału Konstytucyjnego uznał Prokurator Generalny możliwe nieprawidłowości stosowania prawa w omawianym zakresie przez Instytut Pamięci Narodowej.

Za zgodny z art. 32 w związku z art. 45 Konstytucji uznał ponadto Prokurator Generalny art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy lustracyjnej oraz w związku z art. 52a pkt 5 ustawy o

IPN. Jego zdaniem, analiza wyводу zawartego w uzasadnieniu wniosku wskazuje, że wnioskodawca oparł swoją tezę na ewentualnych trudnościach interpretacyjnych odnośnie do pojęcia „osoby pełniącej istotną rolę w życiu publicznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym”, a także woluntaryzmie w stosowaniu prawa, co nie wydaje się uprawnione, biorąc pod uwagę kwalifikacje zawodowe osób zatrudnionych w Instytucie Pamięci Narodowej.

Przepis art. 66 ustawy lustracyjnej, w zakresie, w jakim utrzymuje w mocy art. 30 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, jest zdaniem Prokuratora Generalnego, zgodny z art. 2, art. 5, art. 10, art. 30, art. 32 oraz art. 178 Konstytucji. Utrzymanie w mocy wspomnianego przepisu ustawy z 11 kwietnia 1997 r. powoduje w ocenie Prokuratora Generalnego, że prawomocne orzeczenia sądów, wydane pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy lustracyjnej, stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia, pozostają w obrocie prawnym i wywołują skutki prawne, wynikające z treści orzeczeń. Analiza wyводу zawartego w uzasadnieniu wniosku wskazuje zdaniem Prokuratora Generalnego, że wnioskodawcy dopatrują się zaniechania ustawodawczego polegającego na braku unormowań utrzymujących w mocy poprzednio obowiązujących unormowań dotyczących orzeczeń stwierdzających prawdziwość oświadczeń lustracyjnych osób lustrowanych. Właściwym jednak trybem uzyskania rozwiązań prawnych pożądanych przez wnioskodawców byłaby ewentualna inicjatywa ustawodawcza zmierzająca do nowelizacji ustawy lustracyjnej. Tego rodzaju okoliczność nie może być, zdaniem Prokuratora Generalnego, przedmiotem oceny zgodności z Konstytucją dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawców w zakresie niekonstytucyjności art. 67 ustawy lustracyjnej, Prokurator Generalny zauważył, że ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 30 listopada 2006 r. Nr 218 pod pozycją 1592. Zastąpiła ona ustawę z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne. Ustawa zawierała szereg nowych uregulowań dotyczących lustracji, niemniej sama problematyka podlegająca unormowaniu nie była problematyką nową w polskim systemie prawnym. Kwestionowany przepis, w pierwotnym brzmieniu zakładał wejście w życie ustawy lustracyjnej (z pewnymi wyjątkami) po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. z dniem 1 marca 2007 r. Jednakże 14 lutego 2007 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji

Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Wśród wprowadzonych ustawą nowelizującą należałoby wymienić m.in. przywrócenie znanej z ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r. instytucji oświadczeń lustracyjnych. Ustawa nowelizująca przedłużyła również poprzednio określony w kwestionowanym przepisie okres *vacatio legis* o dwa tygodnie, ustalając, że nowelizowana ustawa lustracyjna wchodzi w życie 15 marca 2007 r. Te okoliczności, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadniają zgodność art. 67 ustawy lustracyjnej z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W zakresie kontroli art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 30 oraz art. 31 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że wykaz kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa został unormowany przez ustawodawcę w załączniku, o którym mowa w kwestionowanym przepisie. Regulacja ta wyraźnie nawiązuje do struktury pojęciowej, którą posługiwały się służby specjalne i która występuje w dokumentach zgromadzonych w archiwum Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W ocenie Prokuratora Generalnego, prawodawca przyjął, że tworzenie całkiem nowego, oderwanego od zapisów występujących w dokumentach, instrumentarium pojęciowego na użytek ustawy byłoby rozwiązaniem nieracjonalnym. To, jego zdaniem, przemawia na uznanie, że art. 52c ustawy o IPN jest zgodny z art. 2, art. 30 oraz art. 31 Konstytucji.

Opowiadając się za uznaniem art. 3 ustawy nowelizującej za zgodny z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że w Dzienniku Ustaw z 11 kwietnia 2007 r. Nr 63, pod pozycją 424 został ogłoszony jednolity tekst ustawy o IPN, a pod pozycją 425 został ogłoszony jednolity tekst lustracyjnej. Tym samym termin zakreślony przez ustawodawcę w kwestionowanym przez wnioskodawcę przepisie został dotrzymany. Ponadto Prokurator Generalny odniósł się w dalszej części do swojego wyводу zawartego w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, dotyczącego wzajemnych relacji kolejnych ustaw normujących problematykę lustracji.

Prokurator Generalny odniósł się do uzasadnienia wniosku zakładającego przyjęcie, że przepisy ustawy lustracyjnej, badane pod kątem zgodności z Konstytucją oraz aktami prawa międzynarodowego, są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Powrócił również do wywodów powyżej w kwestii, zawartych we wcześniejszej części uzasadnienia swojego stanowiska. Uznał, że ustawa lustracyjna jest zgodna z art. 1, art. 2, art. 5, art. 9, art. 10, art. 14, art. 20, art. 21, art. 22, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 51 ust. 2 i 4, art. 53 ust. 7, art. 54, art. 61, art. 64, art. 65, art. 70 ust. 5, art. 73, art. 99 i art. 178 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1, art. 7, art. 8, art. 10 i art. 14 Konwencji oraz nie jest niezgodna z art. 42 ust. 1 i 3 i art. 98 Konstytucji, jak również z art. 6 ust. 2 Konwencji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny przypomniał ponadto, że Rezolucja nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych została przyjęta podczas debaty Zgromadzenia 27 czerwca 1996 r. Powyższy dokument nie jest umową międzynarodową. Oceniając jego umiejscowienie we wspólnotowym systemie prawnym, należy go uznać raczej za moralnie wiążącą deklarację polityczną w obszarze tzw. soft-law. Zgodnie z pkt 15 wspomnianej Rezolucji nr 1096, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zaleca władzom zainteresowanych krajów, żeby zweryfikowały, czy ich ustawy, rozporządzenia i procedury są zgodne z zasadami zawartymi w rezolucji i, w razie potrzeby, wprowadziły do nich odpowiednie poprawki. Prokurator Generalny, powołując się na treść art. 188 pkt 2 Konstytucji, wniósł o uznanie, że postępowanie w części dotyczącej zgodności ustawy lustracyjnej z Rezolucją nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych – podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

4. Wnioskiem z 20 kwietnia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 4 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 2007 r. Nr 63, poz. 425), w zakresie, w jakim uznaje osoby, które nie wykonują władzy publicznej, za osoby pełniące funkcje publiczne, z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 52a pkt 5 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) z art. 2 oraz art. 51 ust. 4 Konstytucji;

3) art. 4 pkt 52 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 2 Konstytucji;

4) art. 21e ust. 1, art. 21h oraz art. 57 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt 52 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji;

5) art. 21e ust. 1, art. 21h oraz art. 57 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt 44 lit. a ustawy powołanej w pkt 1 z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

6) art. 57 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 57 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 180 ust. 2 Konstytucji;

7) art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 2 z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Zarządzeniem Wiceprezesa TK z 23 kwietnia 2007 r., z uwagi na tożsamość wniosku Rzecznika i wniosku grupy posłów na Sejm z 8 stycznia 2007 r. (sygn. K 2/07), połączono do



rozpoznania ww. sprawy pod wspólną sygnaturą akt K 2/07. Następnie jednak, postanowieniem zapadłym na rozprawie, Trybunał Konstytucyjny wyłączył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do oddzielnego rozpoznania pod sygnaturą akt K 26/07.

5. W nawiązaniu do toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie wniosku grupy posłów na Sejm, Trybunał, działając na podstawie § 29 ust. 2 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o TK, zwrócił się o wyrażenie opinii w sprawie do następujących podmiotów: Polskiej Akademii Nauk i Konferencji Akademii Szkół Polskich (pismo z 18 kwietnia 2007 r.), Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (pismo z 19 kwietnia 2007 r.), Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, Krajowej Rady Komorniczej oraz Krajowej Rady Notarialnej (pisma z 23 kwietnia 2007 r.). Opinie w sprawie wyraziły: Krajowa Rada Sądownictwa (pismo z 24 kwietnia 2007 r.), Krajowa Rada Radców Prawnych (pismo z 26 kwietnia 2007 r.), Polska Akademia Nauk (pismo z 27 kwietnia 2007 r.), Izba Wydawców Prasy (pismo z 27 kwietnia 2007 r.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka (pismo z 30 kwietnia 2007 r.), Krajowa Rada Biegłych Rewidentów (pismo z 2 maja 2007 r.), Naczelna Rada Adwokacka (pismo z 7 maja 2007 r.) oraz Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich (pismo z 7 maja 2007 r.).

6.1. Grupa posłów na Sejm V kadencji, wraz z pismem procesowym z 28 marca 2007 r., uzupełniającym wniosek z 8 stycznia 2007 r. o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wniosła o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 1 i art. 2 Konstytucji w związku z art. 20 ustawy o TK, w związku z art. 730 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) oraz w związku z art. 50 ust. 1 ustawy o TK, postanowienia w przedmiocie nakazania organom władzy publicznej wstrzymania wykonania zaskarżonej ustawy do czasu rozpatrzenia sprawy przez Trybunał.

6.2. Prokurator Generalny, pismem z 22 kwietnia 2007 r., w związku z wnioskiem grupy posłów o wstrzymanie wszelkich czynności związanych z wykonywaniem ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z

lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów – do czasu rozpatrzenia zgodności z Konstytucją przepisów skarżonej ustawy – wniósł o nieuwzględnienie tego wniosku.

Prokurator Generalny uznał, że na gruncie ustawy o TK nie istnieje regulacja szczególna, która umożliwiałaby „zawieszenie” stosowania zaskarżonych przepisów do czasu orzeczenia o ich konstytucyjności lub niekonstytucyjności przez Trybunał. Wprawdzie ustawa o TK przewiduje możliwość wydania przez Trybunał postanowienia tymczasowego w związku z toczącym się przed Trybunałem postępowaniem, ale dotyczy to sprawy skargi konstytucyjnej (art. 50 ust. 1 ustawy o TK).

6.3. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 11 kwietnia 2007 r. (sygn. K 2/07, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 43), nie uwzględnił wniosku grupy posłów o „wstrzymanie wszelkich czynności związanych z wykonaniem” ustawy lustracyjnej. Trybunał Konstytucyjny podniósł, odwołując się do swego wcześniejszego orzecznictwa, że „(...) zabezpieczenie, o które wnosi wnioskodawca, dotyczy materii szczególnej z zakresu prawa publicznego, do którego nie mają zastosowania wskazane przez wnioskodawcę przepisy kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu powództwa. Wydanie przez Trybunał decyzji zabezpieczającej, zakazującej stosowania (...) zaskarżonych przepisów ustawy (...) przed merytorycznym rozstrzygnięciem wniosku – nie jest też możliwe ze względu na brak regulacji prawnej przyznającej Trybunałowi kompetencje do zabezpieczenia wniosku w drodze zakazania stosowania zaskarżonych przepisów przed merytorycznym rozpoznaniem wniosku. Ani przepisy Konstytucji, ani żadne przepisy ustawowe nie dają Trybunałowi kompetencji do nakazania (...) określonych zachowań polegających na niestosowaniu przepisów ustawy korzystającej z domniemania konstytucyjności” (postanowienie TK z 4 października 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 135).

## II

Na rozprawie 28 lutego 2007 r. uczestnicy postępowania nie złożyli żadnych wniosków formalnych.

Przed przystąpieniem do merytorycznych wywodów, przedstawiciel wnioskodawcy wskazał na istotną okoliczność, jaką jest to, że 28 lutego 2007 r. weszła w życie ustawa z 14 lutego 2007 r. (której projekt był inicjatywą legislacyjną Prezydenta RP) nowelizująca ustawę z 18 października 2006 r. będącą przedmiotem wniosku grupy posłów. Tym samym, w ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, część zarzutów sformułowanych we wniosku stała się nieaktualna.

W dalszej części wystąpienia przedstawiciel wnioskodawcy zaprezentował wniosek wraz z jego merytoryczną argumentacją.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie, z tym że dokonał jego modyfikacji w części odpowiadającej modyfikacji wniosku w związku z nowelizacją zaskarżonej ustawy.

Prokurator Generalny podtrzymał pogląd wyrażony w pisemnym stanowisku.

Wobec szeregu kontrowersji w wystąpieniach uczestników postępowania, wynikających z nowelizacji zaskarżonych przepisów oraz przepisów dotyczących wejścia w życie ustawy nowelizującej, Trybunał Konstytucyjny postanowił zobowiązać przedstawiciela wnioskodawców do pisemnego sprecyzowania uzasadnienia zarzutów niezgodności z Konstytucją całej ustawy, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą, w terminie jednego miesiąca i w związku z tym odroczył rozprawę bez terminu. Przewodniczący składu poinformował uczestników postępowania, że po złożeniu pisma przez przedstawiciela wnioskodawcy pozostali uczestnicy będą mieli możliwość również pisemnego ustosunkowania się do tego stanowiska, a także będą mieli okazję do sprecyzowania tych poglądów, które na rozprawie zmieniali, czyli do ostatecznego sprecyzowania poglądów.

Rozprawa została odroczona bez terminu.

Zarządzeniem Prezesa TK z 18 kwietnia 2007 r. wyznaczony został termin rozprawy na dni: 9,10,11 maja 2007 r.

Na rozprawie 9 maja 2007 r. przewodniczący składu Trybunału przypomniał następujące okoliczności towarzyszące sprawie: 1) Na rozprawie 28 lutego 2007 r. Trybunał Konstytucyjny zobowiązał przedstawiciela wnioskodawców – grupy posłów na Sejm – do pisemnego sprecyzowania, w terminie jednego miesiąca, uzasadnienia zarzutów niezgodności z Konstytucją całej ustawy lustracyjnej w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą. Uzupełniony wniosek grupy posłów na Sejm został doręczony uczestnikom postępowania 29 marca 2007 r., z zakreślonym, trzydziestodniowym terminem złożenia stanowisk. Termin ten upłynął 28 kwietnia 2007 r. 2) Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2007 r. do wniosku grupy posłów dołączony został wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 kwietnia 2007 r., ze względu na tożsamość przedmiotów zaskarżenia, celem łącznego ich rozpoznania. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został doręczony uczestnikom postępowania 23 kwietnia 2007 r., z zakreślonym terminem złożenia stanowisk do 8 maja 2007 r. W dniu 4 maja 2007 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło stanowisko Marszałka Sejmu dotyczące uzupełnionego wniosku grupy posłów na Sejm. 3) W dniu 8 maja 2007 r. wpłynęło do Trybunału stanowisko Prokuratora Generalnego dotyczące połączonych wniosków grupy posłów na Sejm i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W dniach 4, 8 i 9 maja 2007 r. w trzech pismach Marszałek Sejmu złożył do Trybunału wnioski o odroczenie rozprawy, na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W odpowiedzi na pytanie przewodniczącego składu przedstawiciel Sejmu podtrzymał wnioski o odroczenie rozprawy. Zaznaczył równocześnie, że umocowanie zawarte w postanowieniu Marszałka Sejmu z 8 maja 2007 r. obejmuje tylko reprezentowanie wyłącznie w odniesieniu do wniosku grupy posłów. Przedstawiciel Sejmu uzasadnił zakres pełnomocnictwa tym, że Komisja Ustawodawcza zebrała się 25 kwietnia 2007 r. w celu podjęcia uchwały wyrażającej stanowisko Sejmu. Z uwagi na późny termin wpływu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich (23 kwietnia 2007 r.) nie miała zatem możliwości odniesienia się do tej skargi, a oba wnioski zawierają odmienne wzorce konstytucyjne. Konieczne było kolejne zebranie się Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia stanowiska Sejmu. Nie doszło jednak do niego ze względu na zbyt krótki termin. Przedstawiciel Sejmu podtrzymał jednocześnie wniosek o odroczenie rozprawy.

Do wniosku ustosunkowali się pozostali uczestnicy postępowania.

Przedstawiciel wnioskodawcy wniósł o oddalenie tego wniosku. Stwierdził, że istnieje możliwość rozdzielenia wniosków i skierowanie wniosku RPO do odrębnego postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił racje, które zostały przedstawione przez przedstawiciela Sejmu, ale pozostawił kwestię rozpoznania zgłoszonego wniosku do uznania Trybunału.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego w pełni przychylił się do wniosku o odroczenie, dzieląc argumentację o charakterze jurydycznym.

Ustosunkowując się do wniosku Marszałka Sejmu, Trybunał Konstytucyjny postanowił:

- 1) wyłączyć wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do odrębnego postępowania,
- 2) oddalić wniosek przedstawiciela Sejmu o odroczenie rozprawy.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że przyczyną wyłączenia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest brak pełnomocnictwa dla przedstawiciela Sejmu do reprezentowania Sejmu w tym zakresie. Co do kwestii braku przygotowania Trybunał zauważył, że termin 14-dniowy przedstawienia stanowiska, choć krótki, był wystarczający. W odniesieniu do pozostałego zakresu wniosku przewodniczący Trybunału zauważył, że brak jest podstaw do odroczenia rozprawy w sprawie wniosku grupy posłów. Wyznaczony był termin 30-dniowy na zajęcie stanowiska w tej części postępowania i stanowiska takie zostały przez uczestników, choć z uchybieniem terminu, złożone. Nie ma zatem przeszkód do prowadzenia sprawy w dalszym ciągu. Przewodniczący zauważył, że możliwe jest, jak można stwierdzić na podstawie praktyki Sejmu, szybkie merytoryczne przygotowanie się do tego rodzaju sprawy, o czym świadczy fakt, że 79

poprawek Senatu do ustawy, będącej przedmiotem rozpoznania, zostało merytorycznie rozpoznanych przez komisję sejmową w ciągu jednego dnia.

Przedstawiciel Sejmu złożył kolejny wniosek formalny, w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o TK. Nawiązując do uchwały podjętej 19 marca 2007 r. przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w sprawie ustawy lustracyjnej, stwierdził, że uchwała ta odnosi się w znacznym stopniu do ustawy lustracyjnej, która jest przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie. Na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa skonstruowany jest wniosek grupy posłów. Zdaniem przedstawiciela Sejmu we wniosku grupy posłów zostały podniesione identyczne argumenty jak te, które były podstawą stanowiska Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Ponieważ jedna osoba ze składu Trybunału Konstytucyjnego – sędzia TK prof. Mirosław Wyrzykowski – jest członkiem Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, w ocenie przedstawiciela Sejmu, okoliczność ta winna być wyjaśniona. Chodzi o to, czy sędzia TK, który jednocześnie jest członkiem rady wydziału, brał udział w podjęciu tej uchwały, czy głosował, czy i jak wypowiedział się w tej sprawie. Zdaniem przedstawiciela Sejmu ta okoliczność ma znaczenie w kontekście art. 26 ust. 2 ustawy o TK, ponieważ sędzię Trybunału wyłącza się od udziału w postępowaniu w sprawie, jeśli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności. Skoro Rada Wydziału Prawa UW podjęła uchwałę, która jednoznacznie krytykuje niniejszą ustawę, a jednocześnie co najmniej jedna osoba zasiadająca w składzie Trybunału jest członkiem tej Rady – zdaniem przedstawiciela Sejmu – z uwagi na kwestię wyjaśnienia okoliczności bezstronności tego sędziego, konieczne jest zwrócenie się do Rady Wydziału Prawa UW z wnioskiem o udostępnienie listy obecności podczas tego posiedzenia oraz ewentualnie rozważenie możliwości udziału w dyskusji i w debacie nad tą uchwałą sędziego Trybunału. W ocenie przedstawiciela Sejmu ta okoliczność odpowiada wnioskowi formalnemu, który jest określony w art. 26 ust. 2 ustawy o TK, a zatem wyjaśnienie tych okoliczności winno skutkować odroczeniem rozprawy celem wyjaśnienia przez Trybunał kwestii bezstronności sędziego, który brał udział w powstaniu uchwały rady wydziału prawa.

Następnie, powołując się na brzmienie art. 26 ust. 2 ustawy o TK, przedstawiciel Sejmu, wniósł o wyłączenie trzech kolejnych sędziów TK ze składu orzekającego. Stwierdził on mianowicie, że prezentowanie w mediach poglądów przez członków Trybunału Konstytucyjnego ma istotny wpływ nie tylko na kształtowanie opinii publicznej, ale również będzie miało określony wpływ na naradę oraz na dyskusję nad kwestiami związanymi z obecnie rozpatrywaną ustawą.

Przedstawiciel Sejmu powołał wypowiedź Prezesa TK Jerzego Stępnia, który w wywiadzie dla „Naszego Dziennika” wyraził pogląd, że niedopuszczalne jest szerokie otwarcie archiwów IPN-u. Ta wypowiedź w kontekście rozprawy niewątpliwie może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia.

Ponadto w dniu trwającej rozprawy „Gazeta Polska” opublikowała tekst, w którym sędzia TK Marek Mazurkiewicz, podczas debaty sejmowej, wyraził pogląd, że ustawy lustracyjne, które zostały podjęte w parlamencie, mają podobny charakter jak ustawy norymberskie. Kolejna wątpliwość dotyczyła listu otwartego, który ukazał się w „Gazecie Wyborczej” w 1992 r. W liście tym, zasiadająca w obecnym składzie Trybunału, prof. Ewa Łętowska wyraziła pogląd, że nie zgadza się generalnie z ideą otwarcia archiwów i lustracji. Zdaniem przedstawiciela Sejmu te okoliczności winny być przez Trybunał rozważone, jako okoliczności związane z kwestią oceny wątpliwości co do bezstronności tych sędziów TK. Przedstawiciel Sejmu złożył do akt kserokopie powołanych artykułów prasowych opublikowanych w „Naszym Dzienniku”, „Gazecie Polskiej” i „Gazecie Wyborczej”.

Do wniosku tego ustosunkowali się pozostali uczestnicy postępowania.

Przedstawiciel grupy posłów stwierdził, że wnioski przedstawiciela Sejmu są niczym nieuzasadnione, nie mają żadnej podstawy prawnej ani podstaw faktycznych. Oświadczył jednocześnie, że wniosek grupy posłów jest wyłącznie jego autorstwa i żaden z sędziów Trybunału Konstytucyjnego mu nie doradzał. Stwierdził, że nikt, kto brał udział w przygotowaniu, wydaniu jakiegokolwiek uchwały dotyczącej lustracji, czy to przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, czy przez inne instytucje, nie doradzał mu przy pracy nad wnioskiem. Oświadczył również, że sędzia TK prof. Mirosław Wyrzykowski nigdy, w ciągu ostatnich 8-9 miesięcy, się z nim nie kontaktował. Dotyczy to wszystkich pozostałych trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, o wyłączenie których wniosł przedstawiciel Sejmu. W konkluzji pełnomocnik grupy posłów wniosł o oddalenie wszystkich wniosków przedstawiciela Sejmu złożonych w trybie art. 26 ustawy o TK.

Po zapoznaniu się z treścią publikacji, na które powoływał się przedstawiciel Sejmu, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że w stosunku do trzech sędziów Trybunału, których dotyczą wnioski, zachodzą przesłanki przewidziane w art. 26 ust. 2 ustawy o TK. Hipotetycznie istnieje bowiem prawdopodobieństwo, że ich wcześniejsze, opublikowane wypowiedzi, na które powołał się przedstawiciel Sejmu, mogą wywoływać w opinii publicznej wątpliwości co do ich bezstronności. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego poparł również wniosek w zakresie dotyczącym odroczenia rozprawy celem wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości co do roli sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego w podjęciu uchwały przez Radę Wydziału Prawa i Administracji. Zdaniem przedstawiciela Prokuratora Generalnego, gdyby się okazało, że sędzia TK prof. Mirosław Wyrzykowski uczestniczył w opracowaniu tego stanowiska, w dyskusji nad tym stanowiskiem, ewentualnie w głosowaniu nad nim, to należałoby również rozważyć kwestię wyłączenia tego sędziego. Ponieważ jednak informacje, które są obecnie dostępne, nie są

wystarczająco precyzyjne, zdaniem przedstawiciela Prokuratora Generalnego, zachodzi potrzeba zwrócenia się do Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego o szczegółowe informacje dotyczące udziału sędziego TK w podjęciu uchwały z 19 marca 2007 r. w sprawie ustawy lustracyjnej.

W tym miejscu przewodniczący składu przypomniał uczestnikom postępowania brzmienie art. 50 k.p.c., który stosuje się odpowiednio w sprawie rozpoznawania wniosku o wyłączenie sędziego Trybunału: „§ 1. Wniosek o wyłączenie sędziego strona zgłasza na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa się toczy, uprawdopodobniając przyczyny wyłączenia. § 2. Strona, która przystąpiła do rozprawy, powinna uprawdopodobnić ponadto, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana”. W tym kontekście przewodniczący stwierdził, że cytat z wywiadu udzielonego „Naszemu Dziennikowi” przez sędziego TK Jerzego Stępnia, na który powołał się przedstawiciel Sejmu został zamieszczony we wniosku posłów z 8 stycznia 2007 r., a więc trudno będzie uprawdopodobnić, że cytat ten nie był znany przed dzisiejszą rozprawą. Przewodniczący składu zapytał przedstawiciela Sejmu, czy w związku z brzmieniem art. 50 k.p.c. podtrzymuje wniosek dotyczący sędziego TK Jerzego Stępnia.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że jeżeli chodzi o kwestię art. 50 k.p.c, to w tym wypadku można mówić ewentualnie o uchybieniu. Jednak uznał, że okoliczności, które zostały w tym wywiadzie podniesione, winny być przez Trybunał zbadane, i podtrzymał wniosek dotyczący wyłączenia sędziego TK Jerzego Stępnia mimo wyraźnego brzmienia art. 50 k.p.c.

Przedstawiciel wnioskodawcy, odnosząc się do kwestii art. 50 k.p.c., stwierdził, że pogląd sędziego TK Jerzego Stępnia był znany już od 26 października 2005 r. W tym dniu zostało bowiem wydane orzeczenie Trybunału o sygn. SK 31/04 i od tego dnia było powszechnie dostępne. Jeżeli zostało podniesione dzisiaj, to został naruszony przepis art. 50 k.p.c., który odpowiednio stosuje się do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zgodził się z tym, że w świetle art. 50 k.p.c. rzecz jest jasna. To jest kwestia tego, w którym momencie przedstawiciel Sejmu złożył wniosek o wyłączenie sędziego. Jednocześnie zwrócił uwagę na to, że cytowana w „Naszym Dzienniku” wypowiedź sędziego Jerzego Stępnia ma charakter wypowiedzi obiektywnie istniejącej, a nie wynika z subiektywnego przekonania posła. Okoliczności, w jakich może nastąpić zastosowanie art. 26 ust. 2 ustawy o TK, to nie tylko wniosek uczestnika – to jest również działanie Trybunału z urzędu. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził obawę, że zaniechanie wyłączenia sędziego TK Jerzego Stępnia może wywołać wątpliwości opinii publicznej co do bezstronności wydanego orzeczenia. I w takim zakresie zachodziłaby podstawa również do wyłączenia z urzędu.

Po naradzie Trybunał Konstytucyjny ogłosił cztery postanowienia.

W związku z wnioskiem o zwrócenie się do Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego o informacje w sprawie uczestniczenia sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego w podejmowaniu uchwały Rady Wydziału Prawa UW, Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że sędzia złożył oświadczenie, że był obecny na posiedzeniu rady wydziału, nie brał udziału w przygotowywaniu uchwał Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, nie uczestniczył w dyskusji nad uchwałami rady wydziału ani nie brał udziału w głosowaniu nad uchwałami rady wydziału. Oświadczenie sędziego Trybunału jest dla Trybunału Konstytucyjnego wystarczające.

W związku z wnioskiem o wyłączenie sędzi Ewy Łętowskiej, Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku. W uzasadnieniu Trybunał podniósł, że wskazane we wniosku oświadczenie, pod którym podpisała się m.in. prof. Ewa Łętowska, pochodzi z roku 1992 i dotyczy uchwały Sejmu z tegoż roku o ujawnianiu współpracowników UB i SB, która następnie uznana została przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją w sprawie o sygnaturze U 6/92. W chwili wydawania oświadczenia prof. Ewa Łętowska nie była sędzią Trybunału Konstytucyjnego. W tym czasie nie obowiązywała jeszcze ani ustawa, która jest przedmiotem badania w niniejszej sprawie, ani Konstytucja z 1997 r., która jest wzorcem. Wypowiedź ta nie mogła zatem odnosić się do przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie.

W związku z wnioskiem o wyłączenie sędziego Marka Mazurkiewicza, Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał podniósł, że wypowiedź Marka Mazurkiewicza będąca podstawą wniosku jest wypowiedzią sejmową pochodzącą z 1992 r. i dotyczyła tej samej uchwały Sejmu z 1992 r. Przeciwno uwzględnieniu wniosku o wyłączenie sędziego Marka Mazurkiewicza przemawiają zatem takie same względy jak w sprawie wniosku dotyczącego sędzi Ewy Łętowskiej.

W związku z wnioskiem o wyłączenie sędziego Jerzego Stępnia, Trybunał Konstytucyjny postanowił wniosek ten – jako spóźniony – pozostawić bez rozpoznania. Rozważając możliwość wyłączenia sędziego Jerzego Stępnia z urzędu, Trybunał nie dopatrył się okoliczności uzasadniających wyłączenie. Wypowiedź prasowa sędziego Jerzego Stępnia, w odpowiedzi na pytanie dziennikarza, relacjonuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w sprawie K 31/04.

Ponieważ nie było dalszych wniosków formalnych, Trybunał Konstytucyjny przystąpił do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Z uwagi na uzupełnienie wniosku o nową znacznie poszerzoną argumentację zawartą w piśmie wnioskodawcy z 28 marca 2007 r., konieczne stało się ponowne wysłuchanie uczestników postępowania, którzy w obszernych wystąpieniach podtrzymali stanowiska wyrażone uprzednio w pismach procesowych, po czym przewodniczący zarządził przerwę do następnego dnia.



Po wznowieniu rozprawy 10 maja 2007 r. przewodniczący udzielił głosu w kwestii formalnej przedstawicielowi Sejmu, który odczytał następujący wniosek:

„Działając z umocowania Marszałka Sejmu, na podstawie postanowienia z dnia 8 maja, w imieniu uczestnika postępowania Sejmu RP, zgodnie z art. 60 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o odroczenie rozprawy w sprawie o podanej wyżej sygnaturze akt w celu rozpoznania, czy w tej sprawie nie zachodzą przesłanki do wyłączenia z urzędu dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 3 powołanej wyżej ustawy w związku z art. 48 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania cywilnego. Uzasadnienie: działając na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944-1990, w imieniu Marszałka, uzyskałem dostęp do informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa znajdujących się w archiwach IPN dotyczących: 1) sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mariana Grzybowskiego, który został zarejestrowany jako kontakt operacyjny (KO) o pseudonimie „Krakatau” przez Departament I Wydziału II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych PRL o numerze rejestracyjnym 19.390, 2) oraz sędziego Trybunału Konstytucyjnego Adama Jamroza, który został zarejestrowany jako kontakt operacyjny (KO) o pseudonimie „Ladro” przez filię Departamentu I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych PRL w Katowicach o numerze rejestracyjnym: SSE 12.166 (nr akt IPN BU 01135/01). Z uwagi na powyższe okoliczności składam wniosek, jak na wstępie”.

Przewodniczący zwrócił się do pozostałych uczestników o przedstawienie stanowisk w sprawie wniosku o odroczenie rozprawy.

Przedstawiciel wnioskodawcy przypomniał, że na podstawie ustawy o TK przepisy kodeksu postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio również w zakresie wyłączenia sędziego. Przytaczając równocześnie brzmienie art. 50 § 2 kodeksu postępowania cywilnego („Strona, która przystąpiła do rozprawy, powinna uprawdopodobnić ponadto, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana”), stwierdził, że wniosek przedstawiciela Sejmu w świetle zacytowanego przepisu w ogóle nie powinien być, bez uprawdopodobnienia tej okoliczności, przez Trybunał rozpatrywany.

Jednocześnie przedstawiciel wnioskodawcy złożył własny wniosek, aby Trybunał Konstytucyjny zobowiązał przedstawiciela Sejmu do złożenia wszystkich wniosków formalnych, które ma i które dotyczą tej rozprawy, pod rygorem pominięcia złożonych później.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, powołując się na treść art. 60 ust. 6 ustawy o TK, stwierdził, że nie ma wątpliwości, iż ta informacja, która w dniu dzisiejszym dotarła do Trybunału, stanowi ważną okoliczność, która powinna być rozważona jako podstawa do odroczenia rozpoznania sprawy. Informacja ta dotyczy bezpośrednio dwóch sędziów Trybunału i rzeczywiście

są to okoliczności, które mogą zostać potraktowane jako takie, iż zachodziłyby wątpliwości co do bezstronności dwóch sędziów. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego określił sytuację, która powstała w dniu dzisiejszym, jako „dzika lustracja” (s. 93 protokołu rozprawy). Istnieje zatem podstawa do wyjaśnienia tej kwestii. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zgłosił propozycję zwrócenia się do Instytutu Pamięci Narodowej o pilne nadesłanie stosownych informacji. W takim zakresie poparł on wniosek przedstawiciela Sejmu.

Po przerwie przewodniczący wznowił rozprawę i stwierdził, że składając wniosek o odroczenie rozprawy, przedstawiciel Sejmu przedstawił informacje wskazujące na to, że być może istnieją przesłanki rozważenia wyłączenia dwóch sędziów na podstawie art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c. Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o TK podjęcie tego rodzaju wyjaśnień i decyzji leży nie w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, tylko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Dla podjęcia ewentualnych dalszych czynności Prezes Trybunału Konstytucyjnego potrzebuje dodatkowych informacji – informacji, które chce uzyskać od przedstawiciela Sejmu. W związku z tym przewodniczący udzielił głosu Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego Jerzemu Stępniewi w celu zadania pytań.

Odpowiadając na pytania Prezesa TK, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że w tym dniu, tj. 10 maja 2007 r., w godzinach porannych został poinformowany, iż dokumenty dotyczące dwóch sędziów TK znajdują się w IPN i osobiście je przeglądał. Na tej podstawie, mając informacje, które tam uzyskał, sporządził wniosek, który dzisiaj przedstawił Trybunałowi. Przedstawiciel Sejmu oświadczył, że nie miał żadnych możliwości, ażeby wcześniej zweryfikować informacje, które zawarł we wniosku. Z czynności tych sporządził notatkę roboczą, którą w ciągu dwóch godzin, na prośbę Prezesa TK, obiecał przedstawić Trybunałowi. W piśmie skierowanym do IPN-u przedstawiciel Sejmu zwrócił się o informacje będące w zasobach Instytutu dotyczące wszystkich sędziów Trybunału.

Następnie przewodniczący zarządził przerwę, po której wznowił rozprawę, udzielając głosu Prezesowi TK.

Prezes TK poinformował, że na jego ręce wpłynęły oświadczenia sędziów: Mariana Grzybowskiego oraz Adama Jamroza. W związku z tym, że padły pod ich adresem ze strony reprezentującego Sejm posła konkretne zarzuty, Prezes TK odczytał te oświadczenia.

Oświadczenie sędziego TK Mariana Grzybowskiego: „W związku z zawartą we wniosku przedstawiciela Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie K 2/07 z dnia 10 maja 2007 r. informacją o rzekomej rejestracji mnie w charakterze kontaktu operacyjnego Departamentu I Wydziału II Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oświadczam, że:

a) nie wiadomo mi o fakcie rejestracji, w tym czy innym charakterze, przez organy bezpieczeństwa państwa, w tym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, i nie znam jakiegokolwiek pseudonimu;

b) nie pracowałem ani nie współpracowałem z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 3a ustawy z dnia 18 października 2006 r.;

c) w tym przekonaniu złożyłem w 2001 r. i w 2007 r. oświadczenie lustracyjne;

d) deklaruję gotowość wystąpienia o postępowanie autolustracyjne;

e) przy wyjazdach zagranicznych składałem rutynowe sprawozdania w Biurze Współpracy Zagranicznej Uniwersytetu Jagiellońskiego;

f) decyzję co do udziału w sprawie K 2/07 stawiam do dyspozycji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego”.

Następnie Prezes TK odczytał oświadczenie sędziego TK Adama Jamroza. „Oświadczenie. W związku z wnioskiem o odroczenie rozprawy w sprawie K 2/07, złożonym do Trybunału przez pana posła Arkadiusza Mularczyka w dniu 10 maja b.r., pragnę oświadczyć, że nigdy, w żadnej formie nie współpracowałem z żadnymi służbami specjalnymi. Dodatkowo pragnę wyjaśnić, że w roku 1977, przed wyjazdem na stypendium do Francji, skontaktowałem się ze mną pracownik ówczesnych służb specjalnych, namawiając mnie do współpracy. O fakcie, że jest on pracownikiem takich służb, dowiedziałem się na spotkaniu. Odmówiłem wszelkiej współpracy w jakiegokolwiek formie. Po powrocie ze stypendium w 1978 r. pracownik ów skontaktował się ze mną ponownie, prosząc o przekazanie przynajmniej jakichkolwiek materiałów naukowych. Odmówiłem również. Ponownie odmówiłem kategorycznie współpracy w jakiegokolwiek formie. Oświadczam jednoznacznie, że do niczego się nie zobowiązywałem, niczego nie podpisywałem, nie dawałem nadziei na jakąkolwiek współpracę. Po tym fakcie nikt już ze mną się nie kontaktował. Pragnę dodać, że w czasie pobytu we Francji nikt się ze mną w tej sprawie nie kontaktował”.

Po odczytaniu tych oświadczeń Prezes TK stwierdził, że po zapoznaniu się z ich treścią, jak również z treścią wniosku, a także po przeczytaniu z odrębnej notatki przedstawiciela Sejmu oraz po wnikliwej analizie tych dokumentów, podjął dwa odrębne jednakowo brzmiące postanowienia następującej treści:

„Na podstawie art. 26 ust. 3 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym postanawiam: wyłączyć sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mariana Grzybowskiego i Adama Jamroza od udziału w postępowaniu w sprawie o sygnaturze akt K 2/07 dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Uzasadnienie: Z treści pisma złożonego na rozprawie w dniu 10 maja przez posła na

Sejm Arkadiusza Mularczyka, działającego z umocowania Marszałka Sejmu, a także z treści jego odręcznej notatki, złożonej do akt sprawy w dniu 10 maja 2007 r., wynika, że w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, znajdujących się w Instytucie Pamięci Narodowej, zachowały się zapisy ewidencyjne, o których mowa w art. 52c ust. 3 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, dotyczące sędziego Mariana Grzybowskiego i sędziego Adama Jamroza. Ponieważ art. 52c ust. 3 ustawy o IPN jest objęty postępowaniem w sprawie sygn. akt K 2/07, wyrok w tej sprawie może oddziaływać na jego prawa i obowiązki”.

Wobec treści postanowień Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku przedstawiciela Sejmu o odroczenie rozprawy. Przystąpiono zatem do dalszego merytorycznego rozpoznawania sprawy. Uczestnicy postępowania wzajemnie ustosunkowali się do przedstawionej argumentacji. Po fazie replik nastąpiła faza zadawania pytań przez sędziów TK, w trakcie której powróciła kwestia wyłączonej od orzekania sędziów TK: M. Grzybowskiego i A. Jamroza w związku z ujawnieniem przez media – w trakcie trwania rozprawy – zawartości teczek obu wyłączonych sędziów.

Zawartość teczek sędziego A. Jamroza jednoznacznie wskazywała, że z powodów moralnych nie zgodził się na współpracę z SB w 1977 r. i został wyrejestrowany w 1978 r. A z teczek sędziego M. Grzybowskiego wynikało, że został on zarejestrowany 19 czerwca 1989 r., po wyborach czerwcowych. Przedstawiciel Sejmu, na pytania Prezesa TK Jerzego Stępnia, dlaczego zarówno w swoim wniosku, jak i w roboczej notatce, którą przedłożył Trybunałowi, zataił te informacje, nie był w stanie udzielić wyczerpującej odpowiedzi. Przyznał jednocześnie, że widział te dokumenty.

W ostatniej fazie postępowania uczestnicy postępowania sformułowali wnioski końcowe.

Przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał wnioski, które sformułował w piśmie procesowym, złożonym do Trybunału Konstytucyjnym 28 marca 2007 r. Jednocześnie uzupełnił zakres zaskarżenia, wnosząc o uznanie, że art. 36 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 52c ust. 3 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 51 ust. 4 Konstytucji, art. 3 ustawy z 14 lutego 2007 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 2 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Dodatkowo wniósł o uznanie całej zaskarżonej ustawy za niezgodną z Konstytucją, a pojęcie „całej zaskarżonej ustawy” zdefiniował jako zarówno ustawę z 18 października 2006 r., jak i ustawę zmieniającą z 14 lutego 2007 r. oraz wszystkie przepisy innych ustaw, które na ich podstawie były zmieniane.

Przedstawiciel Sejmu w całości podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie procesowym oraz wszystkie argumenty, które zostały podniesione zarówno w tym piśmie, jak i podczas rozprawy.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał swoje stanowisko i wniosek zawarty w piśmie procesowym z 8 maja 2007 r., stwierdzając jednocześnie, że żaden z zakwestionowanych przepisów ustawy lustracyjnej, a także przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej nie jest sprzeczny z żadnym ze wskazanych przepisów Konstytucji, bądź też przepisy te nie są wzorcami adekwatnymi.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

**1. Konstytucyjne standardy lustracji.** Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wykorzystujące także ustalenia innych instytucji publicznych, sądów krajowych i międzynarodowych oraz reguły prawa międzynarodowego, wiążące Rzeczpospolitą Polską, pozwala na rekonstrukcję zasad i reguł, jakimi musi kierować się ustawodawca, normując zagadnienia materialnoprawne i proceduralne lustracji. Standardy te wiążą także Trybunał Konstytucyjny.

**1.1. Zgodność lustracji z Konstytucją i standardami międzynarodowymi.** Procedura lustracji, rozumiana jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe lub ubiegających się o nie albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności, a równocześnie zaufania społecznego, co do zasady nie może budzić wątpliwości zarówno z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, a zwłaszcza wyrażoną w art. 2 koncepcją demokratycznego państwa prawnego, jak i z punktu widzenia standardów międzynarodowych (zob. wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99).

**1.2. Przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka i erozji procesu demokratyzacji.** Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji.

**1.3. Lustracja w służbie sprawiedliwości.** Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany.

Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.

**1.4. Karanie sprawców przestępstw zgodnie z zasadami prawa przyjętymi przez cywilizowane narody.** Państwo oparte na rządach prawa może również bronić się przed odrodzeniem się zagrożeń totalitarno-komunistycznych, ponieważ dysponuje odpowiednimi środkami, które nie są sprzeczne z prawami człowieka i rządami prawa, a opierają się na wykorzystaniu zarówno wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, jak i środków administracyjnych. Oznacza to m.in., że nie jest dopuszczalne uchwalanie i stosowanie przepisów karnych działających z mocą wsteczną. Z drugiej strony, dozwolone jest stawianie przed sądem i karanie wszystkich osób za wszelkie czyny lub zaniedbania, które w czasie, gdy zostały popełnione, nie stanowiły przestępstwa zgodnie z prawem krajowym, ale były uznawane za przestępstwo zgodnie z ogólnymi zasadami prawa przyjętymi przez cywilizowane narody. Ponadto jeżeli działania danej osoby wyraźnie naruszały prawa człowieka, twierdzenie, że wykonywała ona rozkazy, nie wyklucza ani bezprawnego charakteru czynu, ani indywidualnej winy. W konsekwencji ustawa lustracyjna może być stosowana wyłącznie indywidualnie, a nie zbiorowo.

**1.5. Odsunięcie od władzy funkcjonariuszy władzy totalitarnej.** W wypadku postępowania wobec osób, które nie popełniły żadnych przestępstw podlegających ściganiu na drodze sądowej, ale piastowały wysokie stanowiska w totalitarnych reżimach komunistycznych i wspierały je, celem regulacji prawnej jest odsunięcie od sprawowania władzy osób, co do których nie ma pewności, że będą sprawowały ją zgodnie z zasadami demokracji, ponieważ nie wykazały się one zaangażowaniem na ich rzecz ani wiarą w nie w przeszłości, a obecnie nie są zainteresowane ani nie mają motywacji, aby je sobie przyswoić. Takie środki mogą być zgodne z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, jeżeli spełnionych jest kilka kryteriów. To znaczy, że winę – mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy – należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować prawo do obrony, domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy oraz prawo odwołania się do sądu.

**1.6. Celem lustracji jest ochrona nowo narodzonej demokracji.** Lustracja powinna koncentrować się na zagrożeniach dla podstawowych praw człowieka i procesu demokratyzacji. Nie jest natomiast celem lustracji karanie osób, które są uznawane za winne, ponieważ to jest zadanie oskarżycieli posługujących się prawem karnym. Celem zastosowania środków lustracyjnych nie może nigdy być zemsta i nie można zezwalać na nadużywanie prowadzonego na ich podstawie procesu lustracji dla celów politycznych lub społecznych.

**1.7. Ustawa lustracyjna zgodna z zasadami funkcjonowania państwa opartego na rządach prawa musi spełniać co najmniej następujące warunki:**

**1.7.1. Lustracja może służyć jedynie wyeliminowaniu lub znacznemu zmniejszeniu zagrożenia dla powstania trwałej i wolnej demokracji,** jakie stwarza osoba poddawana lustracji poprzez wykorzystywanie określonego stanowiska w celu angażowania się w działania naruszające prawa człowieka lub blokowania procesu demokratyzacji.

**1.7.2. Lustracja nie może być wykorzystywana do wymierzania kary ani jako forma zapłaty za winy czy zemsty;** karę można wymierzać jedynie za popełnione w przeszłości czyny przestępcze na podstawie ogólnie obowiązującego kodeksu karnego oraz zgodnie ze wszystkimi procedurami i gwarancjami ścigania karnego.

**1.7.3. Lustracji nie można stosować do stanowisk w organizacjach prywatnych ani półprywatnych,** ponieważ w takich organizacjach istnieje bardzo ograniczona struktura stanowisk, które umożliwiają podważanie podstawowych praw człowieka i procesu demokratycznego lub stwarzają dla nich zagrożenie.

**1.7.4. Zakaz piastowania urzędu na podstawie lustracji powinien obowiązywać przez racjonalnie określony czas,** nie powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka. Środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać z chwilą ugruntowania się systemu demokratycznego państwa. W ten sposób czasowy zakres obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej wyznacza kryterium osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych. Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia stosunków wewnętrznych w państwie, jak i postrzegania państwa jako państwa demokratycznego przez społeczność międzynarodową.

**1.7.5. Piastowania urzędu można zakazać osobom, które wydawały rozkazy popełniania czynów stanowiących poważne naruszenie praw człowieka, popełniały takie czyny lub w znacznym stopniu je wspomagały;** jeżeli dana organizacja dopuszczała się poważnych naruszeń praw człowieka, należy uznać, że jej członek, pracownik lub współpracownik brał w nich udział, jeżeli był w tej organizacji wysokim funkcjonariuszem, chyba że może wykazać, iż nie

uczestniczył w planowaniu takiej polityki, praktyk lub czynów, kierowaniu nimi ani wprowadzaniu ich w życie.

**1.7.6. Czytelna definicja współpracownika.** Lustracja „świadomych współpracowników” jest dopuszczalna w odniesieniu do osób, które odpowiadają czytelnym kryteriom współpracy ustalonym w ustawie i zweryfikowanym w stosownej procedurze (por. szerzej część III punkt 5).

**1.7.7. Gwarancje proceduralne.** Poddanie określonej osoby procesowi lustracji musi być związane z zapewnieniem tej osobie pełnej ochrony przewidzianej w ramach rzetelnego przewodu sądowego.

**1.8. Dokumenty wytworzone przez organy państwa totalitarnego – w warunkach państwa demokratycznego.** Poszukując właściwej interpretacji (także konstytucyjnej) przepisów ustaw lustracyjnych wraz z przepisami związkowymi, trzeba mieć stale na uwadze, że wszelka, bez wyjątku, działalność organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w latach 1944-1989 miała przede wszystkim na celu zagwarantowanie, że władza państwowa będzie sprawowana przez aparat partii komunistycznej w sposób monopolistyczny, oraz trzeba mieć na uwadze, że metody osiągania tego celu to totalitarna, bądź w późniejszym okresie co najmniej autorytarna, forma sprawowania tej władzy. Społeczeństwo traktowane było przedmiotowo, a opozycja polityczna co najwyżej mogła być tolerowana, i to tylko w granicach wyznaczonych przez władze. Temu celowi służyły też wszystkie działania operacyjnych i śledczych ogniw aparatu bezpieczeństwa, a także wytworzona przez nie dokumentacja. I ten fakt powinny mieć na uwadze wszystkie organy stosujące prawo z uwzględnieniem treści dokumentów zgromadzonych w IPN. Dokumentom tym bowiem aktualnie ustawodawca wyznacza nowe miejsce w porządku konstytucyjnym państwa demokratycznego i w związku z tym całkowicie odmienne cele.

**2. Szczegółowe ramy i granice dotyczące regulacji lustracji.** Wskazane wyżej zasady prowadzą do następujących wniosków bardziej szczegółowych, dotyczących ustawowych ram regulacji problematyki lustracji.

**2.1. Węższe ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy, gdy wkracza w kwestie osobistych i politycznych praw jednostki; konieczność respektowania w takich wypadkach zasady proporcjonalności i adekwatności gwarancji proceduralnych.** Przede wszystkim należy jeszcze raz podkreślić, że istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy jego politycznej swobody regulowania ustawowego, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania „klasycznych”



(osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie trudno dostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach.

**2.2. Penalny charakter ustaw lustracyjnych.** Powyższe wymagania są szczególnie ważne wtedy, gdy regulacja ustawowa ma charakter penalny, tak jak w wypadku kontrolowanych ustaw. Wynika to po pierwsze – z preambuły; po drugie – ze standardu ukształtowanego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC); po trzecie – z przyjęcia procedury karnej jako właściwej dla postępowania lustracyjnego i po czwarte – z penalnego charakteru sankcji związanych z obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych (por. na ten temat szerzej – część III punkty 4.4. i 4.5.1).

**2.3. Intensywność kontroli konstytucyjności konsekwencją penalnego charakteru kontrolowanej ustawy.** W wypadku lustracji przedmiotem badania zgodności z Konstytucją jest kwestia, czy wybór wartości nie ma arbitralnego charakteru, a zwłaszcza czy należy uwzględnić ochronę konstytucyjnych wolności i praw jednostki oraz czy określona w ustawie procedura odpowiada wymaganiom demokratycznego państwa prawnego. Intensywność kontroli Trybunału Konstytucyjnego staje się tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji.

**2.4. Cel ustawy: ujawnienie pracy w aparacie totalitarnym lub współpracy z nim.** Zasadniczym celem ustawy jest ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Wolą ustawodawcy jest, by osoby pełniące funkcje publiczne lub kandydujące do ich pełnienia składały oświadczenia o tych faktach. Celem takiej regulacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, eliminacja szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące, i poddanie tych faktów społecznemu osądowi.

2.5. Przedmiotem postępowania lustracyjnego jest prawdziwość oświadczenia lustracyjnego. Jednym ze środków prowadzących do realizacji przedmiotu (a pośrednio – celu) jest przewidziana ustawą sankcja w postaci zakazu pełnienia pewnych funkcji i zajmowania pewnych

stanowisk przez określony czas w wypadku złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Chodzi więc o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami i współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniały – w imię transparentności życia publicznego – fakt służby, pracy lub współpracy, a także o usunięcie niebezpieczeństwa związanego np. z szantażem, który mógłby być zastosowany wobec tych osób ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości. Dlatego też istotne jest w konsekwencji ustalenie przede wszystkim faktu służby, pracy, czy współpracy, a nie samego kłamstwa danej osoby.

Sama współpraca nie zamyka obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób, które pełnią lub zamierzają pełnić funkcje publiczne, jest zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia.

2.6. Jeszcze raz należy podkreślić, że z charakteru postępowania lustracyjnego, zbliżonego do postępowania karnego, oraz nakazu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego wynika zapewnienie osobie lustrowanej wszelkich gwarancji procesowych, jak np. stosowanie zasady *in dubio pro reo* – tłumaczenie niedających się usunąć wątpliwości na korzyść osoby lustrowanej, oraz prawa do obrony. W tym zespole gwarancji procesowych szczególne znaczenie ma zasada domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.), na użytek postępowania lustracyjnego rozumiana jako domniemanie prawdziwości oświadczeń we wszystkich etapach tego postępowania.

2.7. Konstytucja statuuje prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4). Konstytucyjne prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), będące nawiązaniem do prawa do prywatności z 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.

2.8. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, 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.

2.9. 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.

### **3. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.**

W kwestiach dotyczących lustracji Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie. Uwagi i konstatacje poczynione przez Trybunał zasadniczo zachowują nadal aktualność.

3.1. Historycznie rzecz biorąc, pierwszą wypowiedzią Trybunału na temat lustracji było orzeczenie z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13), w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności uchwały Sejmu z 28 maja 1992 r. Zawierała ona normę nakazującą Ministrowi Spraw Wewnętrznych podanie pełnej informacji dotyczącej określonych w uchwale podmiotów będących w latach 1945-1990 współpracownikami UB i SB. Zdaniem Trybunału przedstawienie tej informacji oznaczało wskazanie, jakie osoby figurują w kartotekach znajdujących się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych jako współpracownicy UB i SB.

Ze względu na społeczne znaczenie takiej informacji, wynikające z powszechnie ujemnej oceny faktu współpracy z aparatem opresji komunistycznego państwa, jej podanie do wiadomości, nawet wobec ograniczonego kręgu osób, w praktyce prowadziło do naruszenia dobrego imienia osób objętych tą informacją i do swoistej kary infamii.

Zawarta w zaskarżonej uchwale norma prawna nie określała sposobu kontroli wiarygodności tak przekazywanych informacji. Tymczasem zdaniem Trybunału z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Trybunał rozumiał przez to

precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. W konkluzji wyroku Trybunał stwierdzał, że w demokratycznym państwie prawnym każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego (sygn. U 6/92).

3.2. Istotną i wymagającą przypomnienia w rozpatrywanej obecnie sprawie konstatację poczynił Trybunał w kwestii tzw. kłamstwa lustracyjnego. Wydając uchwałę z 14 lipca 1993 r. (sygn. W 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 48) ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205), co w ówczesnym stanie prawnym leżało w kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego, Trybunał stwierdził, że złożenie przez kandydata na posła fałszywego oświadczenia w sprawie pełnionych przez niego funkcji w organach wymienionych przez ordynację lub prowadzenia z nimi tajnej współpracy jest rzeczą naganną zarówno moralnie, jak i politycznie. Oznacza bowiem próbę zatarcia przez kandydata swojej działalności, której nie chce on ujawnić, ponieważ zdaje sobie sprawę z tego, że większość wyborców ocenia taką działalność jako godną potępienia.

3.3. Ważne i aktualne w obecnie rozpoznawanej sprawie uwagi poczynił Trybunał w wyroku z 21 października 1998 r. (sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97), w którym oceniał konstytucyjność niektórych przepisów ustawy z dnia 18 czerwca 1998 r. (Dz. U. Nr 131, poz. 860) nowelizującej ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne. Trybunał stwierdził wówczas, że ustawa lustracyjna nie dotyczy kontrolowania przeszłości osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych lub pełniących funkcje publiczne, lecz dotyczy jedynie prawdziwości składanych przez nie oświadczeń. Tu należy zaznaczyć ukształtowanie mechanizmu lustracji inne niż obecnie badany mechanizm. Nie chodziło zatem o karanie za sam fakt współpracy, lecz o przestrzeganie zasad prawdy i przejrzystości przez osoby obdarzone społecznym zaufaniem. Ustawodawca przyjął koncepcję „kontrolowania”, „bacznego przyjrzenia się” nie przeszłości osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych lub je pełniących w celu sankcjonowania faktu współpracy, ale kontrolowania ich oświadczeń co do tego faktu. Głównym celem było więc stwierdzenie ich prawdziwości. Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie negatywnie ocenił wówczas praktykę jawnych lub pośrednio wysuwanych sugestii polityków co do faktu współpracy z organami bezpieczeństwa określonych osób. Równie negatywnie, jako bardzo zła praktyka, zostało ocenione podawanie w wątpliwość prawdziwości złożonych już oświadczeń lustracyjnych.

3.4. Istotne znaczenie dla problematyki lustracji w jej ujęciu jurydycznym ma ściśle zdefiniowanie pojęcia „współpracy” z organami opresji komunistycznego państwa. Taka definicja została sformułowana przez Trybunał w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97). W sentencji tego wyroku Trybunał zawarł m.in. stwierdzenia, że art. 4 kontrolowanej ustawy lustracyjnej, rozumiany jako obejmujący współpracę, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami wymienionymi w tym przepisie, lecz konieczne są także faktyczne działania świadomie urzeczywistniające podjętą współpracę, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz że art. 20 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim stanowi, że do osoby lustrowanej mają zastosowanie przepisy dotyczące oskarżonego w postępowaniu karnym, rozumiany jako zapewniający gwarancje procesowe, jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Dokonując szczegółowej analizy przepisu art. 4 ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 r., uchwalonej, co warte podkreślenia, w kilka dni po przyjęciu przez Zgromadzenie Narodowe nowej Konstytucji, a więc już z uwzględnieniem jej normatywnej treści, Trybunał wyprowadził pięć przesłanek łącznie znamionujących „współpracę” z ogniwami operacyjnymi i śledczymi organów bezpieczeństwa państwa: po pierwsze, musiała polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, polegała więc na przekazywaniu informacji tym organom; po drugie, musiała mieć charakter świadomy, a więc osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy; po trzecie, musiała być tajna, a więc osoba współpracująca musiała sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje; po czwarte, musiała wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy; po piąte, nie mogła się ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musiała materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistniania podjętej współpracy. Tym samym za niewystarczające uznał Trybunał samo wyrażenie zgody w sprawie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy, lecz konieczne były konkretne działania odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składające się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa (sygn. K 39/97).

3.5. W wyroku o sygn. K 39/97 Trybunał stwierdził zgodność procedury lustracji z międzynarodowymi standardami zawartymi w Rezolucji nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (1996) z 27 czerwca 1996 r. w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych (dalej: Rezolucja nr 1096). Trybunał przypomniał, że

wolą ustawodawcy jest, by osoby pełniące funkcje publiczne lub kandydujące do pełnienia funkcji publicznych składały oświadczenia o fakcie współpracy. Celem takiej regulacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, eliminacja szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące, i poddanie tych faktów społecznemu osądowi. Sama współpraca nie zamyka żadnemu obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych, a w postępowaniu lustracyjnym kontrolowana jest wyłącznie prawdomówność osób, które pełnią takie funkcje lub zamierzają je pełnić. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych pociąga zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia.

3.6. W sprawie o sygn. K 39/97 wnioskodawca powołał się na art. 14 ust. 3 lit. g Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), który stanowi, że każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, do m.in. gwarancji nieprzymuszania do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznania się do winy. Trybunał stwierdził wówczas, że powołany wyżej przepis Paktu nie stanowi właściwego wzorca do badania ustawy lustracyjnej, gdyż – co w procedurze lustracyjnej jest oczywiste – fakt współpracy nie jest uznawany za przestępstwo, a odpowiedzialność związana jest jedynie ze złożeniem fałszywego oświadczenia. Stosowanie terminologii prawnokarnej w postępowaniu lustracyjnym jest uzasadnione tylko w zakresie, w jakim pomocniczo stosowane są w tym postępowaniu przepisy kodeksu postępowania karnego. W postępowaniu lustracyjnym spełnione są wymogi przewidziane w art. 14 Paktu, a w szczególności osoba posądzona o złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia dysponuje pełnią szerokich praw przysługujących oskarżonemu, między innymi nie może być zmuszona do zeznawania przeciwko sobie ani do przyznania się do winy, którą jest tu złożenie fałszywego oświadczenia, nie zaś współpraca z organami bezpieczeństwa. Ponadto osoba lustrowana dysponuje prawem dostępu do wszelkich, zgromadzonych w tym postępowaniu materiałów jej dotyczących, co jest oczywistym i niezbędnym elementem prawa do obrony. Dla Trybunału nie ulegało wątpliwości, że z zawartego w art. 19 ustawy lustracyjnej nakazu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego wynika zapewnienie osobie lustrowanej wszelkich gwarancji procesowych, jak np. stosowanie zasady *in dubio pro reo* – tłumaczenie niedających się usunąć wątpliwości na korzyść osoby lustrowanej, oraz prawa do obrony. W tym zespole gwarancji procesowych szczególne znaczenie ma zasada domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.), na użytek postępowania lustracyjnego rozumiana jako domniemanie prawdziwości oświadczeń we wszystkich etapach tego postępowania.

3.7. W wyroku o sygn. K 39/97 Trybunał wyraził pogląd, że złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego może stanowić podstawę do stwierdzenia naruszenia przez osobę ubiegającą się o urząd obsadzany w drodze powszechnych wyborów zasad lojalności wobec obywateli i w konsekwencji wyrzucić wpływ na orzeczenie czasowej utraty praw wyborczych.

3.8. W uzasadnieniu wyroku z 5 marca 2003 r. (sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19) Trybunał podkreślił, że procedury lustracyjne mają na celu nie odpowiedzialność, ale ochronę jawności życia publicznego. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że formalne kryterium przynależności do struktur aparatu bezpieczeństwa odwołuje się nie do oceny zachowań indywidualnych funkcjonariuszy i pracowników tych organów, ich motywów i stopnia winy, ale do oceny roli i funkcji spełnianych przez te organy w przeszłości. Rola ta, jak zapisano w preambule do Konstytucji z 1997 r., polegała na łamaniu podstawowych wolności i praw człowieka.

Oceniając na gruncie ówczesnej *legis latae* prawo do sądu osoby poddanej obowiązkowi lustracji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że fakt niezłożenia oświadczenia może być kwestionowany przez osobę poddaną obowiązkowi lustracji, a ewentualny spór w tej sprawie o istotnych konsekwencjach prawnych dla podmiotu może być przedmiotem rozstrzygnięcia w zupełnie innym postępowaniu, w którym zagwarantowane będą wszelkie uprawnienia procesowe osoby lustrowanej. Dla Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w sprawie rozpatrywanej pod sygnaturą K 7/01 nie ulegało wątpliwości, że skoro brak oświadczenia stanowi naruszenie obowiązku ustawowego, co może powodować zasadnicze konsekwencje prawne w zakresie stosunku pracy, stosunku służbowego lub pełnionych funkcji jako członka odpowiedniej korporacji zawodowej, to ocena w tym zakresie będzie ostatecznie należała do odpowiedniego sądu powszechnego lub do sądu administracyjnego, ponieważ od niej może zależeć trafność decyzji o rozwiązaniu odpowiedniego stosunku pracy (służby) lub wykluczenie z członkostwa w korporacji zawodowej. W takim wypadku zachowana jest w pełni droga do sądu, tyle tylko, że w ramach odrębnej procedury niezwiązanej bezpośrednio z lustracją, stwierdził Trybunał, a brak swoistej, wstępnej procedury sądowej związanej z podaniem do publikacji oświadczenia lustracyjnego nie narusza prawa osoby lustrowanej do sądu gwarantowanego w art. 45 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji (sygn. K 7/01). W konkluzji rozważań w sprawie prawa do sądu Trybunał zauważył, że składanie oświadczenia lustracyjnego i ogłaszanie jego treści są elementami postępowania bezpośrednio związanymi z obejmowaniem określonych stanowisk w służbie publicznej. W tym jednak zakresie, w którym pojawić się może spór dotyczący ustalenia praw należących do kategorii „praw cywilnych” w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze

zm.: dalej: Konwencja lub europejska Konwencja), a więc związanych z ochroną dobrego imienia, czci osób poddawanych lustracji, droga sądowa jest otwarta dla każdego zainteresowanego (sygn. K 7/01).

Na gruncie obowiązującego prawa nie można mówić o „piętnowaniu” jakichkolwiek osób i ich działań w przeszłości. Czym innym jest natomiast negatywna ocena osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych lub już pełniących funkcje publiczne, które z pełną świadomością złamały ustawowy nakaz wyjawienia prawdy o pewnych faktach z ich życia, stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 maja 2003 r. (sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44).

Oceniając ustawę lustracyjną w aspekcie prawa do informacji, Trybunał stwierdził, że skutecznie służy ona prawu obywateli do informacji o przeszłości osób ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych i w tym sensie obywatelskie prawo do informacji w pewnym zakresie urzeczywistnia (sygn. K 44/02).

3.9. Przywołania wymaga także orzecznictwo Trybunału na tle ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.; dalej: ustawa o IPN), ponieważ zaskarżona ustawa zarówno w wersji pierwotnej, jak i znowelizowanej obejmuje także tę problematykę.

3.9.1. Orzekając wyrokiem z 26 października 2005 r. (sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103) o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy o IPN uzależniających zrealizowanie prawa dostępu do dokumentów i prawa do sprostowania informacji od wcześniejszego uzyskania statusu pokrzywdzonego, Trybunał przeanalizował kwestie prawa do sądu w kontekście procedury lustracyjnej. Podzielił przy tym w całej rozciągłości stanowisko Trybunału zajęte w wyroku z 10 maja 2000 r., stwierdzające, że konstytucyjna gwarancja prawa do sądu ogranicza swobodę ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę naruszonych wolności i praw podstawowych, pozostawiając mu jedynie możliwość wyboru właściwej drogi sądowej przed sądem powszechnym lub administracyjnym (sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Konsekwencją tego stanowiska było stwierdzenie konieczności pełnego dostępu do wszystkich dokumentów badanych przez Instytut Pamięci Narodowej w postępowaniu o przyznanie statusu pokrzywdzonego nie tylko sądu kontrolującego to postępowanie, ale także osoby je inicjującej. Zdaniem Trybunału materiały takie nie mogą być z chwilą wszczęcia postępowania sądowego niedostępne przede wszystkim dla osoby zainteresowanej. Odmienna, sygnalizowana we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, praktyka sądów administracyjnych, utrzymująca status tajności takich dokumentów wobec osób inicjujących sądową kontrolę rozstrzygnięć IPN, została uznana przez Trybunał za całkowicie pozbawioną podstaw prawnych. Praktyka taka wypaczałaby, a



wręcz łamała, zasadę kontrydiktoryjności, która winna cechować każde postępowanie sądowe, i tym samym prowadziłyby do odebrania takiemu postępowaniu waloru bezstronności.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podstawą decydowania o statusie prawnym danej osoby nie mogą być jakiegokolwiek dokumenty i informacje, które pozostawałyby niedostępne, jako tajne, również dla samej osoby zainteresowanej czy dla sądu kontrolującego wydanie decyzji, ponieważ z samej istoty prawa do sądu i gwarancji rzetelnego procesu wynika pełen dostęp zarówno osoby skarżącej, jak i sądu do dokumentów stanowiących podstawę ustaleń.

3.9.2. W wyroku tym Trybunał odniósł się do celu ustawy lustracyjnej. Stwierdził mianowicie, że celem tej ustawy lustracyjnej nie jest ocena i następnie stwierdzenie prawdomówności osób składających oświadczenia lustracyjne. Zasadniczym celem tej ustawy, podkreślił Trybunał, jest ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Jednym z istotnych środków uzyskania takiego celu jest przewidziana tą ustawą sankcja w postaci zakazu pełnienia pewnych funkcji i zajmowania pewnych stanowisk przez określony czas w wypadku złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Chodzi więc o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami i współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniały w imię transparentności życia publicznego fakt służby, pracy lub współpracy, a także o usunięcie niebezpieczeństwa związanego np. z szantażem, który mógłby być zastosowany wobec tych osób ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości.

3.9.3. W wyroku tym poświęcono szereg uwag dostępności archiwów IPN w celach naukowych i publicystycznych (art. 36 ustawy o IPN), podkreślając, że nieporównywalna ze statusem pokrzywdzonego jest pozycja prawna osób upoważnionych do wykorzystywania dokumentów objętych ustawą (art. 36) w celu prowadzenia badań naukowych. Brak, co do zasady, w tym wypadku bezpośrednio osobistego niejako stosunku do zgromadzonych dokumentów jest dostatecznym wyróżnikiem tej kategorii podmiotów, uzasadniającym regulację praw i obowiązków tych osób na odrębnych zasadach.

Na marginesie tej kwestii należy podkreślić, że warunkiem uzyskania zgody, wyrażonej przez Prezesa IPN, na wykorzystanie wskazanych w art. 36 dokumentów, jest wyraźnie określony w tym przepisie cel: chodzi tu wyłącznie o prowadzenie badań naukowych. Art. 36 pkt 5 posługuje się zwrotem: „Dokumenty (...) mogą być (...) wykorzystywane przez (...) instytucje, organizacje i osoby w celach (...) prowadzenia badań naukowych”, z kolei zaś w art. 44 mowa jest o wykorzystaniu informacji uzyskanych „do celów naukowych i publicystycznych na podstawie dokumentów Instytutu Pamięci (...)”. Uzyskanie informacji „do celów naukowych i publicystycznych na podstawie dokumentów” może następować w różny sposób i nie musi

zakładać uprzedniego bezpośredniego „wykorzystania dokumentów przez instytucje, organizacje i osoby”, o czym mowa wyraźnie w art. 36 pkt 5 ustawy o IPN, i co wiąże się przede wszystkim z osobistym kontaktem badacza z dokumentem i samodzielnym prowadzeniem badań na podstawie danych źródłowych.

Wniosek stąd, że treść art. 44 ustawy o IPN, w którym jest mowa o zakazie wykorzystywania tych informacji w celach innych niż naukowe i publicystyczne, należy odczytywać łącznie z przesłanką wymienioną w art. 36. Ten ostatni przepis pozytywnie konstruuje warunki dostępności, podczas gdy art. 44 jedynie ograniczająco określa zakres ich wykorzystywania, posługując się w tym wypadku formą koniunktywną (informacje uzyskane do celów naukowych i publicystycznych). Prowadzi to do jednoznacznej konkluzji: samo wskazanie celu publicystycznego nie może być uznane, na gruncie tej ustawy, za wystarczający warunek uzyskania zgody na wykorzystanie dokumentów znajdujących się w archiwum IPN.

Poprzez aktywność dziennikarzy realizuje się prawo społeczeństwa do informacji. Toteż zakres samego prawa do informacji nie może być ujęty w sposób zróżnicowany w odniesieniu do dziennikarzy oraz do wszystkich innych członków społeczeństwa. Dostęp dziennikarzy do dokumentów zawierających dane o pokrzywdzonych lub osobach trzecich, gromadzonych w IPN, jest bowiem formą realizacji praw przysługujących społeczeństwu jako całości. Jeśli więc ustawodawca zajmuje stanowisko, że archiwa IPN nie są objęte swobodnym dostępem każdej osoby do zgromadzonych tam dokumentów, to tym samym zapewnienie tego dostępu dziennikarzom, jedynie z racji wykonywania tego zawodu, ale bez konieczności wskazania i uzasadnienia celu prowadzenia badań naukowych, o jakim mowa w art. 36 pkt 5 ustawy o IPN, należałoby uznać za nieuzasadniony konstytucyjnie szczególnie przywilej tej grupy zawodowej.

Warto też odnotować, że art. 36 pkt 5 w pierwotnym brzmieniu nie warunkował dostępu do dokumentów w nim wymienionych, w celu badań naukowych, zgodą Prezesa IPN. Konieczność uzyskania takiej zgody wprowadzona została nowelizacją ustawy o IPN z dnia 9 kwietnia 1999 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 360).

#### **4. Istota rozwiązań lustracyjnych z 2006 r. i 2007 r.**

**4.1. Przedmiot zaskarżenia i zakres kontroli konstytucyjności.** W niniejszej sprawie zaskarżono ustawę zmieniającą (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, ze zm.; dalej: ustawa o ujawnianiu informacji lub ustawa z 18 października 2006 r.), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (ustawa z dnia 14 lutego 2007 r.

o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz. U. Nr 25, poz. 162; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa z 14 lutego 2007 r.). Zarówno ustawa zmieniana, jak i ustawa zmieniająca wprowadziły nadto zmiany do kilkunastu innych ustaw (w tym przede wszystkim do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm., a także innych ustaw), w kwestiach dotyczących składania oświadczeń lustracyjnych oraz prowadzenia lustracji. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie są więc zarówno ustawa zmieniana, jak i ustawa zmieniająca, a także (w zakresie ich nowelizacji) inne ustawy, zmieniane przez ustawę z 18 października 2006 r. oraz jej nowelizację z 14 lutego 2007 r. W szczególności ustawa o IPN tworzy łącznie z ustawą z 18 października 2006 r. jeden mechanizm ze względów instytucjonalnych, funkcjonalnych i proceduralnych.

Sposób sformułowania zarzutów w uzasadnieniu wniosku i argumentacja przytaczana na ich obronę wskazują, że w rzeczywistości wniosek kwestionuje treść przepisów (norm) zmienionych w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających. To zaważyło na sposobie sformułowania poszczególnych punktów sentencji.

Poza zakresem rozpoznania w niniejszej sprawie pozostały kwestie podniesione we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który będzie przedmiotem odrębnego postępowania w sprawie o sygn. K 26/07. Wniosek ten został wyłączony z rozpoznania niniejszej sprawy, postanowieniem z 9 maja 2007 r. (por. wyżej, część II uzasadnienia). Dlatego odpowiednie, pokrywające się zakresowo fragmenty postępowania w niniejszej sprawie zostały objęte umorzeniem.

**4.2. Model lustracji w ustawie z 11 kwietnia 1997 r. i w ustawie kontrolowanej.** Przyjęty ustawą 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 1997 r. lub ustawa o ujawnieniu pracy, służby lub współpracy) tryb lustracji wiązał niekorzystne dla osoby lustrowanej skutki prawne z faktem złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Ustawa z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, w jej pierwotnym kształcie odeszła od tego trybu; ustawodawca zrezygnował z wymogu złożenia oświadczenia lustracyjnego i wprowadził obowiązek swoistego „wylegitymowania się” przez osoby ubiegające się o pełnienie funkcji publicznych

aktualnym „urzędowym potwierdzeniem w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej dotyczących [tej] osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa”. Istnienie takich dokumentów, wskazujących na traktowanie danej osoby przez organy państwa totalitarnego jako źródła informacji, prowadziło do lustracyjnej dyskwalifikacji, o skutkach prawnych wskazanych w ustawie. Druga postać procedury lustracyjnej (umieszczona w ustawie o IPN, zmienionej ustawą z 18 października 2006 r.) obejmowała publikację tzw. katalogów. Obejmować one miały odrębnie informacje dotyczące różnych kategorii osób, podejmujących różne typy pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, według kategorii uwzględniających różne zjawiskowe postacie takiej pracy, służby lub współpracy, rozróżniane i definiowane w praktyce organów bezpieczeństwa państwa na ich własny użytek w całym okresie PRL. Obowiązek przygotowania i publikowania tych katalogów został nałożony na Instytut Pamięci Narodowej (art. 52a pkt 5 ustawy o IPN). Umieszczenie w takim katalogu także było równoznaczne z lustracyjną dyskwalifikacją. Całkowitą nowością normatywną, która pojawiła się w ustawie o ujawnianiu informacji z 2006 r., jest objęcie publikacją w odrębnych katalogach różnego rodzaju danych dotyczących osób pracujących i służących w organach bezpieczeństwa państwa oraz osób z nimi współpracujących, a nawet tylko takich osób, co do których zachowały się wyłącznie dane ewidencyjne, będące śladem, iż dana osoba była traktowana przez organy bezpieczeństwa państwa jako tajny współpracownik lub pomocnik przy zbieraniu danych. Osobnym katalogiem objęto nadto osoby, wobec których zachowały się dokumenty świadczące o tym, że organy te zbierały o nich informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny. Mowa tu o kategorii pokrzywdzonych, zdefiniowanej w art. 6 ustawy o IPN, uchylonym przez ustawę o ujawnianiu informacji), z tym że z kręgu tego wyłączono osoby, wobec których zachowały się dokumenty świadczące, że były pracownikami, funkcjonariuszami czy współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa.

Kolejny katalog dotyczyć miał osób pełniących kierownicze stanowiska w PPR, PZPR, ZSL i SD, a także członków Rady Ministrów państwa komunistycznego i kierowników centralnych organów administracji państwowej (art. 52a ustawy o IPN – tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424). Osoby z tego katalogu zostały wyłączone z kręgu „pokrzywdzonych”, gdyby nawet spełniały wszelkie inne warunki zaliczające ich do tej ostatniej grupy.

Intencją ustawodawcy w 2007 r. (ustawa z 14 lutego 2007 r.) było przeniesienie punktu ciężkości w definiowaniu pojęcia współpracy z wypracowanych na tle art. 4 ustawy lustracyjnej z 1997 r. i zinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny (w wyroku o sygn. K 39/97) formuł, ujmujących nie tylko elementy obiektywne współpracy, lecz także elementy subiektywne – na kategorie w zasadzie wyłącznie obiektywne. Ujawniają to stosowne przepisy dodane do ustawy o

IPN (rozdział 5a: „Funkcje lustracyjne Instytutu Pamięci”) oraz treść załącznika do ustawy o IPN „Wykaz kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa” (załącznik nr 2 do ustawy z 14 lutego 2007 r.). W szczególności odnosi się to do tych kategorii osób, które „były traktowane” przez organy bezpieczeństwa jako tajni informatorzy lub pomocnicy przy operacyjnym zdobywaniu informacji (art. 52a pkt 5 lit. b ustawy o IPN), lub tych, co do których zachowały się wyłącznie zapisy ewidencyjne (art. 52c ust. 3 tejże ustawy). Także bowiem i te osoby podlegają ujawnieniu poprzez publikację w odpowiednich katalogach.

#### **4.3. Zmiany w ustawie kontrolowanej wprowadzone nowelizacją w lutym 2007 r.**

Dokonana ustawą z 14 lutego 2007 r. nowelizacja przywróciła co do zasady obowiązujący przez ostatnie dziesięć lat tryb lustracji. Dotyczy to wynikającego z ustawy lustracyjnej z 1997 r. obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych. Jednocześnie jednak nie zrezygnowano z publikacji katalogów. Zarazem znacznie powiększono zakres przedmiotowy (wykaz instytucji zaliczanych do aparatu bezpieczeństwa) i – zwłaszcza – zakres podmiotowy lustracji (nowe grupy osób objęte lustracją). Nowelizacja z 14 lutego 2007 r. nie zmieniła w istocie przewidzianych w ustawie o ujawnianiu informacji zasad upublicznienia zbiorów Instytutu Pamięci Narodowej, poszerzyła jednakże zasadniczo krąg osób, które mają dostęp do tych zbiorów i wprowadziła daleko idące zróżnicowania tego dostępu, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Nowelizacja z 14 lutego 2007 r. polegała m.in. na przywróceniu definicji współpracy określonej przed dziesięcioma laty w ustawie o ujawnianiu pracy, służby lub współpracy (art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji w znowelizowanym brzmieniu, powtarzający treść dawnego art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r.) oraz instytucji oświadczenia lustracyjnego, a także na wprowadzeniu procedury lustracyjnej według nowych zasad. W szczególności w miejsce zaświadczeń w formie urzędowego potwierdzenia istnienia w archiwum IPN dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, dotyczących danej osoby (art. 5 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu sprzed nowelizacji), wprowadzono dualizm procedury lustracyjnej. Wyrazem tego dualizmu jest treść art. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 r. W rezultacie materia ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 r. obejmuje zarówno zasady lustracji, jak i zasady ujawniania zbiorów IPN, ze skutkami dla procesów lustracyjnych *sensu stricto*, o jakich mowa w rozdziale 3 („Postępowanie lustracyjne”) ustawy o ujawnianiu informacji.

**4.4. Cel ustawy i jej preambuła.** Ustawa z 18 października 2006 r. rekonstruowała także cel lustracji. Został on wyłożony w preambule. Preambuła wyraża potępienie i dyskredytację społeczną, moralną i prawną osób, których działania były „trwale związane z łamaniem praw

człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Trwałe naruszenie praw człowieka (w różnych postaciach zjawiskowych), o którym mówi preambuła, z pewnością jest poważnym deliktem karnym. Tak więc preambuła przesądza o tym, że w ustawie chodzi o cel penalny.

Sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy. Nie można jednak twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia dla osób objętych lustracją. Ukierunkowuje jednak interpretację ustaw zaskarżonych, w tym także ustaw zmienianych tą ustawą, i sposób jej stosowania, i to nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną, mają znaczenie dla analizy konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Preambuła przede wszystkim określa cel ustawy i determinuje jej charakter, co wpływa na ocenę, czy ustawa odpowiada standardom konstytucyjności. Deklarowanym w preambule celem ustawy z 18 października 2006 r. nie jest wyciąganie negatywnych konsekwencji prawnych z faktu złożenia nieprawdziwego oświadczenia, ale „konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne czyny, odwagi cywilnej i prawości”, oraz zapewnienie obywatelom, ze względu na konstytucyjne gwarancje, prawa „do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody”. Jednocześnie jednak preambuła wskazuje, że celem ustawy było napiętnowanie (w życiu społecznym) i ukaranie (poprzez zastosowanie sankcji wskazanych przez samą ustawę) osób kolaborujących z ustrojem totalitarnym, w tych formach zjawiskowych, które wskazano w samej ustawie. Wskazuje na to rodzaj sankcji związanych z obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych. W wypadku stwierdzenia przez właściwe organy (prokurator IPN, sąd lustracyjny), że oświadczenie lustracyjne nie odpowiada treści informacji zawartych w materiałach IPN, następują skutki wskazane w: art. 21a ust. 2 (pozbawienie prawa wyborczego), art. 21e (pozbawienie „funkcji publicznych” *sensu largo*, w rozumieniu art. 4, tj. prawa wykonywania zawodu lub pracy, na okres 10 lat – art. 21h). Ten sam skutek ma uchybienie terminowi złożenia oświadczenia (art. 57 ust. 1 i 2 odsyłający do skutków art. 21e). Zakaz wykonywania przez relatywnie długi czas określonych zajęć i zawodów (politycznych, prawniczych, w nauce, dziennikarskich) jest dotkliwą sankcją, pozbawiającą osobę, której dotyczy, możliwości kontynuowania swojego życia zawodowego. Takie sankcje mają z natury rzeczy charakter kary; ich przedmiot i treść odpowiada bowiem temu, co w prawie karnym określa się mianem „środka karnego”.

#### **4.5. Znaczenie celu i mechanizmów kreowanych przez ustawę dla standardów kontroli konstytucyjności.**

**4.5.1. Penalny charakter kontrolowanej ustawy.** Uwidoczniony w preambule penalny aspekt ustawy, powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Tak też kwestię ujmuje orzecznictwo ETPC, dotyczące kwestii lustracyjnych (por. decyzja ETPC z 30 maja 2006 r. o dopuszczalności skargi, Matyjek przeciwko Polsce, sygn. 38184/03, pkt 55 uzasadnienia). Ustawie należy zatem stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla standardów ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności (art. 2 Konstytucji), ale również adekwatności wymagań proceduralnych, gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami, konieczne jest zachowanie zasady domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności. Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, intensywność kontroli konstytucyjności (wymagania stawiane kontrolowanym regulacjom) jest tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji. Przeprowadzenie lustracji powinno – jako cel główny – realizować ochronę mechanizmów demokratycznych; cel penalny jest celem ubocznym i wtórnym; jednak jego występowanie wpływa na potrzebę uwzględnienia wymagań gwarancyjnych z takim celem związanych.

Nie jest przy tym dopuszczalne obniżanie standardów ochronnych, właściwych ustawodawstwu penalnemu, poprzez czysto formalną zmianę nomenklatury (np. poprzez sugestię, że w wypadku lustracji chodzi tylko o „ujawnienie” informacji archiwalnych). Decydująca jest bowiem realna treść kryjąca się za poszczególnymi normami i instytucjami, a nie nazwa, jaką się je opatruje, a standardy, wedle których ocenia się konstytucyjność badanych norm, muszą zapewniać ochronę realną i efektywną.

Preambuła zaskarżonej ustawy, wskazująca na jej penalny charakter, występowała już w pierwotnym tekście ustawy (18 października 2006 r.) i odnosiła się zarówno do treści umieszczonych w niej samej, jak i zmian, wprowadzonych w ustawie o IPN, a więc do nowego instrumentu tam przewidzianego, w postaci publikacji katalogów. To znaczy, że także zmianom wprowadzonym przez zaskarżoną ustawę w ustawie o IPN należy przypisywać penalny charakter, wynikający z negatywnej stygmatyzacji przez preambułę osób kwalifikowanych jako osobowe źródło informacji.

#### **4.5.2. Ujawnianie informacji a konstytucyjnie chroniona autonomia informacyjna jednostek.**

Ustawa – jak to zresztą wynika z jej tytułu – dotyczy ujawniania informacji zawartych w archiwach zawierających dokumenty aparatu bezpieczeństwa. Samej potrzeby ich ujawniania (a więc także dokonania lustracji) po to, aby móc chronić mechanizmy funkcjonowania państwa demokratycznego przed zagrożeniami wynikającymi z totalitarnej przeszłości – nie można kwestionować. Jednakże nie wynika stąd, że w imię tego celu można i należy konstytucyjnie aprobować ujawnianie każdej informacji zawartej w archiwach. Pełne ich ujawnienie narusza bowiem konstytucyjną zasadę autonomii informacyjnej, której konstytucyjny mechanizm określają art. 47 i art. 51 Konstytucji. Państwo może zbierać, gromadzić, a także – co szczególnie istotne w wypadku materii objętej niniejszym postępowaniem – udostępniać (bo pozyskiwanie i częściowo gromadzenie nastąpiło przed laty, pod rządami państwa totalitarnego) – tylko te informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zaś jednostka po pierwsze 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. Te dwa standardy konstytucyjne wiążą także w postępowaniu lustracyjnym. Dlatego cel postępowania lustracyjnego musi pozostawać w proporcji do zastosowanych środków ujawniania informacji. Skoro zatem celem lustracji jest ochrona demokracji przed zagrożeniami wynikającymi z totalitarnej przeszłości, o tyle tylko możliwe i dopuszczalne jest wkroczenie w informacyjną autonomię jednostki i ograniczenie służących jej środków (art. 51 ust. 4 Konstytucji), o ile jest konieczne (nie tylko pożądane czy sprzyjające) dla realizacji wskazanego celu lustracji. Z tej przyczyny za niekonstytucyjne uznano ujawnianie danych niemające cech konieczności – tak wobec ekscesywnego katalogu osób i stanowisk poddawanych lustracji. Za niekonieczne, a nawet dyskryminacyjne uznano ograniczenia w zakresie dopuszczalności wyłączenia jawności postępowania sądowlustracyjnego, jako nadmierne zakwalifikowano rozszerzenie (gdy idzie o dane wrażliwe) powszechnego dostępu do informacji dotyczących osób sprawujących funkcje publiczne. We wszystkich tych wypadkach zdaniem Trybunału nastąpiło naruszenie granicy proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w zakresie ograniczania autonomii informacyjnej jednostki i przesunięcie konstytucyjnej granicy poszanowania sfery prywatnej tych jednostek, a tym samym uznano, że nastąpiło przekroczenie granic swobody regulacyjnej państwa.

**4.5.3. Zastosowanie innych wzorców kontroli konstytucyjnej.** Naruszenia art. 2 Konstytucji, na tle rozpatrywanej sprawy, występują w wielu postaciach: jako naruszenia rzetelnej procedury, zasady zaufania, nieadekwatności wymagań co do ścisłości regulacji materialnoprawnej, nieodzwownej z uwagi na penalny charakter ustawy. Tu także wskazać należy przyjęcie domniemania winy i uchybienie standardowi rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, na tle



ostatecznej weryfikacji oświadczeń lustracyjnych, co oznacza długotrwałe „życie w cieniu podejrzania” – po wejściu jednostki, której dane ujawniono, w procedurę lustracyjną (inicjowaną złożeniem oświadczenia lub publikacją katalogu przez IPN). Ta ostatnia sytuacja w ogólności charakteryzuje się deficytem efektywnego i dostępnego, a także odpowiednio szybko reagującego mechanizmu ochronnego na powstałe zagrożenie, mające swe źródło w publikacji niezweryfikowanych informacji. Publikacja katalogu przynosi bowiem natychmiast stygmatyzację zainteresowanych; natomiast procedury gwarancyjne działają *ex post* i wykazują deficyt efektywności (por. niżej, pkt 16 uzasadnienia).

W niektórych wypadkach pewne normy (skądinąd zaskarżone *in merito* we wniosku) okazywały się dodatkowo zbędne (art. 2 Konstytucji) w świetle orzeczenia Trybunału. Wynikało to z okoliczności, że były to normy służące operacjonalizacji innych norm, uznanych za niekonstytucyjne (por. pkt 18, 19 i 25 sentencji – będące konsekwencją zawężenia podmiotowego zakresu lustracji lub niekonstytucyjności niektórych rodzajów katalogów). W takim wypadku trafnie podniesiony we wniosku zarzut naruszenia niektórych wzorców konstytucyjnych nie wymagał już szczegółowej motywacji w uzasadnieniu, wobec zjawiska następczej intensyfikacji naruszenia art. 2 Konstytucji.

Surowość sankcji przewidzianych na wypadek nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego i – nade wszystko – nieterminowości jego złożenia, tu bowiem działające *ex lege* sankcje okazały się rażąco niewspółmierne – spowodowała wkroczenie ocenianej regulacji w konstytucyjnie chronione prawa wolności pracy, wykonywania zawodu, swobody gospodarczej, a także wolności badań naukowych i wolności słowa. Także więc i te wzorce konstytucyjne, wskazane we wniosku lub pismach *amici curiae*, zostały wykorzystane jako kryteria analizy kontroli konstytucyjnej w poszczególnych punktach sentencji, akcentującej nieproporcjonalność wkroczenia ustawodawcy środkiem pozbawionym cechy niezbędności.

We wniosku wielokrotnie zgłaszano także (przy powoływaniu odpowiednich wzorców konstytucyjnych w niektórych punktach) naruszenie europejskiej Konwencji. Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje kontroli identycznej (jeśli chodzi o przedmiot i skutki orzeczenia) jak ma to miejsce w wypadku kontroli naruszenia praw jednostki przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Niemniej poszczególne prawa i wolności Konwencji mogą być wykorzystane wspomagająco do rekonstrukcji treści wzorca kontroli konstytucyjnej, wykonywanej przez Trybunał. Dlatego w wypadkach stwierdzenia niekonstytucyjności z przyczyn trafnie wskazanych we wniosku, utrzymano – jako wskazanie wzorca – także odpowiednie normy europejskiej Konwencji.

Z kolei akty typu soft-law (tak jak wielokrotnie powoływana przez wnioskodawców Rezolucja nr 1096 nie tworzą wiążących wzorców kontroli konstytucyjnej. Są to jednak akty, które są pomyślane jako wytyczne kierunki interpretacyjne prawa – zarówno jeśli chodzi o przedmiot, jak i rekonstrukcję wzorca. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konstytucyjności, powinien je uwzględniać.

## **5. Ocena konstytucyjności art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji (definicja współpracy).**

**5.1. Aktualność dotychczasowego *acquis constitutionnel*.** Artykuł 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji jest dosłownym powtórzeniem, bez jakichkolwiek zmian redakcyjnych, art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r. Oba przepisy zdefiniowały współpracę jako współpracę świadomą i tajną z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa.

To ujęcie, na gruncie art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r., zostało poddane krytycznej kontroli Trybunału w sprawie o sygn. K 39/97. W efekcie tej oceny przepis art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r. został uznany za konstytucyjny i utrzymany w systemie, pod warunkiem wszakże, że jest „rozumiany jako obejmujący współpracę, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami wymienionymi w tym przepisie, lecz konieczne są także faktyczne działania świadomie urzeczywistniające podjętą współpracę”.

**5.2. Tożsamość treści i znaczenia pojęcia współpracy w orzecznictwie Trybunału mimo zróżnicowanej werbalizacji formuły konstytucyjności ustawy.** Wyrok w sprawie o sygn. K 39/97 nie pozostawia wątpliwości, że Trybunałowi chodziło wówczas o stwierdzenie konstytucyjności art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r., pod warunkiem rozumienia użytych w tym przepisie pojęć, w szczególności słowa „współpraca”, we wskazany w tym wyroku sposób. W cytowanym orzeczeniu myśl tę Trybunał wyraził w postaci formuły, iż badana norma „nie jest niezgodna” z Konstytucją. Podwójne zaprzeczenie oznaczało tu logiczny skutek w postaci potwierdzenia konstytucyjności. W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny posłużył się inną formułą, unikając dwuznaczności, jaka mogłaby powstać w razie dosłownego powtórzenia tego fragmentu sentencji. Użyta w 1997 r. formuła „nie jest niezgodny” – na określenie relacji normy kontrolowanej z wzorcem konstytucyjnym – ma bowiem obecnie już inne, jednoznacznie utrwalone znaczenie, wypracowane w wyniku ewolucji orzecznictwa. Obecnie formuły „nie jest niezgodny” używa się wyłącznie w odniesieniu do wypadku wskazania we wniosku nieadekwatnego wzorca: sytuacja gdy wniosek mylnie wskazuje niewłaściwy wzorzec, co powoduje, że Trybunał, w gruncie rzeczy nie badając adekwatności wzorca, nie wypowiada się w kwestii zgodności z Konstytucją, a

badany przepis pozostaje konstytucyjny, ponieważ korzysta z nieobalonego domniemania swej konstytucyjności. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności art. 3a kontrolowanej ustawy, po przeprowadzeniu pełnej kontroli konstytucyjności.

**5.3. Brak przesłanek do dezaktualizacji dotychczasowych kryteriów decydujących o definiowaniu pojęcia współpracy.** Powyższe zasady i konstatacje stanowią wraz z kolejnymi orzeczeniami, pogłębiającymi istotę tego problemu, dorobek konstytucyjny Trybunału, wyznaczający wyraźną linię orzeczniczą. Jej zmiana, przy niezmienionym porządku konstytucyjnym, musiałaby być podyktowana bardzo silnymi argumentami merytorycznymi (zob. wyrok TK z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88, gdzie powiedziano, że stałość linii orzeczniczej TK jest wartością, stanowiącą składnik konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa). Odejście od tak określonej linii, wyznaczonej i potwierdzonej licznymi orzeczeniami Trybunału, szczególnie w sytuacji, kiedy dookreślone przez Trybunał rozumienie tajnej współpracy było podstawą wyroków sądowych wydawanych przez wiele lat, musiałoby być podyktowane bardzo ważnymi powodami. Takich w niniejszym wypadku nie ma.

Przeniesienie dosłownej treści art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r. do art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji oznacza potwierdzenie definicji współpracy przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym razie parlament nadałby znowelizowanemu art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji inną postać leksykalną, nakazującą z tego przepisu wyprowadzić inną normę prawną niż odczytana w utrwalonym już orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. także idącą w tym samym kierunku wypowiedź przedstawiciela Sejmu w czasie prezentacji stanowiska Sejmu, s. 58-59 protokołu z 9 maja 2007 r. i jego odpowiedź na pytanie Trybunału, s. 194-196 protokołu z 10 maja 2007 r.).

**5.4. Konstytutywne elementy definicji współpracy na tle art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji.** Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, z całą stanowczością podtrzymuje stanowisko wyrażone w rozważanej kwestii w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 39/97, podkreślając, że nadal zachowuje aktualność definicja tajnej współpracy sformułowana w tymże wyroku. W konsekwencji należało uznać, podobnie jak w orzeczeniu K 39/97, że art. 3a ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r. zachowuje walor konstytucyjności, pod warunkiem że jest on rozumiany tak, jak to ustalono w wyroku o sygn. K 39/97, a definicja współpracy ze służbami bezpieczeństwa wykazuje pięć cech:

– po pierwsze, współpraca ta musi polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, przez co rozumie się przekazywanie informacji tym organom przez osobę współpracującą;

– po drugie, współpraca ta musi mieć charakter świadomy, co oznacza wymaganie, aby osoba współpracująca zdawała sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy;

– po trzecie, współpraca ta musi być tajna, a więc osoba współpracująca musi sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których dotyczą przekazywane informacje;

– po czwarte, współpraca ta musi wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy;

– po piąte, współpraca ta nie może się ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musi materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy. Tym samym za niewystarczające uznać należy samo wyrażenie zgody w przedmiocie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy; konieczne natomiast jest podjęcie konkretnych działań odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składających się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa.

Orzeczenie interpretacyjne z pkt 7 sentencji uwypukla jedynie pewne istotne elementy normy zawartej w art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, czyniąc te elementy integralną częścią normy wyprowadzonej z tego przepisu. Praktyka na tle art. 4 ust. 1 dawnej ustawy lustracyjnej z 1997 r. wskazywała, że sądy uwzględniały w całości treść wydanego w sprawie K 39/97 wyroku. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że i w przyszłości dotychczasowa praktyka stosowania normy zawartej w art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji będzie konsekwentna. Gdyby jednak okazało się, że praktyka stosowania prawa przez organy lustracyjne, a także sądy, odbiegała w przyszłości od linii wyznaczonej dotychczasowym utrwalonym orzecznictwem Trybunału, a nowy sprzeczny z wcześniejszą linią kierunek wykładni nabrał cech trwałości orzeczniczej, Trybunał obowiązany byłby, w wypadku wniesienia odpowiedniego wniosku, do ponownego zbadania konstytucyjności art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, z uwzględnieniem zmienionej praktyki orzeczniczej, pod warunkiem że nosić by zaczęła cechy trwałości i powszechności. W takim wypadku zasada *ne bis in idem procedatur* (zakaz ponownego orzekania w tej samej sprawie) nie miałaby bowiem już zastosowania (bliżej na ten temat także w pkt 6.3).

## **6. Ocena konstytucyjności art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji.**

**6.1. Wypadek szczególny współpracy (art. 3a ust. 2 kontrolowanej ustawy): współpraca wynikająca z realizacji ustawowego obowiązku.** Zakres współpracy z ogniwo-

operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa został w wyniku nowelizacji ustawy o ujawnianiu informacji poszerzony o „świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną funkcją, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 3a ust. 2). Tego rodzaju współpraca, której obowiązek nakładała ustawa obowiązująca w czasie podejmowania działania, o którym mowa w art. 3a ust. 2 kontrolowanej ustawy – na gruncie poprzedniej ustawy lustracyjnej z 1997 r. była wyłączona z zakresu zainteresowania procedury lustracyjnej (art. 4 ust. 2 ustawy lustracyjnej z 1997 r.). W aktualnie obowiązującej ustawie z 2006 r. o ujawnianiu informacji ta postać została ujęta jako szczególna forma współpracy, przy spełnieniu trzech przesłanek: a) działanie musiało być świadome; b) jego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą; c) informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. Regulacja ustawowa została rozbudowana w stosunku do prezydenckiego projektu noweli z 2007 r. o element działania świadomego oraz podejmowanego w zamiarze (*dolus coloratus*) naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela.

**6.2. Ciężar dowodu – jego przedmiot na tle art. 3a ust. 1 i 2 ustawy o ujawnianiu informacji.** Określone w art. 3a ust. 1 i 2 ustawy o ujawnianiu informacji obydwie formy współpracy będą wymagały udowodnienia w ewentualnym postępowaniu sądowym, jeśli prokurator Instytutu Pamięci Narodowej poweźmie wątpliwość co do zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą i wystąpi do sądu, w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji. Dowód – zwłaszcza w sytuacjach dotyczących art. 3a ust. 2 – nie może ze zrozułmiałych względów (ponieważ wymaga się tu rekonstrukcji zamiaru osoby przekazującej wiadomości) ograniczać się do powołania na istniejące w archiwach IPN dokumenty, zapisy ewidencyjne itd. Gdyby tak miało być, musiałoby to prowadzić do bezpodstawnej aprobaty swoistej formy legalnej teorii dowodowej, przewyżczonej jeszcze w XVIII w. Wykazanie współpracy ze służbami bezpieczeństwa na podstawie art. 3a ust. 2 kontrolowanej ustawy stwarza więc konieczność przeprowadzenia pełnego dowodu, że oświadczenie lustracyjnej mija się z prawdą. W szczególności niezbędne jest wykazanie po stronie osoby składającej oświadczenie – elementu świadomego działania, podejmowanego z zamiarem, o którym mowa w art. 3a ust. 2 ustawy. Dowód zmierzający do wykazania, że w konkretnym wypadku miało miejsce działanie „z zamiarem naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela”, nie spoczywa przy tym na osobie, której ten zarzut się stawia. Dowodzenie zaś tej

okoliczności nie może odbywać się dopiero przed sądem, poprzez wykazanie okoliczności ekskulpujących przez osobę, której oświadczenie lustracyjne poddano badaniu. Wszystkie istotne dla oceny działania opisanego w art. 3a ust. 2 okoliczności muszą być stwierdzone i wykazane (udowodnione) przez organ stosujący prawo, i to w momencie stawiania zarzutu współpracy.

Trzeba także przy tym mieć na uwadze, że jeżeli „współpracą” jest także kontakt wynikający z wykonywania ustawy obowiązującej w czasie tego działania (art. 3a ust. 2), a tego rodzaju współpraca wymaga przesłanki świadomego szkodenia innym, to istnienie elementu podmiotowego uniemożliwia wykorzystanie mechanizmu ochronnego z art. 52d ust. 4 ustawy o IPN w wypadku osoby zmarłej, umieszczonej w katalogu, której pamięć chcą chronić bliscy. Nie da się bowiem udowodnić niewinności (czego wymaga taka ochrona) przez wykazanie braku „zamiaru” osoby zmarłej. Ogranicza to możliwość wykorzystania art. 3a ust. 2 ustawy do lustracji osób nieżyjących. Nie jest bowiem dopuszczalne kreowanie sytuacji, gdy negatywnemu wynikowi postępowania lustracyjnego (wiążącego się ze społeczną i prawną dyskredytacją) nie towarzyszy skuteczna gwarancja proceduralna, umożliwiająca – zgodnie z zasadą równości broni – obronę jednostki, która złożyła oświadczenie lustracyjne.

**6.3. Warunkowość stwierdzenia konstytucyjności art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji.** Tylko takie jak wyżej podano odczytanie art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji, umożliwia w aktualnym stanie rzeczy stwierdzić, że przepis ten jest zgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami.

Gdyby jednak okazało się, że praktyka stosowana przez IPN na tle tego rodzaju spraw nadawałaby przepisowi art. 3a ust. 2 inne, niż przyjęte wyżej znaczenie i jednocześnie prowadziłyby do działań naruszających prawa i wolności konstytucyjne, norma art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji w tym innym znaczeniu mogłaby być poddana powtórnej kontroli konstytucyjności. Wówczas bowiem obecny pogląd Trybunału o gwarantującym zachowanie konstytucyjności znaczeniu kontrolowanej normy będzie musiał być następnie zweryfikowany w świetle stałej, powtarzalnej i powszechnej odmiennej praktyki jego odczytania (podobnie Trybunał Konstytucyjny postąpił np. w sprawach o sygn. SK 53/03 z 2 marca 2004 r., OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16 i sygn. SK 1/04 z 27 października 2004 r., OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96).

Na marginesie tego punktu rozważań konieczne jest zwrócenie uwagi na znaczenie tej formy współpracy (art. 3a ust. 2) dla oceny konstytucyjności załącznika do ustawy o ujawnianiu informacji o treści nadanej nowelizacją z 2007 r. Załącznik bowiem odwołuje się do tej formy współpracy w sposób dalece zakamuflowany, a przede wszystkim w sposób mogący wprowadzać w

błąd osoby wypełniającej wzór oświadczenia co do określenia zakresu tej współpracy (por. niżej część III punkt 7).

## **7. Niekonstytucyjność załącznika do ustawy o IPN.**

**7.1. Kategorie współpracy z organami bezpieczeństwa w świetle załącznika do ustawy o IPN (załącznik nr 2 do ustawy z 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji).** Ustawa o ujawnianiu informacji przewiduje, jako jeden z trybów lustracji – publikację przez IPN katalogów zawierających informację o osobach współpracujących z organami bezpieczeństwa państwa (por. wyżej, pkt 4.2.). Wykaz kategorii współpracy w tym zakresie zawiera załącznik nr 2 ustawy o IPN. Odsyła do niego art. 52c ust. 1 ustawy o IPN. Załącznik wymienia kilkadziesiąt zjawiskowych form współpracy. Należy zatem przede wszystkim ustalić, gdzie nastąpiło zdefiniowanie (wypełnienie treścią) poszczególnych kategorii wymienionych w tym załączniku współpracowników. Jest bowiem oczywiste, że definicji takich nie zawierają ani ustawa o ujawnianiu informacji, ani ustawa o IPN. Poszukiwanie odpowiedzi o miejsce zdefiniowania kategorii współpracowników prowadzi do kolejno wydawanych, poczynając od 1944 r., instrukcji pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa, ponieważ tam właśnie poszczególne kategorie współpracowników były wymieniane i opisywane, a tym samym definiowane.

Jak wynika ze wstępu do wydawnictwa Instytutu Pamięci Narodowej pt. „Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa, 1945-1989”, autorstwa Tadeusza Ruzikowskiego, kategorie współpracowników były stopniowo rozbudowywane, a ich nazwy się zmieniały. Wszystkie desygnaty tych nazw mieściły się w ogólnym pojęciu „osobowego źródła informacji” (s. 9). Z kolei niemal wszystkie kategorie osobowych źródeł informacji (tabela 5, s. 20) pokrywają się z identyfikowanymi w załączniku nr 2 do ustawy o IPN kategoriami współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przez „osobowe źródła informacji” art. 6 ustawy o IPN, w brzmieniu nadanym ustawą o ujawnianiu informacji przed nowelizacją, (następnie uchylony w drodze nowelizacji z 14 lutego 2007 r.), rozumiał wprost osoby, „których dane zostały odnotowane w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnych współpracowników lub pomocników przy operacyjnym zdobywaniu informacji wszelkich kategorii rejestracji stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa”. Nowelizacja (z 14 lutego 2007 r.) ustawy o ujawnianiu informacji uchyliła art. 6 ustawy o IPN, w brzmieniu nadanym pierwotnym kształtem ustawy o ujawnianiu informacji. Niemniej jednak opisane wyżej interwencje ustawodawcze pozwalają zrozumieć, do jakiej treści normatywnej nawiązuje pojęcie „osobowe źródło informacji” (użyte w preambule ustawy o ujawnianiu informacji, por. niżej, pkt 8). Pojęciem tym posługuje się preambuła do kontrolowanej ustawy o ujawnianiu informacji;

preambuła ta notabene nie została zmieniona w wyniku nowelizacji z 14 lutego 2007 r. Nowelizacja ustawy o ujawnianiu informacji, usuwając z art. 6 ustawy o IPN bliższe określenie terminu „osobowe źródła informacji” i niejako zastępując je załącznikiem do ustawy, ujawniła mechanizm nadania znaczenia normatywnego wielu przepisom tej ustawy oraz ustawy o ujawnianiu informacji treścią tajnych instrukcji.

Terminy użyte w załączniku są nieczytelne, poza kręgiem specjalistów, bez kontekstu w postaci wspomnianych tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa. Wniosek stąd, że terminy te same w sobie nie zawierają treści normatywnej. Stają się natomiast zrozumiałe dopiero po sięgnięciu do tekstu tajnych instrukcji. I tak np. okazuje się, że wymienione w załączniku pojęcia „agent”, „informator” i „rezydent” używane były za przykładem radzieckim do 1960 r. Potem nazwy te zarzucono, z uwagi na pejoratywne konotacje (por. „Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa”, s. 7). Wszystkie instrukcje, o których tu mowa, miały charakter aktów tajnych specjalnego znaczenia, podobnie jak wszystkie zarządzenia, czy rozkazy odpowiednich ministrów, do których instrukcje te były załącznikami.

**7.2. Determinacja treści norm ustawy o IPN poprzez treść załącznika.** Odwołanie do treści załącznika do ustawy o IPN i do wskazanych tam kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa występuje w związku z regulacją treści katalogów, o których mowa w art. 52c ust. 1, 2 i 3 ustawy o IPN. Kwestia konstytucyjności tego ostatniego przepisu jest przedmiotem odrębnej analizy niżej, w pkt 16. W tym jednak miejscu należy podkreślić, że zbiór osób wymienionych w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN w całości pokrywa się z kręgiem osób objętych art. 52c ust. 1 ustawy o IPN. Ponieważ ten ostatni krąg definiowany jest przez wykaz kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa (załącznik nr 2 do ustawy o IPN), należy dojść w konsekwencji do wniosku, że w istocie rzeczy definicje kolejnych tajnych instrukcji specjalnego znaczenia opisują, w zamierzeniu ustawodawcy uchwalającego w latach 2006 i 2007, na użytek kontrolowanej obecnie ustawy, wszystkie kategorie tajnych informatorów lub pomocników przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Taka intencja i zamiar ustawodawcy zostały potwierdzone także przebiegiem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. odpowiedź przedstawiciela Sejmu, posła A. Mularczyka na pytania Trybunału, s. 123 i n. protokołu rozprawy). Także Marszałek Sejmu w pisemnie zajętym stanowisku podkreślił, że załącznik do ustawy nie kreuje zamieszczonych w nim pojęć, lecz jedynie upublicznia, poprzez wymienienie ich nazw, kategorie współpracy występujące w praktyce działań organów bezpieczeństwa, jednocześnie je porządkując, z odwołaniem się do wykazu kategorii współpracy, jakimi posługiwały się poszczególne organy bezpieczeństwa państwa w okresie 1944-1990. To znaczy, że uczestnik postępowania przyznaje, iż zawartość normatywna załącznika zaczerpnięta jest z „kategorii współpracy występujących w



praktyce działań organów bezpieczeństwa”. Podobnie Prokurator Generalny, który stwierdził, że „nie można weryfikować na dzień dzisiejszy prawidłowości postępowania pracownika pionu lustracyjnego, ale bowiem pracownik pionu lustracyjnego publikuje coś, co zostało dokonane na przykład przez funkcjonariusza SB” (s. 161 protokołu rozprawy).

Wobec powyższego Trybunał zauważa, że podkreślenia wymaga, iż tego rodzaju materiały, ukazujące istotę działania organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego, wnoszące do wiedzy o tym państwie bardzo ważne elementy i jednocześnie porządkujące materiał dowodowy w ustalanych dla potrzeb toczących się postępowań lustracyjnych stanów faktycznych, są całkowicie nieprzydatne jako materiał normatywny, służący budowaniu norm prawnych określających prawa i obowiązki osób konkretnie zobowiązanych czy uprawnionych. Wszystkie konieczne elementy definicji współpracy z ogniwami organów bezpieczeństwa państwa znajdują się natomiast w treści art. 3a, którego przedmiot i zakres określa wyrok w niniejszej sprawie (pkt 8 sentencji).

**7.3. Niedopuszczalność odkodowywania treści normy ustawowej poprzez odwołanie się do aktów (dokumentów) tajnych.** Stwierdziwszy to, Trybunał Konstytucyjny z całą mocą podkreśla, że w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) tajne akty normatywne, czy quasi-normatywne, jak to ma miejsce w wypadku wskazanych instrukcji, nie mogą mieć waloru obowiązującego prawa. Nie mogą być tym samym źródłem jakichkolwiek i czyichkolwiek praw i obowiązków przyznawanych i nakładanych na obywateli. Pozycję obywatela w państwie demokratycznym mogą określać tylko konstytucyjne źródła prawa. W żadnym wypadku i w żadnym znaczeniu nie mogą to być jakiegokolwiek akty normatywne o charakterze tajnym, czy to bezpośrednio czy też pośrednio. Treść tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego nie może być także w żaden sposób pomocna przy definiowaniu pojęć ustawowych. Tego rodzaju odwrócenie porządku rzeczy, do jakiego doszło na tle kontrolowanej ustawy w relacji ustawa – treść załącznika, wymaga szczególnie silnego napiętnowania. Używane przez ustawodawcę pojęcia prawne mają zawsze znaczenie autonomiczne, ale należy je zawsze odczytywać z uwzględnieniem normatywnej treści Konstytucji, a także z uwzględnieniem norm wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umów międzynarodowych. W żadnym wypadku nie mogą natomiast odwoływać się do treści objętych aktami czy dokumentami tajnymi. Tego rodzaju materiały archiwalne winny być wyłącznie przedmiotem badań naukowych, wyjaśniających istotę mechanizmu działania organów totalitarnego państwa. Nigdy natomiast nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek normatywnych odniesień w relacjach obywatel – państwo. Nie mogą także kształtować – jak to się stało na tle kontrolowanej ustawy – sytuacji obywateli. Z tej przyczyny uznać należy, że treść załącznika nie odpowiada standardom konstytucyjnym.

**7.4. Niekonstytucyjność załącznika nr 2 ustawy o IPN.** Treść załącznika do ustawy o IPN, narusza zasady przyzwoitej legislacji, ponieważ odwołuje się do niejawnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa okresu totalitarnego. Tego rodzaju akty nie mogą służyć doprecyzowaniu treści źródeł prawa (ustawa) w państwie prawa. Zasadą w państwie prawa jest nadto, że pojęcia ustawowe determinują treść pojęć używanych w aktach rangi niższej. W rozważanej sytuacji o treści norm ustawy uchwalonej w 2007 r. decyduje treść niejawnych instrukcji wydawanych w czasach totalitarnych.

Załącznik ma charakter dyskryminujący osoby, które są objęte katalogami, do których skonstruowania załącznik służy. Ujawnienie danych (społecznie dyskwalifikujących) następuje w postaci ogólnodostępnej (dostęp elektroniczny). Dotyczy informacji będących odbiciem wyobrażenia służb państwa totalitarnego („osoby traktowane”), zebranych w sposób nielegalny, a więc nigdy przez nikogo nieweryfikowanych, odzwierciedlających mentalność i ocenę rzeczywistości dokonywaną przez osoby wytwarzające dokumenty aparatu totalitarnego. Publikacja (ujawnienie danych) następuje najpierw; możliwość weryfikacji i uruchomienia procedur obronnych (o ich efektywności por. niżej pkt 12 i 16) ma charakter następczy. Osoby objęte ujawnieniem danych w postaci powszechnie dostępnej listy katalogowej (katalog przewidziany w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN) doznają dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), w zakresie ochrony ich prywatności (art. 47 Konstytucji), ponieważ zezwala się wobec nich na publiczne wykorzystanie danych, zebranych w sposób naruszający prawo przez aparat państwa totalitarnego, odmawiając zarazem (na skutek ukształtowania mechanizmu gwarancyjnego korzystania z gwarancji zawartej w art. 51 ust. 4 Konstytucji). Nadto – z tych samych przyczyn – istnienie załącznika pozostaje w sprzeczności z zasadą zakazu udostępniania informacji o obywatelach innych niż tylko „niezbędne” w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji), co występuje szczególnie wyraźnie w odniesieniu do osób tylko ewidencjonowanych, wobec których nie zachowały się żadne inne dane (informacje o przebiegu pracy, służby lub współpracy).

## **8. Pojęcie osobowego źródła informacji (*ozi*) a treść załącznika.**

**8.1. Zakres pojęcia *ozi*; dopuszczalność kwalifikacji uznaniowej w ustawie o IPN.** Pojęcie *ozi* jest najszersze znaczeniowo wśród kategorii osobowych wymienionych w załączniku do ustawy o IPN. To znaczy, że każdy, kto jest wymieniony w załącznikach do ustawy o IPN (i figuruje w katalogach), jest co najmniej *ozi*, a jednocześnie, że każdy *ozi* (z uwagi na preambułę ustawy lustracyjnej) jest stygmatyzowany penalnie. Ponadto zgodnie z art. 52c ust. 2 ustawy o IPN zezwala się, w ramach tworzenia katalogów, na przypisanie przez funkcjonariusza IPN stosownej

kategorii katalogowej, w wypadku „gdy współpraca danej osoby z organami bezpieczeństwa państwa nie odpowiada formom działalności określonym w załączniku do ustawy, a nie została w taki sposób oznaczona w dokumentach organów państwa, dane osobowe tej osoby zamieszcza się w katalogu, w kategorii odpowiadającej rodzajowi współpracy, wraz z przyporządkowaniem do stosownej formy współpracy”. Oznacza to dalsze poszerzenie podmiotowego kręgu *ozi*, dzięki kwalifikacyjnym, uznaniowym, decyzjom IPN. Na decyzje te nie służy skarga administracyjna, co oznacza brak efektywnego środka obrony. Tym samym zakres podmiotowego oddziaływania negatywnej stygmatyzacji preambuły (por. niżej) ulega dalszemu poszerzeniu.

**8.2. Negatywna społeczna stygmatyzacja *ozi*.** Preambuła przesądza o negatywnej społecznej ocenie osób uznanych za *ozi*. To powoduje, że nawet w wypadkach, gdy sama ustawa o ujawnianiu informacji nie przewiduje sankcji (a tak np. w odniesieniu do sektora prywatnego; osób które z racji niesprawowania funkcji – nie mogą być z niej relegowane, jakkolwiek podlegają wedle ustawy obowiązkowi lustracyjnemu; cudzoziemców albo osób, które dopiero oczekują na rozstrzygnięcie swojej sprawy lustracyjnej, które „stoją w cieniu podejrzenia”, w stosunku do których zaledwie rozpoczęto procedurę lustracyjną), powstaje podatny grunt do wykorzystania oportunistów uczestników obrotu prawnego. Oportunizm ten skłania do stosowania nieprzewidzianych w samej ustawie i skądinąd legalnych środków wobec *ozi* i osób tolerujących ich w swym otoczeniu. Objawia się to w możliwości wykorzystania zwolnienia „na wszelki wypadek” z pracy, odmowie przedłużenia koncesji dla mediów, w wykorzystaniu utrudnień administracyjnych i finansowych wobec pracodawców niezamierzających rozstać się z *ozi* itd. Niezależnie zatem od istnienia w ustawie o ujawnianiu informacji systemu sankcji prawnych związanych z dyskwalifikacją lustracyjną, ustawa sprzyja powstawaniu negatywnej stygmatyzacji społecznej osób uznawanych za *ozi* (efekt mrozący ustawy).

**8.3. Niekonstytucyjność fragmentu preambuły ustawy o ujawnianiu informacji.** Powyższe rozważania muszą prowadzić do wniosku, że niezgodny z Konstytucją jest – niezależnie od całej treści załącznika do ustawy o IPN – także ten fragment preambuły do ustawy o ujawnianiu informacji, który mówi o „osobowym źródle informacji”. W świetle treści załącznika do ustawy o IPN nie ulega bowiem wątpliwości, że terminem „osobowe źródło informacji” posłużono się zbiorczo w odniesieniu do wszystkich znanych kolejnym instrukcjom aparatu bezpieczeństwa określeń, którymi obejmowano osoby traktowane przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zbieraniu informacji. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy wynika to wprost z zachowanych dokumentów, jak i (z uwagi na brzmienie art. 52c ust. 2 ustawy o IPN) osób, które uznano za *ozi*, w wyniku kwalifikacyjnego przypisania przez funkcjonariuszy IPN

do katalogu (art. 52a pkt 5) „w kategorii odpowiadającej rodzajowi współpracy”, co oznacza odwołanie się do kategoryzacji, wskazanej w niekonstytucyjnym załączniku do ustawy o IPN.

Fragment preambuły do ustawy o ujawnianiu informacji, obejmujący słowa „przez osobowe źródło informacji”, uznać należy za naruszający zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Prowadzi on przez łańcuch odesłań z ustawy o IPN (art. 52a oraz art. 52c) oraz jej załącznika do niejawnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa okresu totalitarnego. Treści tam zawarte służyć mają do odkodowania pojęcia *ozi*, które nie jest definiowane ani definiowalne na tle kontrolowanej ustawy o ujawnianiu informacji. Odkodowanie treści ustawowych norm prawnych nie może dokonywać się na gruncie Konstytucji z 1997 r. poprzez odesłanie – o czym była już mowa wyżej – do niejawnych instrukcji państwa totalitarnego, niestanowiących źródeł prawa. Nie dawały one legalnej podstawy do kształtowania sytuacji osób, których dotyczą, nawet w czasie ich obowiązywania. Tym bardziej rażące jest przypisanie im takiej funkcji w mechanizmie lustracyjnym obecnie.

## **9. Katalog organów bezpieczeństwa państwa (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o ujawnianiu informacji).**

**9.1. Uzupełnienie katalogu organów bezpieczeństwa o organy cenzury, administracji sprawami wyznaniowymi, Akademię Spraw Wewnętrznych.** Zawarty w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji katalog organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy obejmuje 14 pozycji, przy czym w porównaniu z analogicznym katalogiem, ujętym w art. 2 ustawy lustracyjnej z 1997 r., został rozbudowany o trzy pozycje. Są to: Akademia Spraw Wewnętrznych (art. 2 ust. 1 pkt 6), Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk wraz z wojewódzkimi i miejskimi urzędami kontroli prasy, publikacji i widowisk oraz Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk wraz z okręgowymi urzędami (pkt 13), a także Urząd do Spraw Wyznań oraz terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego (pkt 14). Akademia Spraw Wewnętrznych znalazła się w tym zbiorze już w projekcie ustawy o ujawnianiu informacji, bez wskazania jednakże w jego uzasadnieniu powodu umieszczenia tej pozycji. Kolejne dwie pozycje (cenzura oraz Urząd do Spraw Wyznań) dołączone zostały w toku dalszych prac legislacyjnych, na etapie postępowania w Senacie.

Na marginesie dodać należy, że wprowadzenie do katalogu organów bezpieczeństwa państwa organów cenzury i administracji kwestiami wyznaniowymi oraz Akademii Spraw Wewnętrznych, z którymi współpraca była prowadzona w sposób jawny, miała wpływ na ocenę, że wzór oświadczenia lustracyjnego jest niekonstytucyjny (o czym bliżej por. niżej pkt 11.2. i 11.3.).

**9.2. Częściowa niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 (w zakresie pkt 13 i 14).** Analizowany wcześniej art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji mówi o współpracy z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa. Wynika z tego, że istotą tej współpracy jest oddziaływanie na współpracownika za pomocą metod charakterystycznych dla pracy operacyjnej lub śledczej. Z tego punktu widzenia zasadnicze wątpliwości budzi umieszczenie w katalogu organów bezpieczeństwa państwa kolejnych wcieleń urzędu cenzorskiego oraz Urzędu do Spraw Wyznań. Jeśli chodzi o Akademię Spraw Wewnętrznych, można uznać, że jej związek z technikami operacyjno-śledczymi wynika z faktu, że prowadzono tam nauczanie mające na celu posługiwanie się tymi technikami w praktyce. Natomiast ani cenzura, ani Urząd do Spraw Wyznań nie dysponowały ani ogniwami operacyjnymi, ani śledczymi i nie prowadziły tego rodzaju działań. Jak już podkreślono, obydwie te instytucje w kolejnych swoich historycznych wcieleniach nie znalazły się ani w projekcie nowelizacji, ani w tekście ustawy przekazanej do Senatu, mimo że sama definicja współpracy zarówno z art. 3a ust. 1, jak i 3a ust. 2, zamieszczona w projekcie, nie została zmieniona w toku dalszych prac legislacyjnych. Wyodrębnienie organów bezpieczeństwa państwa z ogółu organów i instytucji, składających się na aparat państwa totalitarnego (a przecież on jako całość stanowił o zagrożeniu i łamaniu podstawowych praw i wolności), nie może mieć charakteru całkowicie dowolnego; musi opierać się na wskazaniu cechy istotnej, występującej we wszystkich wskazanych jednostkach, sprawiającej, że organy bezpieczeństwa państwa powinny być traktowane odrębnie ze względu na cel tej ustawy. W przeciwnym razie wyodrębnienie takie nie poddawałoby się z kontroli konstytucyjności z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji i określoności, które to zasady mają zastosowanie do wszystkich jednostek redakcyjnych każdego aktu normatywnego, stanowiącego źródło norm prawnych powszechnie obowiązujących. Wniosek stąd, że zaliczenie cenzury i Urzędu do Spraw Wyznań do organów bezpieczeństwa państwa naruszyło zasady poprawnej legislacji, o jakich mowa w art. 2 Konstytucji.

**9.3. Niekonstytucyjność art. 2 ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji (instytucje „podobne”).** Do organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy zaliczono także organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych o zadaniach „podobnych” do zadań organów, o których mowa w art. 2 ust. 1. Przez klauzulę zawartą w tym przepisie katalog organów bezpieczeństwa państwa został więc otwarty także na organy i instytucje państw obcych. Wątpliwości budzi tu posłużenie się kryterium „podobieństwa zadań”. Brak tu bowiem jakichkolwiek bliższych określeń podmiotowych, przedmiotowych, funkcjonalnych czy geograficznych. Ze względu na cel ustawy (preambuła) bardziej zasadne byłoby posłużenie się kryterium związku z „łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju

totalitarnego”. Wątpliwości budzi także kwestia, czy owe „podobieństwo” ocenia się na podstawie praktyki działania danego organu (instytucji), czy na podstawie przepisów prawa kreujących i wyznaczających formalny zakres działania danego organu (instytucji). Organy wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy to organy już nieistniejące. Natomiast klauzula z ust. 2 może dotyczyć także organów (instytucji) państw obcych nadal działających, i to także legalnie w ramach struktur obcego państwa demokratycznego. Zważywszy obszerność listy instytucji uznawanych w ust. 1 za „organy bezpieczeństwa państwa” (14 pozycji) oraz brak wskazania kryteriów podobieństwa, obszar uznaniowy w zakresie kwalifikacji konkretnych sytuacji jako dotyczących organów „podobnych” jest bardzo obszerny. „Podobieństwo” nie jest więc pojęciem dostatecznie jasnym i to budzi wątpliwości co do zgodności normy z art. 2 Konstytucji, który wymaga dookreśloności normy, i to wedle kryteriów rygorystycznych, właściwych z uwagi na penalny charakter ustawy. Już na etapie realizacji obowiązku składania oświadczenia lustracyjnego składający nie ma więc jasności, co powinien deklarować (a ryzykuje nieprawdziwością oświadczenia z sankcjami które ona pociąga). Istotniejsze jednak jest to, że obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego (co dotyczyć miało najczęściej cudzoziemców działających jako dziennikarze, pracownicy naukowci, członkowie organów spółki) odnosi się do ujawnienia współpracy ze służbami, których materiały operacyjne nie są zgromadzone w IPN, lecz stanowią materiały operacyjne i dokumenty instytucji obcych (także USA i państw europejskich). Wobec tych służb ewentualne sądowe postępowanie lustracyjne jest po prostu nieadekwatne, nie dając efektywnego środka ochrony (naruszenie art. 31 ust. 3 w zw. z art. 45 Konstytucji). Zakres obowiązku wynikający z uniwersalnego potraktowania cudzoziemców i art. 2 ust. 2 są źle zharmonizowane ze sobą i z art. 1 ustawy. W ten bowiem sposób ustawa tworzy nie jeden, ale dwa reżimy, zobowiązując kategorie wymienionych w niej osób (obywatele polscy i cudzoziemcy) do oświadczenia w kwestii współpracy z polskimi instytucjami (pierwszy reżim), i zobowiązując obywateli polskich i cudzoziemców do złożenia oświadczeń w kwestii współpracy z „podobnymi” instytucjami obcymi (drugi reżim). W ramach tego drugiego reżimu istnieją z kolei dwie sytuacje: jeśli chodzi o instytucje, których materiały są gromadzone w IPN, i takie, których materiałów IPN nie gromadzi. Należy sądzić, że ta ostatnia podkategoria w ogóle nie powinna być objęta działaniem ustawy, ponieważ cały tryb sprawdzania prawdziwości oświadczenia w takim wypadku nie może być uruchomiony. Niemniej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego został tak sformułowany, że uniemożliwia wyłączenie z jego zakresu współpracy z obcymi instytucjami służb „podobnych” do wymienionych w art. 2 ust. 2. To powoduje, przy stosunkowo szerokim objęciu obowiązkiem składania oświadczeń także cudzoziemców, a to z uwagi na zakres podmiotowy art. 4, konieczność oświadczeń cudzoziemców co do współpracy z „własnymi” służbami niejawnymi (wywiady wszelkiego rodzaju), szkolnictwo

w zakresie spraw wewnętrznych, organy cenzury, organy administracji centralnej w zakresie spraw wyznaniowych itp. instytucje „podobne” do wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy. Okoliczność, że takie ujawnienie współpracy można w tej sytuacji łatwo ukryć wobec IPN czy prokuratury, nie zwalnia od powinności złożenia oświadczenia i sankcji (występujących *ex lege*) za brak tego złożenia, będącego wynikiem błędu co do oceny „podobieństwa” instytucji. Tylko jednoznaczne określenie zakresu ich zadań umożliwiłoby odczytanie treści ust. 2, i tylko przy założeniu, że dostępne są formalne informacje o zakresie zadań organu (instytucji) państwa obcego. Z tej więc przyczyny należy uznać trafność zarzutu niekonstytucyjności art. 2 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji. Przyczyną jest brak dostatecznej precyzji kontrolowanego przepisu powodująca niejasność co do powinności składania oświadczeń o współpracy.

W trakcie rozprawy przedstawiciel Sejmu argumentował, że rzeczywista treść art. 2 ust. 2 powinna być ustalana z uwzględnieniem brzmienia preambuły do ustawy o ujawnianiu informacji, która pozwala nie mieć wątpliwości, że chodzi w tym wypadku o organy podobne do organów państwa komunistycznego, których działalność „była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Podnosił także, że parlament miałby zasadnicze trudności ze ścisłym skatalogowaniem całej różnorodności organów tego typu państw obcych oraz że istnienie identycznego literalnie przepisu w ustawie lustracyjnej z 1997 r. nie było dotychczas kwestionowane.

O ile można zgodzić się z tezą, że w drodze wykładni poprzez treść preambuły możliwe byłoby wywiedzenie, że chodzi w tym wypadku o współpracę z organami państw komunistycznych, cokolwiek miałyby to dzisiaj znaczyć, to argument, iż parlament miałby trudności ze skatalogowaniem tego typu organów, można i należy odwrócić i stwierdzić, że tym bardziej osoba podlegająca tej ustawie w tym właśnie punkcie miałaby zasadnicze trudności z ustaleniem swego obowiązku prawnego w tym zakresie. Nieprzekonujący jest też hipotetyczny argument, że wielość organów podobnych w innych państwach nie poddaje się szczegółowej regulacji, wydaje się bowiem, że stan badań nad strukturami państw totalitarnych, szczególnie w bezpośrednim sąsiedztwie, pozwala w wystarczającym stopniu identyfikować takie organy imiennie.

Na koniec trzeba także podnieść, że zarzut braku wcześniejszej dyskwalifikacji konstytucyjnej rozważanej normy jest chybiony. Analizowany tu przepis nie był poddany kontroli konstytucyjności, ponieważ nie został dotychczas przez nikogo zakwestionowany w postępowaniu przed Trybunałem. Stało się to dopiero w sprawie niniejszej. Trybunał Konstytucyjny działa zaś na wniosek, nie z urzędu. Przyjęcie poglądu prezentowanego przez przedstawiciela parlamentu

miałoby wartość argumentacyjną tylko wtedy, gdyby Trybunał mógł w zakresie kontroli konstytucyjności działać *ex officio*.

W tej sytuacji zarzut dotyczący sprzeczności art. 2 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji uznać należy za wykazany.

## **10. Katalog osób pełniących funkcje publiczne.**

**10.1. Znaczne poszerzenie podmiotowego zakresu obowiązku lustracyjnego a cele lustracji.** Ustawa o ujawnianiu informacji wskazuje krąg „osób pełniących funkcje publiczne”, które – zgodnie z art. 7 zaskarżonej ustawy – podlegają obowiązkowi złożenia oświadczenia lustracyjnego. W znaczący sposób poszerzono tu katalog osób lustrowanych w porównaniu z sytuacją przewidzianą na tle ustawy lustracyjnej z 1997 r. Ta ostatnia zawierała blisko dwadzieścia pozycji przewidzianych do lustracji; art. 4 projektu poselskiego ustawy o ujawnianiu informacji wskazywał 23 takie pozycje; prezydencki projekt nowelizacji tej ustawy przewidywał już 43; w ustawie o ujawnianiu informacji w ostatecznym kształcie znalazły się 53 pozycje objęte obowiązkiem lustracji.

Zarysowana w okresie 10-lecia obowiązywania w Polsce ustawowych procedur lustracyjnych dynamika poszerzania kręgu osób lustrowanych wyraźnie wskazuje, że cel ostatniej regulacji wyraźnie różni się z celami lustracji w świetle dokumentów Rady Europy i orzecznictwa na tle europejskiej Konwencji. W świetle tych ostatnich dokumentów celem lustracji jest przede wszystkim ochrona demokracji przed reminiscencjami totalitaryzmu. Natomiast celem wtórnym, podporządkowanym realizacji celu głównego – indywidualne ukaranie jednostek, które z potępionym reżimem totalitarnym kolaborowały (przy czym konieczne jest zachowanie gwarancyjnych instrumentów właściwych regulacjom penalnym). W świetle ustawy należałoby natomiast przyjąć, że problem współpracy ze służbami państwa totalitarnego z czasem ulega zaostrzeniu. Tymczasem upływ czasu z natury rzeczy zmniejsza niebezpieczeństwo szantażu i wiąże się z naturalną wymianą dawnych kadr. Zgodnie zatem ze standardem europejskim (por. Rezolucja nr 1096) rozliczenie z totalitaryzmem zakłada, w miarę upływu czasu, ograniczenie w czasie i słabnięcie argumentu o możliwości wykorzystania materiałów operacyjnych aparatu totalitarnego do szantażu funkcjonariuszy (ze strony osób trzecich, grup nacisku, ośrodków zagranicznych). Ta okoliczność winna być brana pod uwagę w tle poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy katalog osób lustrowanych powinien być z powodów merytorycznych poszerzany, czy raczej w miarę upływu czasu ograniczany. Jednakże ta okoliczność sama w sobie nie stanowi



wystarczającej przesłanki stwierdzenia konstytucyjności czy niekonstytucyjności ostatnio przyjętej w tej materii regulacji.

Przesłankami takimi są natomiast szczególności poprawność legislacji z punktu widzenia standardu konstytucyjnego, właściwego dla regulacji penalnych, oraz jej niezbędność z punktu widzenia art. 51 ust. 2 Konstytucji („Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”) i konieczność w świetle wymagań stawianych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**10.2. Definiowanie osoby „pełniącej funkcję publiczną” na tle art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji.** Konstrukcja przepisu art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji wskazuje, że decydujące znaczenie dla zbudowania katalogu stanowisk, funkcji publicznych ma enumeratywne ich wyliczenie, a nie istota funkcji publicznej. Mamy więc tu do czynienia z definiowaniem osoby pełniącej funkcję publiczną nie poprzez wskazanie cechy odróżniającej ją od funkcji niepublicznej, ale z zabiegiem polegającym na odwróceniu kolejności rzeczy. Osobą pełniącą funkcję publiczną staje się w ten sposób każda osoba wymieniona w tym katalogu, bez względu na charakter i istotę pełnionej funkcji.

Przystępując do odpowiedzi na pytanie, czy katalog określony w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji zbudowany został poprawnie, należy na początek wskazać, że pojęcie „osób pełniących funkcję publiczną” jest zawarte w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Pomocą w definiowaniu konstytucyjnego terminu „funkcja publiczna” może być także art. 103 Konstytucji traktujący o zasadzie niepołączalności mandatu posła i senatora z funkcjami publicznymi wskazanymi bądź to w samej Konstytucji (ust. 1 i 2), bądź to w ustawie, w szczególności w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199).

W świetle przywołanych regulacji konstytucyjnych nie może ulegać wątpliwości, że osoba pełniąca funkcję publiczną staje się nią poprzez wykonywanie zadań władzy publicznej i gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zdanie drugie art. 61 *in fine*). Znajduje to także potwierdzenie w rozważaniach Trybunału Konstytucyjnego na temat znaczenia terminu „osoba pełniąca funkcję publiczną”, prowadzonych w sprawie z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). Trybunał podkreślił przede wszystkim, że pojęcie „osoba publiczna” nie jest równoznaczne z pojęciem „osoba pełniąca funkcje publiczne”. Ten pierwszy termin jest znacznie szerszy i obejmuje również osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania postaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie ze względu na różnorakie dokonania, np. artystyczne, naukowe czy sportowe.

Analizowane pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest w tym wypadku ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1 Konstytucji, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). Oczywiście, takie stwierdzenie nie wyjaśnia jeszcze wszystkiego.

Zdaniem Trybunału nie jest też możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna może być uznana za pełniącą funkcję publiczną. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy są kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.

**10.2.1. Konieczność wyłączenia z pojęcia osób pełniących funkcje publiczne osób niewykonyjących imperium państwowego i niegospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*).** W świetle powyższych rozważań nie może być wątpliwości, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*). W szczególności nie pełnią funkcji publicznych w rozumieniu art. 61 Konstytucji:

- rektorzy i prorektorzy niepublicznych szkół wyższych oraz dyrektorzy szkół niepublicznych (art. 4 pkt 18 i 45 ustawy o ujawnianiu informacji);
- członkowie zarządów lub rad nadzorczych osób prawnych, które uzyskały koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych, oraz osoby fizyczne, które uzyskały taką koncesję (art. 4 pkt 20);
- członkowie zarządu lub rady nadzorczej wydawcy, współnika spółki osobowej będącej wydawcą lub osoby fizyczne będące wydawcami w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe; Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm. (art. 4 pkt 21);
- członkowie organu zarządzającego, nadzorczego lub kontrolnego podmiotu podlegającego nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego (art. 4 pkt 23);
- pracownicy naukowcy, naukowo-dydaktyczni lub dydaktyczni zatrudnieni na stanowisku profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, docenta, adiunkta lub starszego wykładowcy (art. 4 pkt 44 lit. a);
- osoby zajmujące stanowiska kierownicze w niepublicznych szkołach wyższych, w szczególności dziekana albo prodziekana wydziału, dyrektora i wicedyrektora, kanclerza, kustosa, prezesa, wiceprezesa, sekretarza naukowego (art. 4 pkt 44 lit. b i c);
- biegli rewidenci (art. 4 pkt 49), doradcy podatkowi (art. 4 pkt 50);
- dziennikarze (art. 4 pkt 52);
- i wreszcie – członkowie organu zarządzającego, organu nadzoru lub organu kontroli wewnętrznej polskiego związku sportowego lub spółki kapitałowej zarządzającej ligą zawodową w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym; Dz. U. Nr 155, poz. 1298, ze zm. (art. 4 pkt 53).

Niektóre z wyżej wymienionych stanowisk są zajmowane, a niektóre z wymienionych zawodów są wykonywane przez osoby, o których na pewno można powiedzieć, że są osobami publicznymi. Dotyczy to w szczególności pracowników naukowych wyższych uczelni, dyrektorów szkół niepublicznych, dziennikarzy, choć zapewne nie wszystkich. Ale samo umieszczenie ich w katalogu, o którym mowa w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji, nie czyni z nich jeszcze osób pełniących funkcje publiczne w znaczeniu wyżej ustalonym, wyprowadzonym z konstytucyjnych unormowań odnoszących się kwestii funkcji publicznej. Cechą relewantną wyróżniającą kategorię „osób pełniących funkcje publiczne” jest rzeczywiste wykonywanie władztwa publicznego bądź gospodarowanie mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Ustawodawca, posługując się terminami znanymi w Konstytucji, a w tym wypadku precyzyjnie tam zdefiniowanymi, nie może nadawać im w drodze ustawy innego znaczenia niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych. Tego rodzaju zabieg legislacyjny, odwracający konstytucyjny porządek rzeczy,

zacierający znaczenie używanych pojęć, z istoty swojej jest niedopuszczalny w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji). W niniejszym wypadku mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją, w której doszło do ewidentnego przemieszania „osób pełniących funkcje publiczne” z „osobami publicznymi”, bez próby uzasadnienia, chociażby w uzasadnieniu projektów ustawy o ujawnianiu informacji oraz jej nowelizacji, jaki jest powód jednakowego potraktowania tych dwóch kategorii osób. I o ile dokonana w zaskarżonej ustawie identyfikacja osób pełniących funkcje publiczne *sensu stricto*, na tle unormowań konstytucyjnych, nie budzi większych zastrzeżeń, to objęcie katalogiem z art. 4 także pewnej grupy osób, które mogą być uznane za osoby publiczne, ale którym nie można przypisać pełnienia takich funkcji, budzi zasadnicze konstytucyjne zastrzeżenia. Jest to tym bardziej widoczne, że wyboru dokonano w sposób przypadkowy, co musi wywoływać zastrzeżenia co do zachowania kryterium niezbędności i konieczności jako cechy decydującej, wymaganej przez Konstytucję proporcjonalności ingerencji ustawodawcy (por. wyżej, pkt 10.2.). Ustawodawca, enumeratywnie wymieniając różne grupy osób i zawodów, nie pokusił się o wskazanie (lub umożliwienie wskazania) takich cech relewantnych, które umożliwiłyby racjonalizację dokonanego wyliczenia. Gdyby bowiem np. poszukując kryterium poddania lustracji „osób publicznych”, odwołać się do ich wpływu na innych członków społeczeństwa, to także i to kryterium zastosowano przypadkowo. Na przykład znani pisarze, poeci, nauczyciele szkół, w szczególności średnich, itd., mają nie mniejszą przecież siłę oddziaływania na zachowania innych osób niż te osoby publiczne, które w ustawie poddano lustracji.

**10.2.2. Konieczność odróżnienia wykonywania funkcji publicznej jako opartej na kompetencji (prawnej) i wpływu społecznego, niewynikającego z kompetencji.** Odnosi się to szczególnie do dziennikarzy. Dziennikarze mają, poprzez media, w tym elektroniczne, niejednokrotnie olbrzymią możliwość wpływania na ludzkie zachowania. Wpływ ten następuje jednak nie w drodze działań opartych na wyraźnie wskazanej podstawie prawnej, tak jak to się dzieje w wypadku „osób pełniących funkcje publiczne” (osoby te, działając, realizują swoją kompetencję, wynikającą z wyraźnego wskazania przez przepis prawa); działanie dziennikarzy ujawnia się w przestrzeni publicznej poprzez zachowania dozwolone, niebędące realizacją kompetencji udzielonej przez prawo, które co najwyżej mogą podlegać ograniczeniom czy wręcz zakazom. Prawo w tym ostatnim wypadku wyznacza granice działania, a nie podstawę lub obowiązek działania.

Konkludując, trzeba odróżnić prawnie określony rodzaj i zakres działalności oraz także kompetencje, jak to się dzieje w wypadku „osób pełniących funkcje publiczne”, od faktycznego wpływania na zachowania innych ludzi. Ta pierwsza sytuacja dotyczy osób działających z mocy

prawa i na jego podstawie, wyraźnie wskazanej w konkretnej ustawie. Tej kategorii, innymi słowy, wolno tylko to, co jest dozwolone konkretnym przepisem ustawy. Druga kategoria obejmuje wszelkie działania, z wyjątkiem tych, które są zakazane. Z punktu widzenia gwarancji prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego, inaczej w obu wypadkach przedstawia się możliwość, dopuszczalność i potrzeba zapewnienia autonomii informacyjnej dla przedstawicieli obu grup. W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne *sensu stricto* wymaganie radykalnej przejrzystości jest nie tylko dozwolone, ale wręcz konieczne; ujawnianie wiedzy o ich przeszłości (a więc poddanie ich lustracji) nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych z punktu widzenia przepisów składających się na obowiązek poszanowania autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji). Inaczej jest, gdy dana osoba nie pełni funkcji publicznej, gdyż pracuje w jednostce organizacyjnej, której działanie nie jest wypełnianiem tych funkcji, albo – choć pracuje w jednostce wypełniającej funkcje publiczne – w kompetencjach danej osoby nie leży wykonywanie takiej funkcji.

**10.2.3. Sytuacja pracowników naukowych jako osób publicznych niepełniących funkcji publicznej.** To samo należy odnieść do pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych lub dydaktycznych, zatrudnionych na stanowiskach profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, docenta, adiunkta lub starszego wykładowcy (art. 4 pkt 44 lit. a). Będąc osobami publicznymi, nie podejmują działań opartych na wyraźnie wskazanej podstawie prawnej, rezultat tych działań nie przybiera postaci aktu prawnego, a w szczególności decyzji, które mają wpływ na sytuację prawną innych osób. Słusznie zwracano uwagę w debacie publicznej, że ze względu na siłę oddziaływania na otoczenie, w szczególności zakres oddziaływania profesorów i wykładowców szkół wyższych nie musi być większy niż profesorów i nauczycieli szkół średnich, nieobjętych jednak katalogiem z art. 4 ustawy, na studentów, uczniów i wychowanków. W tym kontekście widać wyraźnie, że deklarowany cel ustawy, odwołujący się do kwestii moralnych i etycznych, nie jest realizowany konsekwentnie, co budzi podejrzenie, czy jest on celem rzeczywistym.

W całej rozciągłości należy także odnieść do tej kategorii osób publicznych uwagi o iluzoryczności sankcji za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego, które ustawa wprowadza wobec dziennikarzy (por. punkt 10.2.5.). Zakaz pełnienia funkcji publicznej z mocy art. 57 ust. 1 w związku z art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, a właściwie wykonywania pracy naukowo-dydaktycznej, która jest istotą aktywności osób wymienionych w art. 4 pkt 44 lit. a tej ustawy, byłby bowiem nie do pogodzenia z gwarantowaną konstytucyjnie wolnością nauczania, o której mowa w art. 73 Konstytucji. W świetle tego restrykcyjnego uregulowania trudno byłoby

także przyjąć, że złożenie przez osobę tej kategorii oświadczenia lustracyjnego w późniejszym terminie – mogłoby uchylić wcześniejsze skutki niezłożenia oświadczenia. Ta okoliczność dodatkowo świadczy o niespełnieniu przez ustawodawcę w tym punkcie wymogu poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca także w tym wypadku nie zadbał o zróżnicowanie sankcji za niewykonanie obowiązku ustawowego w zależności od przyczyny i motywacji zachowania się osoby zobowiązanej, co naraża analizowane rozwiązanie na zarzut niezachowania zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zasadniczym jednak powodem orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu art. 4 pkt 44 lit. a jest nieuzasadnione zaliczenie osób w nim wymienionych do kategorii osób pełniących funkcje publiczne.

**10.2.4. Pracownicy naukowci pełniący funkcje publiczne.** Ze zgoła inną sytuacją, właśnie ze względu na charakter funkcji, mamy do czynienia w wypadku osób zajmujących w publicznych szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk lub w jednostkach badawczo-rozwojowych stanowisko kierownika lub zastępcy kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej, w szczególności dziekana albo prodziekana wydziału (art. 4 pkt 44 lit. b), lub stanowisko dyrektora instytutu, wicedyrektora instytutu, kustora, prezesa, wiceprezesa i sekretarza naukowego (art. pkt 44 lit. c). Tu sfera imperium jest czytelna i umieszczenie wymienionych wyżej osób w katalogu objętym lustracją przynajmniej z tego punktu widzenia nie nasuwa zastrzeżeń konstytucyjnych.

**10.2.5. Konstytucyjność lustracji radców prawnych, notariuszy i komorników.** Trybunał nie dopatrył się przekroczenia standardu konstytucyjnego w poszerzeniu katalogu osób lustrowanych o radców prawnych, notariuszy i komorników. Ustawa lustracyjna z 1997 r. poddawała lustracji sędziów i prokuratorów oraz adwokatów, przy czym wielokrotnie publicznie upowszechniana była informacja, że zaliczenie adwokatów do tej kategorii nastąpiło w wyniku oczekiwań samego środowiska adwokackiego, z uwagi na funkcje, jakie spełniali adwokaci jako obrońcy w procesach politycznych. Znalezienie się w kręgu osób lustrowanych ze względu na wykonywany zawód czy pełnioną funkcję nie może być, oczywiście, uzależnione od postawy danego środowiska. Konieczność poddania lustracji osób pełniących funkcje publiczne wskazują w sposób obiektywny i decydujący cele lustracji. Z tego punktu widzenia adwokaci oraz radcowie prawni muszą być uznani za pełniących funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów, tak jak to ujmowano na użytek definiowania „osoby pełniące funkcje publiczne” w sprawie o sygn. K 17/05.

Powyższe uwagi odnoszą się w nie mniejszym stopniu do notariuszy i komorników, których udział w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości jest również oczywisty. Sfera decyzyjna w wypadku dwóch ostatnich zawodów zaufania publicznego, zważywszy na pewne ich funkcje orzecznicze, jest wręcz znacznie większa niż w wypadku adwokatów czy radców prawnych. Z pewnością nie można zaliczyć notariuszy i komorników do stanowisk o charakterze wyłącznie usługowym lub technicznym, co w myśl orzeczenia w sprawie o sygn. K 17/05, wyłączałoby ich spod zakresu funkcji publicznej.

**10.2.6. Niekonstytucyjność zaliczenia dziennikarzy do kategorii osób pełniących funkcje publiczne.** Zbadanie prawidłowości z punktu widzenia porządku konstytucyjnego zaliczenia dziennikarzy do kategorii osób pełniących funkcje publiczne wymaga uwzględnienia kilku następujących elementów i okoliczności. Ustawa o ujawnianiu informacji w art. 4 pkt 52 odwołuje się do definicji dziennikarza zawartej w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, która pojęciem „dziennikarz” obejmuje bardzo szeroki krąg desygnatów. Jest nim każda osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Materiałem prasowym z kolei (art. 7 ust. 2 pkt 4 prawa prasowego) jest każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa. Należy także mieć na uwadze definicję redakcji z art. 7 ust. 2 pkt 8 prawa prasowego: jest to jednostka organizująca proces przygotowywania (zbierania, oceniania i opracowywania) materiałów do publikacji w prasie. Z zestawienia powyższych definicji prawnych wynika, że za dziennikarza na gruncie ustawy o ujawnianiu informacji należy uważać każdą niemal osobę kontaktującą się z redakcją w sprawie jakiegokolwiek materiału prasowego. Tak szeroko sformułowana definicja, uzasadniona być może w przeszłości celami państwa komunistycznego, szczególnie dbającego o kontrolę publikacji i osób zaangażowanych w ich powstawanie na każdym jego etapie, jest całkowicie nieprzydatna w nowym demokratycznym porządku państwa, a w szczególności – dla potrzeb właściwego stosowania procedur lustracyjnych, i z tego punktu widzenia nie spełnia wymogu określoności z art. 2 Konstytucji. Na osoby z kręgu tak nieostro oznaczonego nałożono takie same obowiązki jak na osoby pełniące najpoważniejsze funkcje państwowe, co należy samo przez się odczytać jako regulację naruszającą w rażący sposób także zasadę proporcjonalności.

Trzeba także mieć na uwadze, że niewykonanie nałożonego przez ustawę o ujawnianiu informacji obowiązku lustracyjnego, jeśli chodzi o wiele osób jedynie współpracujących z

redakcjami, byłoby sankcjonowane całkowicie iluzorycznie. Próba ograniczania aktywności tej grupy zawodowej, czy konkretnych osób uprawiających którąś ze znanych form publicystyki, godził w zasadę wolności głoszenia poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji), to jest takiej wolności, która z natury rzeczy nie poddaje się ograniczeniom podmiotowym.

Z tych względów należy uznać, że zaliczenie dziennikarzy do grupy osób pełniących funkcje publiczne jest konstytucyjnie wadliwe nie tylko ze względu na niewykonywanie przez dziennikarzy władztwa charakterystycznego dla funkcji publicznych (por. wyżej, część III punkt 10.2.2.), ale także ze względu na naruszenie proporcjonalności w nałożeniu ograniczeń na działalność realizującą konstytucyjne prawo do informacji.

#### **10.2.7. Niekonstytucyjność lustracji biegłych rewidentów, doradców podatkowych.**

Sytuacja tej grupy zawodowej została ogólnie już omówiona w pkt 10.2.1. W tym miejscu jedynie dodatkowo należy podnieść, że osoby te nie wykonują żadnych władczych funkcji ani w sferze imperium, ani w sferze dominium. Ich działalność, czy raczej aktywność zawodowa, ma cechy wyłącznie usługowe lub doradcze na użytek różnych podmiotów, także niepublicznych. Z tego powodu objęcie tych kategorii zawodowych lustracją nie znajduje uzasadnienia w świetle definicji osoby pełniącej funkcję publiczną, utrwalonej już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

#### **10.2.8. Niekonstytucyjność lustracji członków organów wymienionych w art. 4 pkt 53.**

Polskie związki sportowe, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, tworzone są jako stowarzyszenia lub związki stowarzyszeń, a zatem jako organizacje pozarządowe, podlegające nadzorowi ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu. Z natury rzeczy zatem osoby będące członkami ich organów statutowych, komisji kontrolnych czy wchodzące do organów tworzonych przez te związki spółek kapitałowych prawa handlowego, w tym lig zawodowych, nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Poddanie zatem tych osób rygorom lustracji jest całkowicie nieuzasadnione z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji, która w centrum uwagi musi mieć także zasadę oddzielenia sfery publicznej od sfery niepublicznej – rozdziału niezwykle istotnego w demokratycznym państwie prawnym. Ustawa o sporcie kwalifikowanym ujmuje regulowaną tam problematykę w stosunkowo ścisłe ramy nadzoru państwowego przez właściwego ministra. Nie znaczy to jednak jeszcze, że polskie związki sportowe stały się tym samym zdecentralizowanymi czy zdekoncentrowanymi formami sprawowania władzy wykonawczej w państwie.



**10.3. Zróznicowane wzorce decydujące o zakresowej niekonstytucyjności art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji.** Zważywszy, że skutkiem lustracyjnej dyskwalifikacji (nawet w razie tylko nieterminowości złożenia oświadczenia lustracyjnego) jest – z uwagi na ekscesywny charakter katalogu zawartego w art. 4 ustawy – pozbawienie nie tylko funkcji publicznych (zdolności ich pełnienia), lecz także możliwości wykonywania zawodu, pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej, i zważywszy to, że wolność wykonywania zawodu, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej pozostaje sama w sobie pod ochroną konstytucyjną, a w niektórych wypadkach – także pod ochroną europejskiej Konwencji, zakresowi podmiotowemu osób poddanych lustracji można postawić – odpowiednio do różnych kategorii podmiotowych (pkt 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19 sentencji) zarzut nieproporcjonalności we wkroczeniu w autonomię informacyjną, wolność gospodarczą, wolność pracy i wykonywania zawodu (a więc wartości chronione konstytucyjnie).

## **11. Oświadczenia lustracyjne oraz ich rejestry.**

**11.1. *Ratio legis* istnienia oświadczeń lustracyjnych jako nośnika informacji.** Nowelizacja ustawy o ujawnianiu informacji przywróciła instytucję oświadczenia lustracyjnego, występującą w ustawie lustracyjnej z 1997 r. Sam obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych, pod warunkiem że będzie się właściwie rozumiało jego funkcję. Zasadniczym celem złożenia oświadczenia lustracyjnego nie jest stworzenie okazji do oceny i następnie zbadania prawdomówności osoby lustrowanej. Zasadniczym celem ustawy jest bowiem ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Aby uzyskać przejrzystość wiedzy o sytuacji osób pełniących funkcje publiczne lub kandydujących do ich pełnienia wymaga się zatem w ustawie, aby osoby te składały oświadczenia o takich faktach. Tego rodzaju oświadczenia pełnią istotną rolę porządkującą cały proces lustracyjny w skali ogólnokrajowej, chociażby ze względu na procedury wyborcze.

Złożenie przez obywatela jakiegokolwiek oświadczenia na żądanie władz musi być objęte domniemaniem prawdziwości przytoczonych tam faktów, okoliczności itd. Domniemanie to może być, oczywiście, obalone w przyjętej procedurze i po spełnieniu pewnych warunków. Jak wyjaśniono już w sprawie o sygn. K 31/04, oświadczenia lustracyjne nie mogą być natomiast „rodzajem niedopuszczalnej gry z obywatelem”, swoistym testem prawdomówności. Chodzi tu o uzyskanie, warunkowej co prawda, pewności co do niepodejmowania w przeszłości przez daną osobę służby lub pracy w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, ale jednak mimo wszystko umożliwiającej w miarę sprawne prowadzenie procedur lustracyjnych w ogóle.

W przeciwnym wypadku lustracja musiałaby zakładać ustalenie i upublicznienie co najmniej nazwisk nie tylko funkcjonariuszy i pracowników służby bezpieczeństwa, co jest stosunkowo proste i przede wszystkim łatwo weryfikowalne, ale także wszystkich osób traktowanych jako współpracownicy organów bezpieczeństwa państwa, co spotkało się z zasadniczym sprzeciwem Trybunału Konstytucyjnego z powodów, o których niżej (część III, punkt 16).

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się niekonstytucyjności w treści samego art. 7 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, który mówi o obowiązku złożenia oświadczenia przez pewną kategorię osób. Przepis zbudowany jest poprawnie pod względem legislacyjnym. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na występujące w nim wyrażenie „Obowiązek złożenia oświadczenia, dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami”, gdyż jego konstrukcja ma znaczenie dla analizy i oceny konstytucyjności załącznika do ustawy, będącego wzorem oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 10.

**11.2. Treść oświadczenia lustracyjnego, determinowana jego wzorem.** Ocena zarzutu dotyczącego oświadczenia lustracyjnego wymaga rekonstrukcji normy w drodze wcześniejszego odczytania jej treści normatywnej poprzez treść załącznika (załącznik nr 1 do ustawy z 18 października 2006 r., [w:] załączniki do ustawy zmieniającej z 14 lutego 2007 r.). Tego rodzaju działanie jest zgodne z zasadą wypracowaną przez Trybunał Konstytucyjny (zob. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Mianowicie jeżeli wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (niewskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy (a także innej, niezbędnej), to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. Obowiązujący wzór oświadczenia lustracyjnego (załącznik nr 1 do ustawy z 18 października 2006 r., [w:] załączniki do ustawy zmieniającej z 14 lutego 2007 r.) zawiera słowa „po zapoznaniu się z treścią 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. Nr 218, poz. 1592, z późn. zm.), oświadczam, że (...)”. Dopiero zatem „możliwość zapoznania się z treścią ustawy” pozwala na prawidłowe wypełnienie obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego.

Owa „możliwość zapoznania się z treścią ustawy” wpisuje się w szerszy problem zaufania do prawa, pewności prawa (art. 2 Konstytucji). Jeżeli bowiem oświadczenie składa się bez zapoznania z tą treścią, to składa się oświadczenie nieprawdziwe co do jednego z elementów oświadczenia. W Dzienniku Ustaw opublikowano pierwotny tekst ustawy lustracyjnej z 18

października 2006 r. (Dz. U. Nr 218, poz. 1592) oraz tekst ustawy zmieniającej z 14 lutego 2007 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 162). Formalnie rzecz biorąc, ustawa została więc promulgowana. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie problem ogłoszenia ustawy postrzegał jednak szerzej. I tak w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165) wskazał, w świetle art. 88 Konstytucji, że do spełnienia warunku „ogłoszenia ustawy” konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego. Zasada taka podyktowana jest zarówno przez postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia „państwa prawnego”, jak i przez postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Zatem w niniejszej sprawie nie ma naruszenia art. 88 Konstytucji. Ale nie znaczy to, że tym samym automatycznie nie doszło do naruszenia zasady pewności (przewidywalności) prawa (art. 2 Konstytucji).

W art. 3 ustawy zmieniającej z 14 lutego 2007 r. ustawodawca wyznaczył 60-dniowy termin od dnia ogłoszenia tej ustawy (czyli od 15 lutego 2007 r., bo taką datą został oznaczony Dziennik Ustaw, w którym ustawa ta została opublikowana) na ogłoszenie tekstu jednolitego ustawy z 18 października 2006 r. Wyznaczenie tak odległego terminu ogłoszenia tekstu jednolitego (został opublikowany w Dz. U. Nr 63 z 11 kwietnia 2007 r., pod poz. 425, a więc termin 60-dniowy został dotrzymany) wskazuje, że tekst ten nie mógł być źródłem odczytania treści ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 lutego 2007 r. dla adresatów zawartych w niej norm prawnych (w szczególności: osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego w określonych terminach, por. art. 56 ustawy). Tymczasem to właśnie tekst jednolity, inaczej niż teksty ujednolicone, ma przymiot autentyczności taki sam jak tekst pierwotny ustawy. To co do tekstu jednolitego istnieje domniemanie, że kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca. Należy tu także uwzględnić, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606, ze zm.) tekst jednolity ogłasza się, jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się jej tekstem może być istotnie utrudnione.

Ustawa zmieniająca z 14 lutego 2007 r. wprowadziła nie tyle nawet istotne i liczne zmiany do ustawy z 18 października 2006 r., ile nadała jej w zasadzie nowy kształt. To, że posługiwanie się tekstem znowelizowanej ustawy lustracyjnej jest znacznie utrudnione, ustawodawca wiedział już w

momencie jej uchwalenia. Dlatego bardzo krytycznie należy ocenić wyznaczenie tak odległego terminu ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy lustracyjnej, tym bardziej że nakłada się to na poważne wątpliwości na płaszczyźnie intertemporalnej (wątpliwości co do terminów i czasowego zakresu obowiązywania poszczególnych norm). W takiej sytuacji brak tekstu jednolitego stwarza pułapkę dla adresatów norm prawnych, szczególnie że normy te nakładają obowiązki, których niewykonanie w terminie (upływającym przed datą opublikowania tekstu jednolitego) rodzi dla znacznej rzeszy osób zobowiązanych do składania oświadczeń daleko idące skutki w sferze wolności i praw. Uzasadnieniem nie może być tu konieczność natychmiastowego wejścia w życie zmienionych norm. Co istotne: podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 28 lutego 2007 r. przedstawiciel Sejmu (poseł A. Mularczyk, s. 30-32 protokołu z rozprawy z 28 lutego 2007 r.), przyznał, że ustawodawca miał świadomość, że brak tekstu jednolitego, niejasności co do liczenia terminów i regulacji intertemporalnej rodzą wątpliwości na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji, ale przyjęty tok procedowania wynikał z trudnej sytuacji, w jakiej znalazł się ustawodawca, chcąc uniknąć „pewnego rodzaju chaosu prawnego”. Ów „chaos prawny” spowodował prawodawca i nie może on przerzucać skutków swoich zaniedbań na obywateli, zmuszając ich do składania oświadczeń z założenia zawierających poświadczenie nieprawdy, przynajmniej w zakresie okoliczności towarzyszących możliwości uzyskania wiedzy o treści i znaczeniu ustawy. Niejasności dotyczące samego pojęcia współpracy, a zwłaszcza nakładania się na definicję współpracy (z art. 3a ustawy) rozmaitych form zjawiskowych kolaboracji ze służbą bezpieczeństwa państwa totalitarnego, ujawnianych w ramach publikacji katalogów IPN, podczas gdy obrona wobec przypisania do katalogu realizować się ma poprzez badanie prawdziwości oświadczenia lustracyjnego, rzutują na znaczenie art. 7 ustawy. Składający oświadczenie lustracyjne nie może być bowiem pewien, jak zostaną zakwalifikowane jego kontakty ze służbą bezpieczeństwa państwa totalitarnego, skoro nie wie, „jak był traktowany” w dokumentacji tych służb (a to podlega ujawnieniu w katalogach, służących jako probierz prawdziwości oświadczenia), ani nie może przewidzieć, jak zostaną zinterpretowane dane ewidencyjne go dotyczące (art. 52c ust. 2 ustawy o IPN). Nie może więc w związku z formułą oświadczenia (determinowaną przez jego wzór w załączniku) dokonać należytej kwalifikacji swej sytuacji.

Należy zauważyć, że negatywne skutki ustawa wiąże nie z „kłamstwem” (działanie wolicjonalne), lecz z niezgodnością z oceną materiałów operacyjnych służb państwa totalitarnego, dokonaną na drodze administracyjnej, w ramach postępowania sprawdzającego oświadczenie. W tej sytuacji trzeba uznać, że przepis o obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, na skutek braku precyzji co do przedmiotu oświadczenia (wzór oświadczenia, determinowany załącznikiem do ustawy) narusza standard rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Oświadczenie lustracyjne składa się nie „w sprawie pracy, służby lub współpracy” albo jako „dotyczące pracy, służby lub współpracy” (jak o tym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy), lecz jako „oświadczenie o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa lub współpracy z nimi” (tak wzór oświadczenia określony w załączniku do ustawy o ujawnianiu informacji). Wymagane jest przy tym nie skreślenie informacji negatywnej, lecz podkreślenie informacji pozytywnej. Oznacza to zbędne z punktu widzenia relacji zasada – wyjątek domniemanie kolaboracji z reżimem totalitarnym. Jakkolwiek kwestia ta sama w sobie nie mogłaby być uznana za wystarczającą przesłankę decydującą o niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 ustawy (obowiązek złożenia oświadczenia), to jednak w odniesieniu do art. 10 ustawy, łącznie z innymi przesłankami uzasadnia zarzut nierzetelności legislacyjnej badanej normy, a także naruszenia art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady zaufania.

### **11.3. Wprowadzenie w błąd osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia lustracyjnego poprzez treść i formę wzoru tego oświadczenia.**

Nowa regulacja lustracyjna, w przeciwieństwie do ustawy lustracyjnej z 1997 r. zakłada dwie formy kolaboracji z organami bezpieczeństwa państwa. Są to: a) świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji (art. 3a ust. 1) oraz b) świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacja przekazywana była organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela (3a ust. 2). Współpraca określona w ust. 1 musiała mieć charakter tajny – pojęcia „świadoma i tajna” użyte zostały koniunktywnie. Natomiast współpraca, o której mowa w ust. 2, nie musiała być tajna, wręcz przeciwnie: jawność była w tym wypadku co najmniej regułą, jeśli taki obowiązek miał wynikać z ustawy. Mimo to wzór oświadczenia o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., stanowiący załącznik do ustawy, odwołując się do art. 2 i art. 3a ustawy, a zatem do obydwu ustępów tego ostatniego artykułu łącznie, sugeruje swym literalnym brzmieniem w odniesieniu do współpracowników istnienie obowiązku ujawnienia poprzez to oświadczenie jedynie współpracy tajnej.

Można się domyślać, że treść załącznika do ustawy o ujawnianiu informacji została mechanicznie przeniesiona z poprzedniej regulacji, tj. z ustawy lustracyjnej z 1997 r., z powołaniem się na nową już numerację jednostek redakcyjnych w nowej regulacji lustracyjnej, ale z

niedopuszczalnym pominięciem nowej, rozbudowanej definicji współpracy, tym razem obejmującej także współpracę nietajną z art. 3a ust. 2.

Tego rodzaju uchybienie legislacyjne, bez względu na to, jaka była intencja ustawodawcy i cel tego rodzaju konstrukcji legislacyjnej, czyni wzór oświadczenia dokumentem nieprzydatnym w postępowaniu lustracyjnym, ponieważ prawdziwość tego oświadczenia byłaby badana nie tylko pod kątem tajnej współpracy, ale współpracy zdefiniowanej w obydwu ustępach art. 3a.

W świetle powyższego, oświadczenie lustracyjne, złożone według ustawowego wzoru, mogłoby rodzić skutki jedynie co do faktu współpracy tajnej, według definicji, jaką nadaje art. 3a ust. 1, i w tym znaczeniu zachowuje swoją moc jedynie w odniesieniu do tej formy współpracy, pod warunkiem, oczywiście, że obowiązek lustracyjny obejmuje daną osobę nadal, to jest także po niniejszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. Nie może natomiast wywoływać żadnych skutków z punktu widzenia weryfikowania jego treści w kontekście art. 3a ust. 2, chociaż formalnie rzecz ujmując, art. 3a ust. 2 został we wzorze oświadczenia powołany. Nie może zatem, podkreślmy to raz jeszcze, rodzić negatywnych skutków prawnych dla osoby wypełniającej urzędowy wzór, ze względu na rozminięcie się treści normatywnej załącznika z postacią instruktywną wzoru. W tej sytuacji należy uznać, że treść art. 10 ustawy (w związku z treścią załącznika nr 1) jest niezgodna z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasady przyzwoitej legislacji (brak opracowania tekstu jednolitego skomplikowanej treściowo i strukturalnie ustawy; nieprecyzyjne określenie przedmiotu oświadczenia), przy jednoczesnym zmuszeniu (z uwagi na termin składania oświadczeń i skutki braku ich złożenia) adresatów ustawy do składania oświadczeń nieprawdziwych w zakresie wiedzy o treści ustawy. Ten ostatni skutek powoduje naruszenie art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę zaufania do prawa.

**11.4. Informacja o niewykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 7/01 w kwestii wzoru oświadczenia lustracyjnego.** Na marginesie tego fragmentu rozważań należy podnieść, że treść wzoru oświadczenia lustracyjnego w formie załącznika do ustawy lustracyjnej z 1997 r. była badana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 7/01. Wprawdzie zakres kontroli konstytucyjności obejmował wówczas jedynie część „B”, i to wyłącznie w odniesieniu do funkcjonariuszy i pracowników organów bezpieczeństwa państwa, niemniej jednak wyrok ten w pkt 2, stwierdzając niekonstytucyjność załącznika we wskazanym tam zakresie, obligował Sejm do znowelizowania art. 11 ust. 1 oraz art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z 1997 r., poprzez wprowadzenie do jego treści obowiązku wskazanego przez Trybunał. Do nowelizacji takiej nie doszło, nie została także zmieniona, w zakresie wskazanym przez Trybunał, praktyka publikacji części „B” załącznika. Być może prace nad nowelizacją ustawy poprzedniej, w myśl wyroku

Trybunału w sprawie o sygn. K 7/01, zwróciłyby baczniejszą uwagę ustawodawcy na aspekty legislacyjne załącznika i tym samym zapobiegłyby w przyszłości w toku prac nad aktualnie obowiązującą ustawą o ujawnianiu informacji aż tak zasadniczym błędem legislacyjnym, z jakimi mamy do czynienia na tle wzoru oświadczenia odczytywanego w kontekście całego poddanego kontroli konstytucyjności aktu normatywnego.

W związku z powyższym rodzi się kolejny raz gorzka refleksja, że pozostawianie bez echa prawodawczego wyroków Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wyjątkowo niekorzystnych skutków w funkcjonowaniu systemu obowiązującego prawa.

**11.5. Niekonieczność ujawniania oświadczeń lustracyjnych w formie elektronicznej jako przesłanka niekonstytucyjności art. 11 ustawy o ujawnianiu informacji.** Zaskarżony przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji sam w sobie nie może budzić zastrzeżeń konstytucyjnych, jeśli generalna idea lustracji została konstytucyjnie zaakceptowana. Jest też oczywiste, że zarchiwizowanie wpływających do IPN oświadczeń lustracyjnych wymaga odpowiedniej rejestracji. Nie może ona jednak przekraczać ram dokumentacji przeznaczonej wyłącznie do użytku wewnętrznego. W szczególności nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji) publikowanie oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej IPN w formie elektronicznej, z natury rzeczy w dzisiejszych warunkach powszechnie dostępnej. Niezbędne z punktu widzenia art. 51 ust. 2 Konstytucji informacje o obywatelach, którzy byli pracownikami, funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa bądź byli ich współpracownikami, udostępniane są, z mocy art. 13 ustawy o ujawnianiu informacji, w obwieszczeniach wyborczych i tego rodzaju forma dostępu osób bezpośrednio zainteresowanych do niezbędnego zakresu informacji jest z punktu widzenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) całkowicie wystarczająca. Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 11 ustawy o ujawnianiu informacji jest niezgodny z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi (art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji).

## **12. Postępowanie lustracyjne.**

**12.1. Jawność przed sądem lustracyjnym.** Ustawodawca zrezygnował z sądowego postępowania lustracyjnego przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie, co wiązało się z koniecznością rozpoznawania apelacji od wyroków pierwszej instancji także przez ten sąd. Aktualny model sądowego postępowania lustracyjnego, konieczny ze względu na liczbę spodziewanych spraw, można uznać za prawidłowy, także i ze względu na pełną dewolutywność

postępowania. Niepokój Trybunału Konstytucyjnego muszą budzić te wszystkie rozwiązania szczegółowe, które wprowadzają podmiotowe odstępstwa od reguł postępowania przewidzianych w rozdziale 3 ustawy o ujawnianiu informacji.

W szczególności odnosi się to do (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ujawnianiu informacji) zakazu wyłączania jawności postępowania przez sąd z urzędu w wypadkach tam wskazanych, jeśli ujawnienie okoliczności, o których mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1, dotyczy ma pracowników lub funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Tak daleko idące ustawowe ograniczenie swobody decyzyjnej gospodarza tego postępowania (sądu okręgowego) z przyczyn podmiotowych, niemające żadnego racjonalnego uzasadnienia w przedmiocie postępowania i dyskryminujące wskazaną tym przepisem grupę obywateli – musi być odczytane jako niezgodne z art. 2, art. 32 i art. 45 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 14 Konwencji. Ograniczenie to przybrało postać wręcz szykany, jako sprzeczne z zasadą godności człowieka, która jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a jej ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji). Z tej też przyczyny stwierdzono niekonstytucyjność art. 18 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu „chyba że były one pracownikami lub funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa”.

**12.2. Niekonstytucyjność wykluczenia lustracji osoby pomówionej o współpracę z aparatem bezpieczeństwa, jeżeli osoba ta nie pełniła funkcji publicznej (art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu informacji).** Przepisem dyskryminującym w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji jest pozbawienie osoby pomówionej o pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z nimi możliwości poddania się lustracji. Artykuł 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu informacji tak stanowi wobec osób, które nie pełniły funkcji publicznej wymienionej w art. 4 ustawy. O ile można było doszukiwać się *ratio legis* takiego unormowania na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy lustracyjnej (wąski krąg osób lustrowanych; ograniczone możliwości jedynego sądu lustracyjnego), to obecnie przy rozszerzonym katalogu osób lustrowanych, a przede wszystkim w związku z przekazaniem tego typu spraw sądom okręgowym, cel tego rozwiązania jest niezrozumiały. Osoby wykluczone tym przepisem musiałyby dochodzić swoich praw na drodze cywilnej lub karnej za ogólnych zasadach (najczęściej art. 212 k.k.), w sytuacji kiedy w systemie prawa jest procedura szczególna, lepiej dostosowana do kategorii spraw lustracyjnych. Tego rodzaju ograniczenie należy uznać za arbitralnie dyskryminujące; niezrozumiałe jest bowiem wyłączenie z całej grupy osób pomówionych tych tylko, które nie pełniły funkcji publicznej przed wejściem w życie ustawy. Jest to rozwiązanie nieproporcjonalnie (art. 31 ust. 3 Konstytucji) ograniczające pokrzywdzonego w możliwości dochodzenia ochrony jego naruszonych praw, co stanowi także uchybienie art. 6 Konwencji. Z tej przyczyny, na podstawie art. 2 Konstytucji (zasada



sprawiedliwości społecznej) i art. 45 Konstytucji (sprawiedliwość proceduralna, wyrażająca się w możliwości ochrony interesów na adekwatnej drodze sądowej) – stwierdzono niekonstytucyjność ograniczenia.

**12.3. Brak terminu weryfikacji oświadczenia lustracyjnego przekazanego przez sąd do IPN (art. 20 ust. 5a ustawy o ujawnianiu informacji).** Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niezakreślenie w art. 20 ust. 5a terminu, w jakim IPN ma przedstawić stanowisko sądowi w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą, w wypadku wszczynania postępowania lustracyjnego w trybie wnioskowym (art. 20 ust. 3 i 5), narusza konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji (art. 2). Ogólna zasada, że w braku ścisłego wskazania terminu miarodajny jest tu obowiązek działania niezwłocznego, w tym wypadku jest nieefektywna (nie daje się wyegzekwować) i przez to tworzy sytuację niepewności oraz narażania w nieokreślonym czasie na negatywne skutki dokonanego pomówienia. Stąd zarzut naruszenia art. 2 (nierzetelność legislacji) i art. 45 Konstytucji (brak realności sądowych gwarancji proceduralnych) Trybunał uznał za wykazany.

**12.4. Nieproporcjonalność sankcji utraty prawa wybieralności na 10 lat w wypadku nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego.** Zaskarżony art. 21a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji przewiduje tylko jedną sankcję za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego: utratę prawa wybieralności na 10 lat. O ile taka sankcja za złożenie nieprawdziwego oświadczenia dałaby się, choć również z trudem, usprawiedliwić w wypadku pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, to takiej samej sankcji, spotykającej kłamcę lustracyjnego będącego współpracownikiem, niezależnie od tego, jaki charakter miała współpraca i jak była długotrwała – nie sposób uznać za respektującą zasadę proporcjonalności. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że poprzednio obowiązująca ustawa lustracyjna z 1997 r. kładła nacisk na prawdziwość samego oświadczenia lustracyjnego, abstrahując od okoliczności podjęcia współpracy oraz jej przebiegu. Sam fakt pracy, służby czy współpracy nie był przez nią wprost piętnowany, a naganność tego rodzaju związków z organami bezpieczeństwa państwa była rekonstruowana niejako na marginesie treści normatywnej ustawy. Ustawa obecnie obowiązująca zrywa z tą swego rodzaju hipokryzją, nazywając rzecz po imieniu, przede wszystkim poprzez treść preambuły do ustawy. Ale sądowe wykazanie, że oświadczenie lustracyjne było nieprawdziwe, nie może przechodzić do porządku dziennego nad zróżnicowanymi stanami faktycznymi, z jakimi zwykle będziemy w takich wypadkach mieli do czynienia. Zbędne jest egzemplifikowanie na użytek tej sprawy różnorodności przypadków, z jakimi już miały do czynienia sądy w nieodległej przeszłości, niemniej jednak przesunięcie punktu ciężkości z badania jedynie prawdziwości oświadczenia lustracyjnego na merytoryczną stronę współpracy wiązać się musi z możliwością niuansowania

skutków tej współpracy, a co za tym idzie także z różnicowaniem okresu, na jaki sąd orzeknie utratę wybieralności. Pozbawienie sądu możliwości indywidualizacji odpowiedzialności – przez sztywne ustawowe wyznaczenie granicy prawa wybieralności, które ma charakter prawa konstytucyjnego (art. 62 i art. 99 Konstytucji), jest ingerencją ustawodawczą rażąco nieproporcjonalną (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczającą ochronę sądową (art. 45 Konstytucji), co w sumie narusza zasadę rzetelnej legislacji. Z tych względów Trybunał orzekł zakresową niekonstytucyjność kontrolowanej normy, w zakresie, w jakim pozbawia ona sąd możliwości określenia utraty prawa wybieralności poniżej granicy wskazanej przez ustawodawcę.

**12.5. Niekonstytucyjność sankcji utraty na 10 lat możliwości pełnienia funkcji wskazanych w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji.** Argumenty przemawiające za orzeczeniem zakresowej niekonstytucyjności w odniesieniu do przepisu art. 21a ust. 2 (pkt 12.4) mają zastosowanie na gruncie regulacji przewidzianej w art. 21h. W jednym i drugim wypadku chodzi bowiem o sztywność sankcji bez możliwości odniesienia się sądu do zróżnicowanych stanów faktycznych i co za tym idzie bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w konkretnej sprawie (indywidualizacja odpowiedzialności). Ustawodawca, przewidując sztywny, 10-letni okres pozbawienia możliwości pełnienia funkcji na wypadek stwierdzenia nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego – odniósł go do podmiotowego zakresu art. 4 ustawy. Jak już wyżej wskazano, analizując zakres art. 4 i konstytucyjność zaliczenia wszystkich wymienionych tam sytuacji do „funkcji publicznych”, ustawodawca w art. 4 umieścił nie tylko sytuacje, w których rzeczywiście chodzi o wykonywanie władztwa państwowego lub gospodarowanie majątkiem publicznym. Artykuł 4 kontrolowanej ustawy obejmuje bowiem także wykonywanie innych zajęć, zawodów czy świadczenia pracy w określonym zawodzie. W tej sytuacji obligatoryjne i automatyczne pozbawianie możliwości wykonywania tych zajęć lub pracy było szczególnie rażące. Prawda, że ograniczenie niniejszym wyrokiem zakresu podmiotowego art. 4 wpływa na ograniczenie odesłania zawartego w art. 21h ustawy. Niemniej nawet po tej modyfikacji automatyzm i sztywność przewidzianej tu sankcji nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji, ze względu na automatyzm działania), a także zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na sztywność sankcji).

**12.6. Niekonstytucyjność zakazu pełnienia funkcji publicznej wobec osób współpracujących pod przymusem (art. 21a ust. 3 w zw. z art. 21h ustawy o ujawnianiu informacji).** Jednym ze skutków stwierdzenia nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego jest utrata zdolności pełnienia funkcji wymienionych w art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji, także w sytuacji gdy chodzi o osoby, które współpracę z aparatem bezpieczeństwa podjęły pod przymusem

lub w obawie o utratę życia i zdrowia. Jest to niezrozumiałe i wewnętrznie sprzeczne, by zakaz pełnienia funkcji publicznej przewidziany w art. 21h ustawy o ujawnianiu informacji miał obejmować stany faktyczne stypizowane w art. 21a ust. 3. Działanie pod przymusem utraty życia lub zdrowia osoby poddanej tego rodzaju presji, bądź w obawie o życie lub zdrowie osób najbliższych, winno być uznane, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, za przesłankę wyłączającą sankcjonowanie tego rodzaju zachowań, skoro działanie pod przymusem rodzi nieważność oświadczenia woli w ogóle. Treść art. 21h w związku z art. 21a ust. 3 nie daje pewności, że tak rozumował ustawodawca, stąd konieczne było orzeczenie jak w pkt 29 wyroku, w celu usunięcia wszelkich wątpliwości powstających na tle obydwu powołanych przepisów. Wzorcem orzeczenia niekonstytucyjności tak określonej normy jest w tym wypadku art. 2 (rzetelność legislacji) i art. 31 ust. 3 Konstytucji (proporcjonalność ingerencji ustawodawcy).

**12.7. Ograniczenie możliwości kasacji w postępowaniu lustracyjnym.** Artykuł 21b ust. 6 ustawy o ujawnianiu informacji, przyznając tylko Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawo wniesienia z urzędu lub na wniosek osoby lustrowanej kasacji od prawomocnych orzeczeń sądowych, niedopuszczalnie – w świetle art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 6 Konwencji – wyłącza możliwość wniesienia kasacji przez samą osobę lustrowaną. Polskie prawo nie gwarantuje podmiotowego prawa do wniesienia kasacji i nie przewiduje w tym zakresie gwarancji konstytucyjnej. Jednak skoro ustawodawstwo zwykłe w innych sprawach: karnych, cywilnych, administracyjnych, poszerza możliwość ochrony naruszonych interesów i praw na drodze kasacji, to ten podwyższony standard wymaga honorowania przez ustawodawcę zwykłego, normującego szczególnie wypadek postępowania wedle procedury karnej. Pozbawienie osób poddanych lustracji możliwości wniesienia kasacji i powrót w tym zakresie do rozwiązań z systemu prawa przewidującego rewizję nadzwyczajną, należy uznać za arbitralne naruszenie zasad rzetelnej procedury. Argumenty pragmatyczne, związane z obawą natłoku spraw kasacyjnych w kwestiach lustracji, nie mogą służyć jako podstawa do obniżenia konstytucyjnego standardu ochrony. Byłoby to bowiem równoznaczne z aprobatą poglądu, że okoliczności faktyczne mogą uchylać działanie normy konstytucyjnej pod naciskiem trudności organizacyjnych. Konstrukcja przepisu, zakładającego, być może, że wymienione tam organy, uprawnione do wnoszenia kasacji, zadbają w pełni o interesy osoby lustrowanej, choć *prima facie* wydaje się to mocno wątpliwe z uwagi na spodziewaną liczbę tego typu spraw, nie bierze pod uwagę, kwestii podstawowej. W ten bowiem sposób nie zagwarantowano stronom procesu lustracyjnego „równości broni”, wynikającej z prawa do rzetelnego procesu. Z tego powodu pominięcie prawa osoby lustrowanej do wniesienia kasacji

od prawomocnego wyroku musiało być uznane za naruszające w tym zakresie prawo do sądu w nieproporcjonalny sposób.

**12.8. Niekonstytucyjność wyłączenia kognicji sądów dyscyplinarnych w zakresie orzekania o skutkach nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego.** Art. 21e traktuje orzeczenie sądu, stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną oświadczenia nieprawdziwego, jako obowiązkową przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej wymienionej w art. 4, wprowadzając wyjątek od tej reguły w odniesieniu do sędziów (art. 21f), przy czym przewiduje w postępowaniu dyscyplinarnym właściwym dla sędziów tylko jedną karę: złożenie sędziego z urzędu. Ustawodawca widział tu potrzebę odmiennego potraktowania tej ostatniej kategorii zawodowej, sprowadzając sąd dyscyplinarny do *de facto* roli wykonawcy jednej tylko przewidzianej w ustawie kary. Sędziowie nie są jedyną grupą zawodową, która podlega orzecznictwu dyscyplinarnemu, jednakże tylko wobec sędziów występuje gwarancja konstytucyjna w art. 180 ust. 2 Konstytucji, przewidująca właściwość sądu do złożenia sędziego z urzędu. Istnienie tego rodzaju kompetencji jakiegokolwiek sądu dyscyplinarnego zakłada istnienie pewnej swobody decyzyjnej orzekającego sądu. Przyjęta w ustawie konstrukcja, wprowadzająca jedynie pozór kognicji sądu dyscyplinarnego i w istocie kamuflująca rzeczywisty cel ustawy, nie może być uznana za spełniającą wymogi art. 2 Konstytucji, w którym mowa o rzetelności legislacyjnej. Jest ona także sprzeczna z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wypadku sędziów, z uwagi na pogwałcenie w ten sposób konstytucyjnej gwarancji kognicji sądu, jest to naruszenie szczególnie jaskrawe.

Również w wypadku prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 4 pkt 14-16 ustawy o ujawnianiu informacji), a także w wypadku adwokatów, radców prawnych, notariuszów i komorników (art. 4 pkt 47 i 48 ustawy) automatyzm sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia, i to z mocy prawa (art. 21e ustawy o ujawnianiu informacji), bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w ramach działalności orzeczniczej wyspecjalizowanych sądów dyscyplinarnych, znających specyfikę danej profesji, narusza zarówno zasadę rzetelnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak i zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji (acz w mniejszym stopniu, niż ma to miejsce w wypadku sędziów). Skoro bowiem w odniesieniu do wskazanych grup osób ustawodawca w ogóle decyduje się na powierzenie sądom dyscyplinarnym pewnego zakresu kognicji, musi jednocześnie pozostawić tym sądom choćby minimalny zakres swobody decyzyjnej, co nie zostało dochowane na tle niniejszej sprawy.

**12.9. Niekonstytucyjność powszechnego dostępu do informacji dotyczącej osób wymienionych w art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy o ujawnianiu informacji.** Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 22 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy jest konsekwencją wyłączenia wymienionych tam osób (członków zarządów lub rad nadzorczych osób prawnych, które uzyskały koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, oraz osób fizycznych, które uzyskały taką koncesję a także wydawców i redaktorów naczelnych w rozumieniu prawa prasowego) z katalogu osób pełniących funkcje publiczne (pkt 11 sentencji wyroku, por. pkt 10 uzasadnienia). Takiego rozstrzygnięcia wymaga rzetelność legislacji (art. 2 Konstytucji).

### **13. Skutki niezłożenia oświadczenia w terminie.**

**13.1. Arbitralność w określeniu skutków nieterminowego złożenia oświadczenia lustracyjnego.** Artykuł 57 ustawy o ujawnianiu informacji jest przepisem przejściowym, regulującym sytuację osób pełniących w momencie wejścia w życie ustawy funkcje zobowiązujące do złożenia oświadczeń lustracyjnych. Wobec tych osób przewiduje się powinność złożenia takiego oświadczenia w ustawowo określonym terminie. W art. 57 ust. 1, 2 i 3 określona została sankcja za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego w terminie. Uchybienie temu terminowi, bez względu na jego przyczynę, czy też skalę opóźnienia, jest obligatoryjną przesłanką pozbawienia osoby uchybiającej terminowi pełnionej przez nią funkcji publicznej. Wynika to z odesłania zawartego w tym przepisie do analizowanego wcześniej art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji. Jediną przewidzianą tu modyfikacją jest odrębne uregulowanie trybu nakładania sankcji za niezłożenie oświadczenia w terminie w odniesieniu do sędziów (art. 57 ust. 3). W istocie jest to ograniczenie pozorne (bliżej na ten temat por. wyżej, pkt 12. 8), ponieważ efekt końcowy tego postępowania (złożenie z urzędu, pozbawienie funkcji) nastąpiłby w każdym wypadku, niezależnie od przebiegu i rezultatów tego postępowania. Musi budzić wątpliwości konstytucyjne, ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, już sam fakt ustawowego zrównania pod względem skutków prawnych niezłożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie i złożenia nieprawdziwego oświadczenia. Są to zastrzeżenia zasadnicze, skoro to praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa lub współpraca z nimi są w świetle preambuły do ustawy o ujawnianiu informacji właściwym celem społecznego napiętnowania, a nie sam fakt niezłożenia oświadczenia.

Motywy ustawowego uregulowania przyjętego w art. 57 ustawy o ujawnianiu informacji było zapewne przekonanie, że dobitnie określona i nieuchronnie oddziałująca sankcja za niezłożenie oświadczenia w terminie – skłoni każdego podlegającego lustracji do przestrzegania tego terminu. Praktyka wskazuje jednak, że nie zawsze tak musi być, a powody uchybienia temu

terminowi nie zawsze bywają naganne. W rezultacie przyjętej konstrukcji zachwiana została proporcja wyrażana przekonaniem, że te same przyczyny powinny powodować te same skutki.

Ustawa o ujawnianiu informacji w postaci znowelizowanej przewiduje dwa wypadki pozbawienia funkcji publicznej: a) prawomocne orzeczenie sądu stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia będące przesłanką pozbawienia tej osoby pełnionej funkcji publicznej (art. 21e) oraz b) niezłożenie oświadczenia lustracyjnego w terminie. A oto niektóre konsekwencje ustawowego przyjęcia powyższej konstrukcji:

– Prawdziwe oświadczenie lustracyjne o współpracy (nawet długiej, poważnej i owocnej – w sensie szkodzenia innym) nie prowadzi do pozbawienia funkcji publicznej; ten skutek jest bowiem wiązany tylko z nieprawdziwym oświadczeniem lustracyjnym i z brakiem jego złożenia.

– Oświadczenie lustracyjne, w którym dana osoba napisała (zgodnie ze swym przekonaniem), że współpracowała z organami bezpieczeństwa, może stać się przedmiotem postępowania weryfikacyjnego IPN i sądu lustracyjnego (w związku z zarzutem nierzetelnego podania informacji w zbyt skromnym zakresie). Gdy ostatecznie w takim wypadku okaże się, że nie było współpracy, spowoduje to ocenę, że dana osoba złożyła fałszywe oświadczenie lustracyjne, i nastąpi pozbawienie jej funkcji publicznej.

– Gdy dana osoba złożyła oświadczenie o współpracy, na podstawie spotkań z funkcjonariuszami SB z okazji starań o paszport, a potem relacji z pobytu stypendialnego, nawet gdyby były to ogólniki, szczegółów nic nie znaczące, sąd uzna wówczas, że złożyła prawdziwe oświadczenie lustracyjne. Osoba ta nie zostaje pozbawiona funkcji publicznej, bo złożyła prawdziwe oświadczenie lustracyjne.

– Gdy dana osoba złożyła oświadczenie lustracyjne, że nie współpracowała z organami bezpieczeństwa, w identycznej sytuacji, jak wyżej opisana, a jednak sąd uznał, że osoba ta współpracowała z SB, bo udzieliła funkcjonariuszom pewnych informacji, wówczas następuje pozbawienie funkcji, ale nie z powodu kontaktów z SB, lecz z powodu nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego.

W konsekwencji:

– Najgorzej są traktowani ci, którzy w ogóle nie złożyli oświadczeń lustracyjnych, w tym także ci, którzy nigdy nic wspólnego nie mieli z organami bezpieczeństwa, a nawet byli przez nie represjonowani. Są oni pozbawieni funkcji publicznej bez żadnych dalszych formalności.

– Lepiej są traktowani ci, którzy współpracowali lub nie i złożyli fałszywe oświadczenia, bo mają możliwość skorzystania z procedury sądowej.

– Najlepiej są traktowani ci, którzy współpracowali, niezależnie od tego, w jakim stopniu, chociażby bardzo poważnym, i przyznali się do tego.

Przedstawione konsekwencje, rażące w wiązaniu przyczyn ze skutkiem (zaprzeczenie zasady proporcjonalności), są wynikiem kreowania mechanizmu łączenia negatywnych identycznych skutków z niezłożeniem oświadczenia lustracyjnego oraz ze złożeniem oświadczenia nieprawdziwego, przy czym cały ten ustawowy mechanizm budowany jest na przesłance nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego, ocenianego nie wedle kryteriów znanych osobie lustrowanej, lecz w wyniku zabiegu „przypisania prawdy” na podstawie kryteriów nieznanymi oświadczałemu w momencie składania oświadczenia. Ryzyko błędnej oceny jest tym większe, że pojęcie współpracy występuje w różnych zjawiskowo postaciach, inaczej ujętych w kontrolowanej ustawie i inaczej w ustawie o IPN, w której kontury tego zjawiska zależą od decyzji ocennych, a wręcz uznaniowych, i to niepodlegających kontroli administracyjnej.

**13.2. Zakres podmiotowy art. 57 ustawy.** Na tle stosowania art. 57 ustawy o ujawnianiu informacji mamy do czynienia z trzema kategoriami objętych nią osób „pełniących funkcje publiczne”. Są to:

a) pełniący te funkcje z wyboru powszechnego (Prezydent Rzeczypospolitej, posłowie i senatorowie oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego oraz organ i członek organu jednostki samorządu terytorialnego, organu związku jednostek samorządu terytorialnego oraz organu jednostek pomocniczych – art. 4 pkt 1, 2 i 17);

b) sędziowie (w tym prezesi sądów), prokuratorzy (w tym kierownicy powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury), radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 4 pkt 13-16), adwokaci, radcowie prawni, notariusze oraz komornicy (art. 4 pkt 47 i 48);

c) pozostałe osoby pełniące funkcje publiczne, wymienione w art. 4, objęte nadal obowiązkiem lustracyjnym, tj. z uwzględnieniem treści niniejszego wyroku.

**13.2.1. Sytuacja osób pełniących funkcje z wyboru powszechnego.** Zaskarżona ustawa weszła w życie w trakcie trwania kadencji osób wybranych w wyborach powszechnych. Osoby te bądź składały już oświadczenia lustracyjne pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy (w momencie zgłoszenia swej kandydatury: kandydaci na prezydenta oraz posłów, także do Parlamentu Europejskiego, oraz senatorowie, w części objętej definicją współpracy z art. 3a ust. 1), bądź nie były w ogóle zobowiązane do ich składania (kandydaci na stanowiska z wyboru w samorządzie terytorialnym). Powstawał zatem problem o charakterze intertemporalnym: czy te osoby powinny raz jeszcze złożyć oświadczenia lustracyjne (zwłaszcza że zostało rozszerzone, z uwagi na art. 3a ust. 2, pojęcie współpracy wymagającej ujawnienia w oświadczeniu), czy też, ze względu na trwającą kadencję funkcji z wyboru, obowiązek ten osób tych nie dotyczy.

Ani czynne, ani bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się w samym akcie głosowania. Bierne prawo obejmuje sobą uprawnienie do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów (por. obszernie na ten temat wyrok Trybunału z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Gdyby przyjąć, że wobec osób sprawujących mandat istnieje obowiązek powtórnego składania oświadczenia lustracyjnego, wówczas należałoby przyjąć, że ustawodawca w trakcie kadencji zmienił przesłanki powodujące pozbawienie funkcji. Przeczyłoby to zasadzie trwałości mandatu. Sprawowanie funkcji z mandatu wyborców, realizowanego w głosowaniu powszechnym, oznacza poddanie osób wybranych najbardziej rygorystycznym rygorom weryfikacyjnym, jakie są znane w demokratycznych ustrojach. W stosunku do tych osób brak jest racji przemawiających za koniecznością kolejnego składania oświadczenia lustracyjnego, w czasie trwania kadencji. Nakładanie nowych obowiązków lub ograniczeń w trakcie kadencji nie jest zakazane co do zasady. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niekonstytucyjności we wprowadzeniu w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (zob. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13, s. 79, wyrok z 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63) czy przepisu o wygaśnięciu mandatu w wypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (zob. wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). W obydwu tych wypadkach chodziło jednak o stany faktyczne aktualne jeszcze w trakcie kadencji. Wprowadzenie lustracji radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów nastąpiło natomiast dopiero w dziewiątym roku obowiązywania ustawy lustracyjnej z 1997 r., w sytuacji kiedy wcześniej ta kategoria „osób pełniących funkcje publiczne” nie była poddawana takiemu obowiązkowi i nie mogła się spodziewać, że inaczej będzie w przyszłości. Zamiar objęcia działaczy samorządowych lustracją nie pojawiał się przecież nigdy wcześniej nawet w projektach odnośnych ustaw.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, w razie nakładania nowych obowiązków, określenia pewnego okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. Dotychczas okresy takie przewidywano przede wszystkim na użytek prawa daninowego. Nie znaczy to jednak, że tylko tego typu obowiązki i związane z tym interesy powinny korzystać z pewnego okresu przystosowawczego. W nie mniejszym stopniu powinno to dotyczyć tak istotnych dla obywateli kwestii, jak prawa i obowiązki osób pełniących funkcje z wyboru, i to także ze względu na oczekiwania wyborców. Właściwym w takich wypadkach okresem dostosowawczym z natury rzeczy będzie trwająca właśnie kadencja osób wybieranych powszechnie i bezpośrednio.



W tej sytuacji za szczególnie rażący skutek należy uznać działanie art. 57 ustawy o ujawnianiu informacji, przewidujący pozbawienie z mocy prawa funkcji publicznej wskutek niezłożenia (nieterminowego złożenia) oświadczenia lustracyjnego (art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o ujawnianiu informacji). Działanie tego przepisu dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, a więc praw gwarantowanych konstytucyjnie. Dzieje się tak dlatego, że wyniki przeprowadzonych wyborów, a więc praktycznej realizacji zasady ludowładztwa, przewidzianej w art. 4 Konstytucji, ulegają tu przekreśleniu, w ich aspekcie czynnym i biernym. Należy uznać, że w wypadku wyborów powszechnych istnieje – wynikająca z zasady ludowładztwa – konstytucyjna podstawa chroniąca kadencję w toku przed nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencją ustawodawcy. A taką ingerencją jest rozwiązanie przewidujące utratę mandatu w razie nieterminowego złożenia oświadczenia lustracyjnego. Ani czynne, ani bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się bowiem w samym akcie głosowania. Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to jest to uprawnienie nie tylko do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów.

Przyjęte w art. 57 kontrolowanej ustawy rozwiązanie charakteryzuje nadto automatyzm skutku i brak procedur gwarancyjnych. W świetle powyższego należy rozwiązanie to ocenić jako nieproporcjonalną ingerencję w sam byt demokracji, oparty na kadencyjności organów przedstawicielskich. Tego typu obowiązki z zasady powinny być nakładane ze skutkami dla następnej kadencji, tym bardziej że funkcjonująca w porządku prawnym od 1997 r. poprzednia ustawa lustracyjna zdołała wytworzyć społecznie przyswojony już model – objęcia obowiązkiem lustracyjnym w zasadzie najważniejszych stanowisk w państwie, związanych z niewielkimi wyjątkami ze strukturami centralnymi. Poszerzenie tego katalogu osób lustrowanych o stanowiska z wyboru w samorządzie w trakcie kadencji – stworzyło sytuację nową, zaskakującą dla dziesiątek tysięcy osób związanych z samorządem. Tego rodzaju pułapki prawne, zastawiane na ludzi zgłaszających się do służby publicznej w zaufaniu do rozwiązań prawnych obowiązujących w chwili podejmowania decyzji o kandydowaniu, są niedopuszczalne w świetle zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

**13.2.2. Sytuacja sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszów, komorników.** Druga kategoria osób, którą należy wyróżnić z punktu widzenia skutków niezłożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie, to sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze i komornicy. Przedstawiciele tych profesji podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu, które w sposób właściwy, a przede wszystkim zniuansowany adekwatnie do konkretnych stanów faktycznych, powinno oceniać przyczyny niezłożenia oświadczeń i wyciągać wobec winnych

konsekwencje służbowe, aż do pozbawienia funkcji czy wykluczenia z zawodu włącznie. Automatyzm działania bardzo surowej sankcji i brak procedur, w ramach których można byłoby dokonać analizy i indywidualizacji oceny, to przyczyny orzeczenia niekonstytucyjności. Ocena przez Trybunał kwestii proporcjonalności jako kryterium niekonstytucyjności, w wypadku surowych i nieodwracalnych sankcji działających *ex lege*, została dokonana na tle sprawy o sygn. K 8/07 z 13 marca 2007 r. W orzeczeniu tym Trybunał ustalił przesłanki decydujące o dozwolonych granicach wykorzystania przez ustawodawcę swobody regulacyjnej. W szczególności konieczne jest zapewnienie mechanizmów gwarancyjno-kontrolnych, chroniących przed nieodwracalnością skutku.

**13.2.3. Pozostałe osoby.** Trzecia kategoria to wszystkie pozostałe osoby pełniące funkcje publiczne z art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji. Niezłożenie oświadczenia lustracyjnego w określonym ustawowo terminie miałyby zgodnie z przyjętym w art. 57 rozwiązaniem powodować pozbawienie osoby zobowiązanej, z mocy art. 21e ust. 1, pełnionej przez nią funkcji publicznej. Przepisy te nie różnicują w żaden sposób sytuacji osoby, która spóźniła się ze złożeniem oświadczenia lustracyjnego, lecz je ostatecznie, i to w krótkim czasie po upływie terminu, złożyła, oraz sytuacji osoby, która pozostaje w zwłoce lub w ogóle nie wywiązuje się z nałożonego obowiązku. Mamy tu do czynienia z sytuacją analogiczną do rozpatrywanej w sprawie o sygn. K 8/07. Przepis, który nie daje możliwości zastosowania zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z ustawowego obowiązku o charakterze publicznym, nie może być uznany za spełniający wymogi poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), a także za zachowujący wymogi zasady proporcjonalności. Stąd mechanizm automatycznego zastosowania sankcji za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego bez względu na przyczynę uchybienia temu obowiązkowi musiał być również uznany za niekonstytucyjny.

#### **14. Przepisy karne dotyczące świadków w postępowaniu lustracyjnym.**

Ustawodawca wprowadził odrębną regulację karną odnoszącą się do zeznań świadków w procesach lustracyjnych. Wprowadzono tu zaostrzone sankcje karne ze względów przedmiotowych (treść zeznań – art. 29 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji) oraz podmiotowych (w odniesieniu do pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa – art. 29 ust. 4). Sankcje te odbiegają od podstawowych uregulowań tej materii w kodeksie karnym. Jednakże zachowano jednocześnie wystarczająco szerokie granice swobody sędziowskiego wymiaru kary (widełki kar). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się tu niekonstytucyjnego naruszenia granic swobody ustawodawczej z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## **15. Dostępność informacji zawartych w dokumentach bezpieczeństwa państwa dotyczących osób pełniących funkcje publiczne.**

**15.1. Brak pełnego poszanowania ochrony danych wrażliwych. Przewidując powszechny dostęp do informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne (art. 22 ustawy), ustawodawca, z niezrozumiałych w świetle Konstytucji względów, ograniczył dostęp, wyłączając tylko niektóre z danych wrażliwych. Wymieniono tu: pochodzenie etniczne lub rasowe, przekonania religijne, przynależność wyznaniową oraz dane o stanie zdrowia i życiu seksualnym (art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy). Jest to katalog zbyt wąski, szczególnie w sytuacji, gdy art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych; Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm. (posługując się instytucją pojęć zastanych określonych przede wszystkim na podstawie wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego) przewiduje znacznie szerszy zakres danych, których przetwarzanie jest zabronione. Chodzi tu w szczególności o dane dotyczące: kodu genetycznego, nałogów, orzeczeń wydawanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, poglądów politycznych i filozoficznych. Tego rodzaju pominięcie nie jest usprawiedliwione koniecznością lustracyjną. Lustracja ma na celu przecież ujawnienie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nim (preambuła do ustawy o ujawnianiu informacji), a nie ujawnianie szeroko zakrojonej informacji o osobach podlegających lustracji. Z tego powodu zakres unormowania przewidziany w art. 22 ust. 3 pkt 1 musiał być uznany za sprzeczny z art. 2, a przede wszystkim z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 i 53 ust. 7 Konstytucji. W tym ostatnim przepisie konstytucyjnym mowa jest o zakazie zobowiązania do ujawnienia światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania, a brak jest przekonujących argumentów przemawiających za ograniczeniem konstytucyjnego prawa określonego w tym przepisie ze względu na usprawiedliwione cele zaskarżonej ustawy.**

**15.2. Wyłączenie ochrony danych dotyczących pracowników lub funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa.** Wyłączenie to, o którym mowa w art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy o ujawnianiu informacji, przybrało niedopuszczalną postać dyskryminującą. Konstytucyjność tego uregulowania może być uratowana przez nadanie temu przepisowi, w drodze odpowiedniej interpretacji, treści chroniącej w pełni dane osobowe tej kategorii osób. Trybunał Konstytucyjny sięgnął w tym wypadku po formę orzeczenia interpretacyjnego. Należy jednak podkreślić, że postać interpretacyjna tego punktu sentencji (35) obejmuje także te pominięte elementy katalogu danych wrażliwych, które ujęte zostały w pkt 34 sentencji wyroku, czyli pełny zestaw danych, o jakich mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

**15.3. Konstytucyjność ochrony danych adresowych i numerów PESEL.** Nie budzi natomiast wątpliwości konstytucyjnych regulacja chroniąca dane adresowe i numery PESEL (art. 22 ust. 3 pkt 3), wręcz przeciwnie, jest ona ze wszech miar pożądana, podobnie jak przewidziana w art. 22 ust. 5 ochrona danych osobowych osób, o których mowa w art. 52a pkt 8 ustawy o IPN (osoby pełniące funkcje kierownicze w partiach współrządzących w czasach PRL oraz zajmujących kierownicze stanowiska w rządzie z tego samego okresu). Zrozumiałe jest w świetle całości unormowań ustawy o ujawnianiu informacji, że postępowaniem lustracyjnym objęte są wszystkie osoby pełniące ważniejsze funkcje publiczne (art. 22 ust. 4 w związku z art. 22 ust. 1) od 24 sierpnia 1989 r. (data desygnowania Tadeusza Mazowieckiego na Prezesa Rady Ministrów).

## **16. Katalogi zawierające dane osobowe.**

**16.1. Niekonstytucyjność katalogu zawierającego dane osób wedle kategorii określonych w załączniku do ustawy o IPN (art. 52a pkt 5 ustawy o IPN).** Ustawa o ujawnianiu informacji, w postaci znowelizowanej, reguluje ujawnianie informacji o osobach poddanych lustracji, bądź to w trybie składania oświadczeń lustracyjnych i ich weryfikacji, bądź to w trybie publicznego ogłaszania katalogów obejmujących różne kategorie osób ujętych materiałami IPN. W tej ostatniej grupie przewidziano katalog osób, które były traktowane przez organy bezpieczeństwa jako tajni informatorzy lub pomocnicy przy operacyjnym zdobywaniu informacji (art. 52a pkt 5 lit. b ustawy o IPN). Z art. 52c tejże ustawy wynika, że ten ostatni katalog tworzy się oddzielnie dla każdej z grupy osób, zgodnie z kategoriami współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, określonymi w załączniku do ustawy. Charakter załącznika do ustawy o IPN, a w szczególności jego wartość normatywna, zostały bliżej zanalizowane w pkt 7 niniejszego uzasadnienia. Poczynione tam uwagi i konstatacje są wystarczające do całkowitego konstytucyjnego zdyskwalifikowania terminów użytych w załączniku. Terminy te nie mogą być odnoszone do praw i obowiązków obywatelskich. Przyporządkowanie do katalogu odbywa się bowiem albo na podstawie treści materiałów znajdujących się w archiwach, gdzie wprost dokonano w swoim czasie tam przyporządkowania w wyniku niejawnej działalności służb bezpieczeństwa państwa totalitarnego, albo na podstawie „odpowiadania formom działalności określonym w załączniku”, nawet jeśli nie „została [ona] w taki sposób oznaczona w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa” (art. 52c ust. 2 ustawy o IPN). W tym ostatnim wypadku oznacza to uznaniowość kwalifikacyjnej decyzji organów IPN i własnej wiedzy operacyjnej w zakresie wydawania decyzji o przypisaniu katalogowym. To uznanie nie podlega kontroli sądu administracyjnego, nie może być zatem zweryfikowane, a kontrola w ramach postępowania lustracyjnego jest tu nieprzydatna.

Przedmiotem badania sądu w postępowaniu sądowlustracyjnym, nawet gdy jest ono zainicjowane jako środek ochrony wobec umieszczenia w katalogu, jest bowiem prawdziwość oświadczenia lustracyjnego. Jednakże definicja współpracy (art. 3a ustawy), co do której składa się oświadczenie lustracyjne, jest inna niż kryteria przypisania do katalogów IPN. W tej sytuacji mechanizm w założeniu ochronny dla poszkodowanego (art. 52d ustawy o IPN: złożenie oświadczenia lustracyjnego i uruchomienie sądu lustracyjnego) jest pozbawiony gwarancyjnego sensu.

W państwie demokratycznym procedury gwarancyjne zabezpieczające przed konsekwencjami ingerencji ustawodawczej przy wykorzystaniu środków penalnych (a taka sytuacja istnieje w wypadku lustracji) powinny być kompletne, efektywne i dostępne. Tym cechom nie odpowiada postępowanie sądowlustracyjne wykorzystane jako gwarancja wobec umieszczenia w katalogu osób traktowanych jako osobowe źródło informacji. Zarzuty i zakres obrony w sądowym postępowaniu lustracyjnym dotyczą kwestii współpracy, tak jak o niej mówi art. 3a ustawy. Orzeczenie sądu lustracyjnego dotyczy w tej sytuacji prawdziwości lub fałszu oświadczenia lustracyjnego, a nie zasadności umieszczenia w katalogu. W postępowaniu lustracyjnym (pełne postępowanie jurysdykcyjne prowadzone wedle zasad postępowania karnego) bada się jednak nie zasadność umieszczenia w katalogu lub istnienie podstaw tego umieszczenia. (Te ostatnią możliwość wprowadzić przewidziano w art. 52d ust. 4 ustawy o IPN – ale tylko w odniesieniu do ochrony pamięci osoby nieżyjącej; brak jej w stosunku do żyjących, poddanych postępowaniu lustracyjnemu – art. 20 ust. 5a ustawy o ujawnianiu informacji). Umieszczony w katalogu mógłby skutecznie się bronić, tylko atakując podstawę umieszczenia w katalogu. To może dotyczyć rzetelności treści dokumentu, na podstawie którego nastąpiło umieszczenie; rozumowania, które doprowadziło do powzięcia „decyzji katalogowej” (w zakresie przyporządkowania dokonanego przez IPN na podstawie treści dokumentów organów bezpieczeństwa – art. 52c ust. 1 ustawy o IPN, jak i w warunkach art. 52c ust. 2 ustawy o IPN, tzn. na podstawie uznania sporządzającego katalog).

W warunkach niedysponowania przez samego poszukującego ochrony materiałem dowodowym (znajdującym się w archiwach IPN i niedostępnym dla osoby, która jest umieszczona w katalogu, przy czym przy niektórych przyporządkowaniach występuje celowe ograniczenie dostępu osoby umieszczonej w katalogu, co utrudnia obronę), z uwzględnieniem przedmiotu badania w postępowaniu lustracyjnym (prawdziwość oświadczenia, a nie zasadność umieszczenia w katalogu), gwarancyjny charakter tego postępowania sądowego – wobec umieszczenia w katalogu – nie może się zrealizować.

Umieszczenie w katalogu ma charakter ostateczny. Nawet ewentualny wyrok korzystny dla zainteresowanego nie powoduje wykreślenia, lecz tylko umieszczenie wzmianki o procesie (art.

52b pkt 8 ustawy o IPN). W tej sytuacji albo przepis ten unicestwia skutki art. 51 ust. 4 Konstytucji, co samo w sobie wystarczałoby do orzeczenia niekonstytucyjności, albo z góry zakłada się, że wynik postępowania lustracyjnego w ogóle nie może wpłynąć na dokumenty katalogowe wytworzone przez IPN, co podkreślałoby iluzoryczność gwarancji proceduralnej opartej na postępowaniu lustracyjnym.

W tej sytuacji katalogi wytworzone przez IPN (a więc w okresie, gdy już obowiązuje Konstytucja z 1997 r.), jako dokumenty oficjalne, są – na skutek mechanizmu wykreowanego w kontrolowanej ustawie – wyjęte spod działania art. 47 i art. 51 ust. 4 Konstytucji. Oba te przepisy Konstytucji nie przewidują jednak możliwości wyjątków stanowiących w ustawie zwykłej, a to uczyniono w kontrolowanej ustawie. To jest decydujące dla stwierdzenia naruszenia art. 2 (nierzetelność legislacji).

Publikacja katalogów oznacza legitymizację perspektywy służb państwa totalitarnego do wyciśnięcia piętna hańby na tych, których na tych listach umieszczono; wszak preambuła kontrolowanej ustawy traktuje *ozi* jako osoby naruszające prawo. Katalog ten bowiem operuje kwalifikacją wynikającą z tego, jak służby państwa totalitarnego traktowały jednostkę. I ta kwalifikacja zostaje utrwalona przez przekształcenie materiału operacyjnego służb bezpieczeństwa okresu totalitarnego – w dokument IPN, mający istotne znaczenie dla praw i obowiązków obywatelskich. W skutkach tego należy upatrywać podstawy naruszenia art. 30 Konstytucji (ochrona godności). Jednocześnie to, że nie ma efektywnego środka ochrony (zrezygnowano z zasady domniemania niewinności, i to aż do czasu uzyskania wyroku w procesie autolustracyjnym), a także to, jak długo może trwać proces (IPN nie jest w ograniczony czasowo co do realizacji przypadających nań czynności w tej procedurze), powoduje dalsze naruszenia konstytucyjności. Tu następuje więc dodatkowo naruszenie prawa do sądu rozumianego jako możliwość rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, zwłaszcza że analiza oświadczeń lustracyjnych ma następować wedle zasad z art. 52e ust. 1 ustawy o IPN ze swobodnym, niekontrolowanym uznaniem.

Ponieważ IPN nie ma terminu na zakończenie akcji katalogowej, każdy może w każdej chwili znaleźć się na takiej sukcesywnie publikowanej liście. A zatem pozostaje tu stan zawieszenia, ze zniesionym domniemaniem niewinności („życie w cieniu podejrzania”), aż do momentu przeprowadzenia postępowania autolustracyjnego lub opublikowania w wydanym przez IPN katalogu poszkodowanych (i to bez gwarancji późniejszego umieszczenia w innym katalogu). Tak więc wobec rozważanej kategorii osób następuje drastyczne naruszenie efektywności ochrony sądowej, uzasadniające wniosek o niekonstytucyjności (naruszenie art. 42 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) instytucji katalogu przewidzianego w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN.

**16.2. Niekonstytucyjność katalogu osób, w stosunku do których zachowały się tylko zapisy ewidencyjne (art. 52c ust. 3 ustawy o IPN).** Artykuł 52c ust. 3 ustawy o IPN przewiduje zamieszczenie w odrębnym katalogu danych osobowych osoby, w stosunku do której zachowały się wyłącznie zapisy ewidencyjne. Negatywna stygmatyzacja takiej osoby następuje już w chwili publikacji katalogu – wyłącznie na podstawie dokumentacji świadczącej, że osoba taka pozostawała w kręgu zainteresowania organów bezpieczeństwa państwa, ale bez jakiegokolwiek odniesienia się do roli, jaką przychodziło tej osobie odegrać w rzeczywistości. Nie można wykluczyć (wypowiedź Generalnego Prokuratora na rozprawie, s. 181-182 protokołu rozprawy z 10 maja 2007 r.), że rozważany katalog zawiera pozycje dotyczące osób występujących w różnych rolach. W tej sytuacji skutki stygmatyzacji przez publikację są szczególnie dotkliwe, jeśli chodzi o ludzi odpowiadających kategorii pokrzywdzonych. Dlatego orzeczenie o niekonstytucyjności art. 52c ustawy o IPN oraz załącznika do tej ustawy jest konsekwencją uznania za niezgodny z Konstytucją art. 52a pkt 5 tej ustawy. W tym bowiem wypadku wszystkie zastrzeżenia konstytucyjne, jakie dotyczą tego ostatniego przepisu, odnoszą się, i to w zwiększonym stopniu, do art. 52c.

Z powyższych względów art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o ujawnianiu informacji oraz art. 52a pkt 5 i art. 52c ustawy o IPN (pkt 41, 43, 54 i 57 sentencji) należało uznać za niezgodne ze wskazanymi w wyroku wzorcami kontroli konstytucyjności.

**16.3. Niekonstytucyjność art. 20 ust. 4 ustawy o ujawnianiu informacji, przewidującego możliwość wszczęcia postępowania lustracyjnego, jako konsekwencja orzeczenia niekonstytucyjności katalogu przewidzianego w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN.** W związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności przepisu art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, związany z nim funkcjonalnie przepis art. 20 ust. 4 ustawy o ujawnianiu informacji utracił całkowicie znaczenie normatywne. Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji jego istnienie w systemie prawa nie znajduje uzasadnienia; stąd orzeczenie o jego niekonstytucyjności na podstawie art. 2 Konstytucji.

**16.4. Konstytucyjność pozostałych katalogów przewidzianych w art. 52a pkt 6 i 8 ustawy o IPN.** Ustawa wyróżnia nadto trzy inne katalogi: katalog zawierający dane osobowe pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa (art. 52a pkt 6); katalog osób, wobec których zachowały się dokumenty, świadczące o tym, że organy bezpieczeństwa państwa zbierały o nich informacje na podstawie celowo gromadzonych danych i wobec których nie stwierdzono istnienia dokumentów świadczących, że byli pracownikami, funkcjonariuszami, żołnierzami organów bezpieczeństwa państwa lub współpracowali z takimi organami (art. 52a pkt 7); katalog osób zajmujących kierownicze stanowiska w PPR, PZPR oraz

Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwie Demokratycznym, a także byłych członków Rady Ministrów (do 23 sierpnia 1989 r.) lub byłych kierowników centralnych organów administracji państwowej państwa komunistycznego.

Katalogi z punktów 6 i 8 będą sporządzane na podstawie dokumentów urzędowych, tworzonych przez instytucje państwowe na podstawie obowiązującego w tamtym okresie porządku konstytucyjnego, dotyczących jawnej, a w każdym razie oficjalnej działalności osób w nich zatrudnionych. Podstawą zatrudnienia były więc jawne angaże, umowy o pracę bądź akty o zbliżonym charakterze, stwierdzające stany faktyczne jednoznaczne, nietrudne do wykazania czy udowodnienia w oparciu o dane oficjalne. Publikacje tych katalogów nie budzą wątpliwości konstytucyjnych, a w żadnym wypadku nie można tu mówić o jakiejś formie odpowiedzialności zbiorowej, co sugeruje wnioskodawca w uzupełnieniu wniosku z 28 marca 2007 r. (s. 46). Trzeba podkreślić, że treść katalogu z pkt 6 koresponduje normatywnie z art. 35c ustawy o IPN, stwarzającym podstawę prawną dla każdego do wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie mu do wglądu dokumentów osobowych dotyczących pracownika lub funkcjonariusza organu bezpieczeństwa państwa

#### **16.5. Niekonstytucyjność zakresowa katalogów przewidzianych w art. 52a pkt 7 ustawy o IPN (katalogi „pokrzywdzonych”).**

Z sytuacją odmienną mamy do czynienia w wypadku katalogów osób, wobec których zachowały się dokumenty świadczące o tym, że organy bezpieczeństwa państwa zbierały o nich informacje na podstawie celowo gromadzonych danych (art. 52a pkt 7). Osoby objęte tym zbiorem to, co do zasady, pierwotna kategoria „pokrzywdzonych” w rozumieniu art. 6 ustawy o IPN w wersji pierwotnej z 1998 r. Definicja „pokrzywdzonego” została, bez użycia samego terminu „pokrzywdzony”, przeniesiona do nowego art. 52a pkt 7, z jednoczesnym uchyleniem art. 6 ustawy o IPN. Wprowadzono też zasadę nakazującą wyłączyć z tej kategorii osoby, co do których zachowały się dokumenty świadczące, że były pracownikami, funkcjonariuszami, żołnierzami organów bezpieczeństwa państwa lub z nimi współpracowały, podczas gdy w poprzedniej konstrukcji uchylała możliwość zaliczenia do grona pokrzywdzonych praca lub służba w tych organach lub współpraca z tymi organami po okresie inwigilacji. Jednocześnie wykluczono możliwość publikowania w tym katalogu danych osobowych osób, których nazwiska powinny znaleźć się w katalogu na podstawie art. 52a pkt 8.

O ile wyłączenie z tego katalogu osób, które były pracownikami, funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa lub współpracowały z nimi, jest uzasadnione racjami wskazanymi w preambule do ustawy i z tego tytułu nie może być kwestionowane, to



wyeliminowanie możliwości umieszczenia w katalogu opozycji również osób, które prowadziły taką działalność po zakończeniu pracy czy wykonywaniu funkcji w organach i organizacjach wskazanych w pkt 8, nie jest usprawiedliwione. Rozwiązanie to kłóci się z elementarną wiedzą o najnowszej historii Polski. Niejednokrotnie wcześniej zdobyte w strukturach komunistycznego państwa doświadczenie było niezwykle pomocne w skutecznej walce z aparatem państwa komunistycznego. Znane są liczne wypadki, gdy wyzwolenie się z uwikłań w strukturach tego państwa było źródłem niezwyklej siły moralnej pozwalającej na skuteczne przeciwstawienie się aparatowi przemocy, a wręcz tę walkę uwiarygodniało w oczach społeczeństwa i podkreślało jej wartość. Brak jest zatem jakichkolwiek argumentów za tego rodzaju wyłączeniem. Trudno w ogóle dociec, dlaczego tego rodzaju rozwiązanie znalazło się w ustawie, ponieważ kwestia ta została pominięta w uzasadnieniu do projektu nowelizacji. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że wyłączenie tego rodzaju wypadków, jak wyżej opisane, odbiera możliwość uzyskania po latach należnej tym osobom satysfakcji moralnej, dokonuje trwałej negatywnej stygmatyzacji o penalnym charakterze (art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji) i tym samym godzi w ich godność (art. 30 Konstytucji). Nie znaczy to oczywiście, że dane osobowe tej kategorii wyłączone mają być w przyszłości z katalogu, o którym mowa art. 52a pkt 8 ustawy o IPN.

### **17. Organizacja prokuratury lustracyjnej.**

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niekonstytucyjności w przepisach ustanawiających strukturę prokuratury lustracyjnej. Wnioskodawca, kwestionując przyjęte rozwiązania organizacyjne, zwracał głównie uwagę na podwójne podporządkowanie prokuratorów – Prokuratorowi Generalnemu na zasadach ogólnych oraz Prezesowi IPN, z uwagi na umieszczenie Biura Lustracyjnego w strukturze Instytutu. Trzeba zgodzić się z zarzutem, że tego rodzaju konstrukcja podległości może wywoływać wątpliwości ze względu na funkcjonalność przyjętego rozwiązania. Nie znaczy to jednak, że hipotetyczna dysfunkcjonalność może być uznana za niezgodną z art. 2, art. 10 Konstytucji i art. 6 Konwencji, jak to wskazano we wniosku. Nawet bowiem przyjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych pozostaje w ramach swobody decyzyjnej ustawodawcy, chyba że poprzez ich ewidentną błędną konstrukcję można z góry przewidzieć całkowitą ich nieprzydatność do realizacji celów, dla których zostały stworzone. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie zachodzi to ani w odniesieniu do miejsca usytuowania prokuratorów lustracyjnych, ani w odniesieniu do charakteru relacji łączących ich ze zwierzchnikami. Tym samym zarzut naruszenia przez art. 52g ust. 1 i 2 ustawy o IPN wskazanych wyżej wzorców konstytucyjnych, a szczególnie art. 10 Konstytucji, podczas gdy w polskim

porządku konstytucyjnym prokuratura podporządkowana jest rządowi, a Instytut Pamięci Narodowej nie jest organem władzy ustawodawczej, należało uznać za bezpodstawny.

Z tego samego powodu art. 6 ust. 3 ustawy o prokuraturze w brzmieniu nadanym przez ustawę z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji i przez ustawę z 14 lutego 2007 r. (pkt 63 sentencji) należy uznać za zgodny z Konstytucją. Przepis ten stanowi o wewnętrznych kwestiach organizacyjnych prokuratury.

## **18. Szczególne zasady postępowań lustracyjnych dotyczące niektórych innych zawodów i funkcji.**

**18.1. Konstytucyjność norm dotyczących obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych, wprowadzonych do ustaw o zawodach i funkcjach, w stosunku do których nadal istnieje obowiązek lustracyjny.** W ustawach: z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze; Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm. (art. 68 ust. 3), z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych; Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm. (art. 24 ust. 2a), z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206, ze zm. (art. 11 ust. 2a), z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, ze zm. (art. 40a ust. 5), z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie; Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, ze zm. (art. 13 zdanie drugie), z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji; Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm. (art. 7 ust. 6 pkt 3a), z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji; Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 (art. 12 ust. 2) oraz w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, ze zm. (art. 99 ust. 2b) dodano przepisy zobowiązujące objęte nimi osoby do składania oświadczeń lustracyjnych w chwili zgłoszenia kandydatury lub wniosku o powołanie bądź wpisanie na stosowną listę. Ponieważ wymienione zawody i funkcje pozostają nadal, także po wydaniu niniejszego wyroku, w kręgu osób lustrowanych, nie było żadnych podstaw do kwestionowania z punktu widzenia porządku konstytucyjnego tego rodzaju nałożonych obowiązków (pkt 59, 61, 64, 67, 68, 75 i 77 sentencji).

**18.2. Zakresowa niekonstytucyjność przepisów wprowadzających w ustawach o zawodach i funkcjach sankcję wykreślenia z kręgu uprawnionych do wykonywania zawodu i pełnienia funkcji.** W kilku wyżej wymienionych ustawach nowelizacja dodała przepisy nakazujące wykreślenie z kręgu uprawnionych do wykonywania danego zawodu osób i pełnienia danej funkcji tych osób, wobec których stwierdzono prawomocnym orzeczeniem sądu złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Odnosi się to do ustaw: prawo o adwokaturze (art. 72 ust. 1 pkt 6a),

o radcach prawnych (art. 29 pkt 5a), o prokuraturze (art. 16 ust. 5), prawo o notariacie (art. 16 § 1 pkt 4a), o komornikach sądowych i egzekucji (art. 15 ust. 1 pkt 6a). Wprowadzona tymi przepisami wspólna dla wszystkich wymienionych ustaw konstrukcja zakłada automatyzm sankcji w jednej tylko postaci, uniemożliwiający zniuansowanie odpowiedzialności w konkretnym wypadku. Nie można jednak abstrahować od tego, że wszystkie te zawody wyposażone zostały w prawo do własnego sądownictwa dyscyplinarnego (o czym bliżej w części III, punktach 12.8. i 13.2. 2.).

Trzeba także z całą mocą podkreślić, że postępowania przed sądami dyscyplinarnymi nie mogą być pozorne, ich celem jest ustalenie rzeczywistego stopnia zawinienia i orzeczenie współmiernej kary. Stąd sentencja wyroku w punktach 60, 62, 65, 69, 76 jest prostą konsekwencją wyroku w pkt 31 sentencji, odnoszącym się do art. 21e ust. 1 i 3 ustawy o ujawnianiu informacji.

**18.3. Konstytucyjność zmian w ustawach o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Najwyższej Izby Kontroli, Narodowym Banku Polskim.** Z inną sytuacją mamy do czynienia w wypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby pełniące funkcje: Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Osoby pełniące te funkcje o szczególnie ważnym dla państwa znaczeniu są powoływane i odwoływane przez wskazane w Konstytucji lub ustawach organy państwa i nie podlegają, ze zrozumiałych względów, sądownictwu dyscyplinarnemu. Dlatego też uwagi o konieczności niuansowania odpowiedzialności z uwzględnieniem zasady proporcjonalności w tych wypadkach są nieaktualne. Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się w analizowanych tu uregulowaniach elementów niekonstytucyjnych. Wyrazem tego stanowiska jest treść wyroku w punktach 66, 70, 71, 74 sentencji.

**19. Prowadzenie badań naukowych i działalności dziennikarskiej z dostępu do dokumentów zgromadzonych przez IPN (art. 36 ustawy o IPN).**

**19.1. Charakterystyka normatywnego uregulowania dostępu do dokumentów zgromadzonych przez IPN.** Dostęp do archiwaliów IPN jest możliwy głównie w ramach: a) postępowań lustracyjnych, b) prawa dostępu każdego do dotyczących go dokumentów, z mocy art. 51 ust. 3 Konstytucji, rozwiniętego i częściowo ograniczonego z art. 30 ustawy o IPN, c) wykonywania zadań ustawowych przez bliżej nieokreślone podmioty (art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN), d) prowadzenia badań naukowych za zgodą Prezesa IPN (art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN), e) prowadzenia działalności dziennikarskiej, o ile Prezes IPN wyrazi na to zgodę (art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o IPN). Pamiętać przy tym należy, że zarówno prowadzenie badań naukowych, i jak i

wolność wypowiedzi (co zakłada istnienie możliwości jej realizacji poprzez dostęp do informacji i jej rozpowszechnianie) – są wolnościami chronionymi konstytucyjnie (acz nie bezwzględnie).

Artykuł 36 ustawy o IPN był nowelizowany, przechodząc symptomatyczną drogę: od przepisu gwarancyjnego prawa pokrzywdzonych i osób trzecich w postępowaniach sądowych w sprawach o ochronę dóbr osobistych oraz będącego podstawą prawną prowadzenia badań naukowych, bez przedmiotowych i podmiotowych ograniczeń, jak to miało miejsce w kształcie pierwotnym (Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1016), poprzez regulację wyłączającą gwarancje procesowe na użytek spraw o ochronę dóbr osobistych oraz uzależniającą prowadzenie badań naukowych od zgody Prezesa IPN (Dz. U. z 1999 r. Nr 38, poz. 360), aż po postać nadaną nowelizacją zawartą w ustawie o ujawnianiu informacji (Dz. U. z 2006 r. Nr 218, poz. 1592). W ustawie kontrolowanej zajęto diametralnie odmienne stanowisko co do funkcji udostępniania dokumentów. Udostępnia się te dokumenty dla działalności naukowej, a także dziennikarskiej, za zgodą Prezesa IPN, ale przechodzi nadal do porządku dziennego nad gwarancjami prawnymi osób inwigilowanych.

Ta ostatnia zmiany nastąpiła z jednoczesnym zniknięciem instytucji pokrzywdzonego w rozumieniu dawnego art. 6 ustawy o IPN, choć materialna definicja pokrzywdzonego, tyle że bez przywołania tego terminu, została powtórzona w art. 52a pkt 7. Jednakże w istotny sposób zmieniono pozycję ustawową pokrzywdzonego „katalogowego” w porównaniu z sytuacją pokrzywdzonego z dawnego art. 6 ustawy o IPN. Obecnie jego pozycja jest znacznie słabsza, a niektóre wcześniej przyznane mu uprawnienia uległy modyfikacjom (np. skrócono okresy dopuszczalności zastrzeżeń). To sprawia, że treść art. 36 ustawy o IPN uległa zmianie nie tylko ze względu na literalną treść (jak to się stało w wypadku dodanego przepisu ust. 1 pkt 3), ale także ze względu na kontekst normatywny ustawy w jej partiach ostatnio nowelizowanych. Aktualna treść normatywna art. 36 jest zupełnie inna, i to nawet w odniesieniu do kontrolowanego wcześniej (w sprawie o sygn. K 31/04) przepisu art. 36 pkt 5 (odpowiednik obecnego art. 36 ust. 1 pkt 2).

W czasie poprzedniej kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny dawny art. 36 pkt 5 był analizowany z punktu widzenia innych wzorców konstytucyjnych. Wśród nich nie było np. art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, który ma główne znaczenie z punktu widzenia aktualnej kontroli art. 36 ustawy o IPN pod kątem zakresu udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

**19.2. Wątpliwości konstytucyjne związane z szerokim dostępem do archiwaliów w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi.** Dostęp do archiwaliów IPN dla badań naukowych i w celu prowadzenia działalności dziennikarskiej nie może wyprzedzać ani umniejszać

dostępu do nich osób inwigilowanych; ta kategoria bowiem nadal występuje na tle ustawy o IPN (art. 52a pkt 7) i osobom tym służy konstytucyjnie gwarantowana autonomia informacyjna. Należy tu przypomnieć ocenę dokonaną przez Trybunał w uzasadnieniu w sprawie K 31/04. Wykazano tam, i to stwierdzenie pozostaje nadal aktualne, że „archiwa IPN zawierają materiały i dokumenty, które były gromadzone w zasadzie bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, a wielokrotnie w sposób przestępczy. Dotyczy to w szczególności takich dokumentów, które powstawały w wyniku szantażu osób je sporządzających, przy czym trzeba w tym miejscu podkreślić, że szantaż materiałami kompromitującymi, czy dowodami przestępczej działalności, był środkiem w pewnych sytuacjach wręcz zalecanym dla pozyskania tajnego współpracownika”.

Jeśli zatem organ bezpieczeństwa państwa posługiwał się wobec osoby inwigilowanej metodami stanowiącymi przestępstwo, a dowody na taką tezę znajdujemy w tekstach ściśle tajnych do niedawna instrukcji pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa, wydawanych przez wiele lat, od 13 lutego 1945 r., to osoby, wobec których posługiwano się tego rodzaju metodami, jako osoby szantażowane, należy również traktować jako ofiary takiej przestępczej działalności, a zatem jako pokrzywdzonych w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania karnego. Te osoby, jak też osoby inwigilowane, mają zatem prawa procesowe, które winny być zrealizowane w pierwszej kolejności dzięki pomocy organów państwa demokratycznego. Stwierdzenie więc w toku analizy akt IPN, że w danym wypadku dochodziło do uzyskania materiałów w drodze przestępstwa, winno prowadzić do wszczęcia stosownego postępowania wyjaśniającego, a następnie karnego, którego celem winno być wykrycie i ukaranie osób winnych tego rodzaju praktyk.

W przyjętej w drodze ostatniej nowelizacji konstrukcji art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o IPN zwraca uwagę brak jakiegokolwiek kryteriów przedmiotowych dostępu do dokumentów zgromadzonych. Musi zatem niepokoić uzależnienie tego dostępu od zgody Prezesa IPN, w sytuacji gdy nie zostały sformułowane żadne kryteria udzielania takiej zgody. Zgoda ta nie może być całkowicie uznaniowa i arbitralnie udzielana, poza możliwościami weryfikacji jej podstawy. Jest to szczególnie znaczące w sytuacji, gdy art. 73 Konstytucji gwarantuje wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników.

**19.3. Wątpliwości konstytucyjne związane z szerokim dostępem dziennikarzy do archiwaliów IPN.** Te same zastrzeżenia należy podnieść w odniesieniu do przepisu art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o IPN, w którym mowa o udostępnianiu dokumentów zgromadzonych przez IPN – o ile Prezes Instytutu Pamięci wyrazi na to zgodę – w celu prowadzenia działalności dziennikarskiej. Znalazł się on w tekście ustawy w wyniku nowelizacji z 18 października 2006 r., w reakcji na wywód Trybunału w sprawie o sygn. K 31/04, że cel publicystyczny nie może być wyłącznym

uzasadnieniem dostępności do materiałów IPN. Rozumowanie Trybunału oparte było na łącznej wykładni art. 36, w brzmieniu po nowelizacji z 1999 r., z art. 44 ustawy o IPN, który mówił, że „Informacje uzyskane dla celów naukowych i publicystycznych na podstawie dokumentów Instytutu Pamięci nie mogą być wykorzystane dla innych celów ani przekazywane innym instytucjom”. W wyniku nowelizacji z 18 października 2006 r. art. 44 ustawy o IPN został uchylony, z jednoczesnym wprowadzeniem aktualnego art. 36 ust. 1 pkt 3.

Artykuł 7 ust. 2 pkt 4 i 5 prawa prasowego bardzo szeroko ujmuje zarówno pojęcie materiału prasowego, jak i dziennikarza i redakcji (por. także część III, punkt 10.2.5.). Szeroki zakres uprawnień dziennikarskich do uzyskiwania informacji następnie przetwarzanych w materiał prasowy (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 prawa prasowego) sprawia, że przez pojęcie „prowadzenie działalności dziennikarskiej” należałoby rozumieć nieograniczony rodzaj aktywności dziennikarskiej i tym samym nieograniczony dostęp do materiałów IPN. Jednocześnie w systemie prawnym istnieje (wcześniej sformułowany normatywnie, bo w roku 1984) zakaz wypowiedania w prasie opinii co do rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym przed wydaniem orzeczenia w pierwszej instancji. Powstawać może w tej sytuacji kwestia, czy zakaz z art. 13 ust. 1 prawa prasowego odnosi się także do postępowań lustracyjnych. Także więc w wypadku regulacji dostępności dziennikarzy do archiwaliów IPN powstaje konflikt wartości konstytucyjnych (wolność informacji – autonomia informacyjna), który musi być zminimalizowany przez ustawodawcę m.in. w drodze określenia granic demarkacyjnych zapewniających ochronę obu wartości, bez nadmiernego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla jednej kosztem drugiej. Określenie przez ustawę przesłanek udzielania zgody przez Prezesa IPN jest odpowiednim instrumentem służącym temu celowi.

**19.4. Niekonstytucyjność art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 1a ustawy o IPN.** Tak jak wcześniej odniesiono to do „prowadzenia badań naukowych”, także w wypadku „prowadzenia działalności dziennikarskiej” zastrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego budzi niezamieszczenie w przepisie art. 36 żadnych warunków dostępności do materiałów IPN oraz niewskazanie, jakimi kryteriami powinien kierować się Prezes IPN, udzielając bądź nie udzielając zgody na udostępnienie dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych, czy działalności dziennikarskiej, tak by decyzje Prezesa IPN nie mogły spotkać się z zarzutem niekontrolowanej dowolności.

Brak określenia warunków dostępności do dokumentów IPN i kryteriów uzyskiwania zgody Prezesa IPN na dostęp powoduje, że art. 36 w nowym brzmieniu, przy uwzględnieniu

zmienionego kontekstu normatywnego, narusza art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

## **20. Problematyka art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. (art. 66 ustawy o ujawnianiu informacji).**

### **20.1. Dotychczasowa kontrola konstytucyjności art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r.**

Wskazana norma, utrzymana w mocy przez art. 66 ustawy o ujawnianiu informacji, była już kontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 39/97. W pkt 9 sentencji tego wyroku orzeczono, że „Art. 30 powołanej ustawy rozumiany jako powodujący skutki prawne w stosunku do funkcji publicznych wyczerpująco wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy, o których powierzenie lub dalsze sprawowanie ubiega się osoba lustrwana, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W sprawie niniejszej wnioskodawcy jako wzorce kontroli wskazali inne wzorce, a mianowicie art. 2, art. 5, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 178 Konstytucji.

Jakkolwiek w wyroku sygn. K 39/97 Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niekonstytucyjności badanej normy, to jednocześnie stwierdził, że wykazuje on jednak pewną niejednoznaczność, która – przy niewłaściwym jej rozumieniu – mogłaby w konsekwencji prowadzić do niekonstytucyjności. Chodzi tu w szczególności o skutki prawomocnego orzeczenia o stwierdzeniu niezgodnego z prawdą oświadczenia, powodujące „utrącenie kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych”. Dostrzeżony wówczas przez Trybunał problem dotyczył odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane skutki prawne rozciągają się na stanowiska, o których powierzenie lub dalsze sprawowanie ubiega się osoba lustrwana, czy także na stanowiska (funkcje) nie poddane obowiązkowi lustracji. Powiedziano wówczas, że „mając na uwadze, że art. 30 ustawy określa konsekwencje prawne w ramach i na użytek procedury lustracyjnej ze względu na cele lustracji wcześniej przedstawione, Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności powołanego przepisu ustawy z wskazanym wzorcem konstytucyjnym, przy rozumieniu, że skutki prawne w postaci «utrącenia kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych» rozciągają się na te funkcje publiczne, które wymienia art. 7 ust. 1 ustawy i o których powierzenie lub dalsze sprawowanie ubiega się osoba lustrwana. Innymi słowy, przepis ten zachował walor konstytucyjności pod warunkiem rozumienia go w sposób nadany pkt 9 sentencji”. Powyższe rozumowanie zachowuje całkowitą aktualność, z uwagą, że na gruncie obowiązującej ustawy lustracyjnej treść pkt 9 sentencji wyroku w sprawie K 39/97 odnosi się do art. 4 ustawy o

ujawnianiu informacji (ustawa obecnie kontrolowana konstytucyjnie), a to z uwagi na umieszczenie w tym właśnie przepisie katalogu osób podlegających lustracji.

Wnioskodawcy, przywołując nowe wzorce kontroli (art. 5, art. 10, art. 30 i art. 178 Konstytucji), nie wykazali, na czym miałyby polegać sprzeczność z tymi wzorcami; skupili się całkowicie na wykazaniu, że utrzymanie art. 30 poprzedniej ustawy lustracyjnej jest jednoznaczne z utratą mocy wszystkich wyroków lustracyjnych wydawanych na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny jest zwolniony z badania zgodności art. 30 poprzedniej ustawy lustracyjnej w świetle nowo wskazanych wyżej przywołanych wzorców, czując się jednak w obowiązku wyjaśnienia kwestii aktualności wcześniej wydanych prawomocnych wyroków przez sąd lustracyjny.

**20.2. Aktualność dotychczasowych wyroków w sprawach lustracyjnych.** Wszystkie dotychczas wydane wyroki w sprawach lustracyjnych zachowują swoją moc o tyle, o ile za przedmiot orzekania miały definicję współpracy w kształcie nadanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 39/97. Ta bowiem definicja zachowuje nadal swój walor, z uwagi na treść niniejszego wyroku w pkt 7 sentencji, czyli w odniesieniu do współpracy aktualnie określonej w art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji. Czym innym jest natomiast problem współpracy określonej w art. 3a ust. 2 tej ustawy. Norma wysłowiona tym przepisem nie była dotychczas podstawą postępowań lustracyjnych. Trzeba nadto mieć na uwadze, że aczkolwiek przepis art. 3a ust. 2 został uznany za zgodny z Konstytucją, to w chwili obecnej brak jest w ogóle możliwości kwestionowania prawdziwości oświadczeń lustracyjnych w tym zakresie, ponieważ m.in. właśnie z uwagi na błąd wzoru oświadczenia w odniesieniu do zachowań objętych dyspozycją tej normy, załącznik określający wzór oświadczenia został uznany za niezgodny z Konstytucją. Ustawa o ujawnianiu informacji rozszerzyła definicję współpracy o treść wyrażoną w art. 3a ust. 2 i prawdziwość oświadczeń w tym rozszerzonym zakresie może być badana dopiero po określeniu nowego, prawidłowego wzoru oświadczenia i złożeniu oświadczenia według wzoru uwzględniającego rozszerzoną o art. 3a ust. 2 definicję współpracy.

## **21. Postanowienie o umorzeniu.**

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) granice wniosku, pytania prawnego lub skargi są dla Trybunału wiążące. W pierwotnie zgłoszonym wniosku z 8 stycznia 2007 r. objęto zaskarżeniem całą ustawę o ujawnianiu informacji z 18 października 2006 r., wskazując jednocześnie na kilka szczegółowych przepisów tej ustawy, tak – zdaniem wnioskodawców – nierozzerwalnie związanych z ustawą, że stwierdzenie ich



niekonstytucyjności musi pociągnąć za sobą stwierdzenie niekonstytucyjności całości. Były to: art. 1 oraz art. 5 ust. 2, 3, 4, i 5 ustawy, w pierwotnym brzmieniu.

Wniosek ten został następnie pismem procesowym z 28 marca 2007 r. uzupełniony i sprecyzowany poprzez wskazanie konkretnych zaskarżonych przepisów, z powtórzeniem żądania uznania za niezgodną z Konstytucją całej ustawy. W końcowej fazie rozprawy dodatkowo został wskazany, jako wymagający szczegółowej kontroli, art. 10 ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji i art. 36 ustawy o IPN.

Trybunał odniósł się do wszystkich uzasadnionych w obu pismach i na rozprawie zarzutów, szeregując je według systematyki ustawy z 18 października 2006 r. znowelizowanej następnie ustawą z 14 lutego 2007 r. Kontroli poddano preambułę do ustawy oraz kilkadziesiąt konkretnych przepisów objętych wnioskiem oraz jego uzupełnieniem, przy czym orzeczeniem o niekonstytucyjności w całości, bądź w części, objęte zostały nie wszystkie przepisy zaskarżone. Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność objął poważną część przepisów wskazanych do kontroli, ale nie w takim zakresie, by należałoby mówić o niekonstytucyjności całej ustawy. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawa nie tylko nadal może być wykonywana, ale trzeba wyraźnie stwierdzić, że wprowadzony przez nią model lustracji, nawet po ingerencji w postaci niniejszego wyroku, jest znacznie szerszy od przyjętego na gruncie poprzedniej ustawy lustracyjnej z 1997 r. W szczególności poszerzony został, i to znacznie, krąg osób objętych lustracją, utrzymany został powszechny dostęp do dokumentów osób pełniących szczególnie ważne stanowiska, co jest nowością normatywną polskiego modelu lustracji. Utrzymany został model lustracji poprzez katalogi w odniesieniu do pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz funkcjonariuszy partii i stronnictw, o których mowa w art. 52a pkt 6 i 7 ustawy o IPN.

Jak podkreślono wcześniej, Trybunał poddał kontroli konstytucyjności jednak jedynie te przepisy (jednostki redakcyjne wskazanych aktów normatywnych), które zostały konkretnie przez wnioskodawców wskazane do kontroli i w odniesieniu do których żądanie uznania ich za niekonstytucyjne zostało przez wnioskodawcę uzasadnione. Orzekanie o pozostałych przepisach objętych ustawą o ujawnianiu informacji w kształcie nadanym jej nowelizacją, a w szczególności o tych przepisach, których nie objęto zarzutami uzasadnionymi, byłoby w istocie wykroczeniem poza granice wniosku i tym samym niedopuszczalne. Z tego właśnie powodu postępowanie w zakresie nieobjętym bezpośrednim zaskarżeniem umorzono z mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

O umorzeniu postępowania w części objętej rozpoznaniem sprawy wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. K 26/07) była już mowa w części III, punkcie 4.1. *in fine*.

## **22. Skutki wyroku.**

### **22.1. Założenia ogólne.**

**22.1.1. Rozmaitość skutków orzeczenia niekonstytucyjności.** Skutki orzeczenia kształtować się mogą w rozmaity sposób z punktu widzenia oddziaływania na system prawa i akt, w którym zawarte są kontrolowane normy. Niekiedy sam wyrok Trybunału wystarcza, by przywrócić stan konstytucyjności; w takim wypadku zbędna jest nawet interwencja ustawodawcy. Częściej jednak, zwłaszcza wówczas gdy orzeczenie niekonstytucyjności dotyczy fragmentów mechanizmów wykreowanych przez kontrolowane normy, konieczne jest – po orzeczeniu Trybunału – działanie naprawcze ustawodawcy. Powstaje bowiem często sytuacja, gdy Trybunał – nie kwestionując samego mechanizmu (np. na tle niniejszej sprawy: składania oświadczeń lustracyjnych czy zasady dostępności do materiałów archiwalnych w imię wolności badań naukowych czy wolności informacyjnej) – uznaje za niekonstytucyjny fragment reżimu prawnego tego mechanizmu (np. wzoru oświadczenia, fragmentu procedury – wskazanie kryteriów posługiwania się uznaniem administracyjnym przez wyrażającego zgodę na dostęp do archiwów itp.). W takich wypadkach po wydaniu wyroku przez Trybunał, do czasu działania ustawodawcy, następuje przejściowe unieruchomienie mechanizmu, którego fragment okazał się niekonstytucyjny. Od ustawodawcy, nie od Trybunału Konstytucyjnego zależy, kiedy unieruchomiony mechanizm zacznie znów działać.

Ponadto działanie wyroku Trybunału ma też ten skutek, że wyznacza na przyszłość ramy swobody regulacyjnej w kwestiach, które będą w przyszłości przedmiotem ustawodawstwa zwykłego, a które dotyczą sposobu rozumienia wzorców konstytucyjnych. Tym sposobem powstaje *acquis constitutionnel*, czyli zbiór standardów rozumienia wzorców konstytucyjnych.

**22.1.2. Czasowe skutki działania wyroku.** Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie były normy ukształtowane w wyniku oddziaływania przepisów zmieniających na przepisy zmieniane. W takim wypadku czasowe skutki orzeczenia Trybunału wyrażają się w utracie mocy przez normy uznane za niekonstytucyjne, z datą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego pozbawia uznaną za niekonstytucyjną normę mocy obowiązującej, począwszy od daty publikacji orzeczenia Trybunału w organie promulgacyjnym. Artykuł 190 ust. 3 Konstytucji dotyczy jednak tylko momentu zmiany stanu prawnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyeliminowania normy uznanej za niekonstytucyjną z systemu źródeł prawa. Nie przesądza to jednak zakresu czasowego zastosowania stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału.

**22.1.3. Znaczenie utraty domniemania konstytucyjności przez normy uznane w wyroku za niekonstytucyjne.** Mimo że utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne (derogacja, zmiana prawa w zakresie obowiązywania) następuje z datą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, to już sam fakt ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego, nie jest pozbawiony prawnego znaczenia. Od momentu publicznego ogłoszenia wyroku (co jest zawsze wcześniejsze niż moment derogacji niekonstytucyjnego przepisu, następującej przez promulgację wyroku w Dzienniku Ustaw) następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To sprawia, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne – albo w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału (odroczenia derogacji przepisu w samym wyroku Trybunału), albo z uwagi na zasady intertemporalne, albo np. z uwagi na posiłkowanie się zasadą *tempus regit actum* (co jest charakterystyczne dla sądów administracyjnych) – powinny uwzględniać to, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności. Wszystkie organy działające w państwie mają obowiązek szanowania Konstytucji. Skoro zatem wiadomo, że jakieś normy zostały już uznane za niekonstytucyjne mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to nawet w okresie poprzedzającym oficjalną promulgację, wszystkie organy, w których gestii leży stosowanie aktu, z którego pochodzą zdyskwalifikowane konstytucyjnie normy, powinny w granicach, przysługującego im zakresu uznania administracyjnego, luzu decyzyjnego, z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących, działać w taki sposób, aby minimalizować skutki stosowania przepisów, o których już wiadomo, że są niekonstytucyjne. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że dopiero formalna promulgacja wyroku powoduje taki właśnie skutek. Przeciwnie, wszystkie organy stosujące prawo powinny – w granicach swych kompetencji i umiejętności, z uwagi na brzmienie art. 7 i art. 8 Konstytucji – przeciwdziałać utrwalaniu niekonstytucyjnego stanu, nie zaś biernie oczekiwać na ostateczne usunięcie w formalny sposób z obrotu prawnego aktu, którego niekonstytucyjność już stwierdzono.

#### **22.1.4. Konstytucyjny charakter niezwłoczności promulgacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.**

Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji tylko w wypadku publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjnie gwarantowana powinność „niezwłoczności” (w innych wypadkach promulgacji powinność ta ma źródło w ustawodawstwie zwykłym). To zróżnicowanie jest zrozumiałe, gdy się zważy, że w wypadku orzeczenia TK chodzi o jak najszybsze wyeliminowanie z obrotu (systemu prawnego) norm uznanych za niekonstytucyjne, podczas gdy w

wypadku promulgacji ustaw chodzi o wprowadzenie do obrotu norm, za którymi przemawia domniemanie konstytucyjności. Dlatego także z zasady należy minimalizować sytuacje, gdy normy już uznane za niekonstytucyjne, formalnie jeszcze należące do systemu prawnego (i dlatego mogące podlegać stosowaniu), będą rzeczywiście stosowane. Zarówno na sądach (dysponujących w tym zakresie szerszą paletą możliwości), jak i na organach administracji ciąży w tym zakresie szczególne obowiązki interpretacyjne i decyzyjne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 8/07 z 13 marca 2007 r.).

**22.1.5. Restytucja konstytucyjności.** Nawet wobec sytuacji już ukształtowanych na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną, Konstytucja w art. 190 ust. 4, przewiduje ponowne rozstrzygnięcie sprawy, w której wykorzystano niekonstytucyjną normę jako podstawę rozstrzygnięcia. Ten dwuczłonowy system (utrata mocy obowiązującej przez normę niekonstytucyjną od daty promulgacji wyroku – art. 190 ust. 3 Konstytucji; możliwość sanacji przez ponowne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej – art. 190 ust. 4 Konstytucji) nie wyczerpuje jednak wszelkich konsekwencji czasowych orzeczenia niekonstytucyjności. W niektórych sytuacjach bowiem restytucja konstytucyjności nie może się dokonać z przyczyn faktycznych, z powodu nieodwracalności zaszłości (por. np. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Powstaje problem *quid iuris* w sytuacji, w której dochodzi do zastosowania norm uznanych za niekonstytucyjne już po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym tę niekonstytucyjność. Występować tu może wiele różnych sytuacji, zarówno dlatego że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą mieć odroczoną skuteczność, jak i dlatego że takiego stosowania wymagają ogólne reguły *ratione temporis*.

Zgodnie z art. 190 Konstytucji orzeczenie o niekonstytucyjności musi prowadzić do dalszych działań, mających na celu przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją. Można to osiągnąć w wyniku wznowienia postępowania po orzeczeniu niekonstytucyjności, co jest możliwe tylko w warunkach wskazanych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i w ustawach implementujących tę zasadę (por. postanowienie z 14 kwietnia 2004 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 35 oraz wyroki z: 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04). Nie wszystkie zresztą skutki wywierane przez przepisy niekonstytucyjne dadzą się odwrócić w wyniku instrumentów przewidzianych przez art. 190 ust. 4 Konstytucji. Czasem usunięcie tych skutków jest możliwe, lecz wiąże się to z ryzykiem wtórnej niekonstytucyjności (por. wyrok sygn. U 5/06). Byłoby jednak nielogiczne, gdyby dopuszczając (w celu przywrócenia stanu konstytucyjności) możliwość wznowienia w sprawach już rozstrzygniętych

na tle norm uznanych za niekonstytucyjne, ustrojodawca aprobował zarazem możliwość dalszego naruszania Konstytucji na przyszłość. Ocena sytuacji i wybór środka naprawczego, który należy w tym względzie zastosować, należy jednak do organu stosującego prawo. Od organu stosującego prawo należy wymagać zachowania interpretacyjnego i decyzyjnego, minimalizującego skutki stosowania niekonstytucyjnej normy.

## **22.2. Skutki szczegółowe niniejszego wyroku.**

**22.2.1. Obowiązek zwrotu oświadczeń lustracyjnych osobom niepodlegającym – w świetle orzeczenia Trybunału – lustracji.** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji w odniesieniu do:

- 1) rektora i prorektora niepublicznej szkoły wyższej (art. 4 pkt 18 ustawy);
- 2) członków zarządu lub rady nadzorczej osoby prawnej, która uzyskała koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, oraz osoby fizycznej, która uzyskała taką koncesję (art. 4 pkt 20);
- 3) członków zarządu lub rady nadzorczej wydawcy, współników spółki osobowej będącej wydawcą lub osób fizycznych będących wydawcami w rozumieniu prawa prasowego (art. 4 pkt 21);
- 4) członków organu zarządzającego, nadzorczego lub kontrolnego podmiotu podlegającego nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego (art. 4 pkt 23);
- 5) pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych lub dydaktycznych zatrudnionych na stanowisku profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, docenta, adiunkta lub starszego wykładowcy (art. 4 pkt 44 lit. a);
- 6) osób zajmujących stanowiska kierownicze w niepublicznych szkołach wyższych, w szczególności dziekana albo prodziekana wydziału, dyrektora i wicedyrektora instytutu, kanclerza, kwestora, prezesa, wiceprezesa, sekretarza naukowego (art. 4 pkt 44 lit. b i c);
- 7) dyrektora szkoły niepublicznej (art. 4 pkt 45);
- 8) biegłych rewidentów (art. 4 pkt 49), doradców podatkowych (art. 4 pkt 50);
- 9) dziennikarzy (art. 4 pkt 52);
- 10) członka organu zarządzającego, organu nadzoru lub organu kontroli wewnętrznej polskiego związku sportowego lub spółki kapitałowej zarządzającej ligą zawodową w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (art. 4 pkt 53)

– powoduje, że oświadczenia lustracyjne złożone przez wyżej wymienione osoby stają się lustracyjnie bezużyteczne, czyli nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia procedur lustracyjnych. Oświadczenia już złożone przez te osoby, na ręce wskazanych przez ustawę

organów lub osób, winny być zwrócone. Obowiązek ten istnieje bez potrzeby wydawania w tej kwestii jakichkolwiek dodatkowych regulacji normatywnych. Wszelkie problemy związane ze zwrotem oświadczeń mają charakter wyłącznie techniczny i stosowne urzędy państwowe powinny dołożyć wszelkich starań, by niekorzystne skutki związane ze złożeniem oświadczeń lustracyjnych, które następnie w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stały się bezprzedmiotowe, zostały jak najszybciej usunięte. Znana jest droga, którą te oświadczenia przebyły, skąd i przez kogo zostały nadesłane, ich odbiór został potwierdzony w przewidziany prawem sposób. Dlatego właściwe organy nie powinny natrafić na poważniejsze trudności w ustalaniu techniki zwrotu oświadczeń ich właścicielom, czyli osobom, które mają wyłączne prawo dysponowania nimi.

**22.2.2. Brak obowiązku zwrotu oświadczeń osobom, które złożyły oświadczenia i nadal podlegają lustracji.** Inaczej rzecz się ma z oświadczeniami złożonymi przez osoby nadal zobowiązane lustracyjnie. Chodzi tu o osoby wymienione w art. 4 pkt 1-19 (z wyjątkiem rektorów i prorektorów niepublicznych szkół wyższych), 22, 24-43, 44 lit. b i c (z wyjątkiem stanowisk w szkołach niepublicznych) oraz w pkt 46-48 ustawy o ujawnianiu informacji. Oświadczenia te zostały złożone w wykonaniu ustawy nadal obowiązującej i w dobrej wierze, ale według wzoru, który wymagał w części instrukcyjnej ustosunkowania się do współpracy wyłącznie tajnej. W tej części zatem wszystkie te oświadczenia zachowały swój walor. Nie mogą być natomiast podstawą negatywnych skutków dla składających je osób w zakresie ewentualnej współpracy, o której mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji. Ustawodawca może zobowiązać te osoby do złożenia albo powtórnego oświadczenia lustracyjnego o pełnej treści według nowego, prawidłowego wzoru, albo oświadczenia lustracyjnego według wzoru obejmującego wyłącznie treść art. 3a ust. 2, co byłoby wprawdzie bardziej prawidłowe, ale też mogłoby wprowadzić chaos organizacyjny, związany z technicznym dołączaniem „nowego” oświadczenia do oświadczenia „starego”. Wybór sposobu rozwiązania tej kwestii należy do ustawodawcy.

**22.2.3. Obowiązek opracowania nowego wzoru oświadczenia lustracyjnego dla osób rozpoczynających pełnienie funkcji lub wykonywanie zawodów objętych ustawą.** Obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych przez osoby, które rozpoczęły pełnienie funkcji lub wykonywanie zawodów objętych ustawą od dnia wejścia w życie ustawy o ujawnianiu informacji bądź zamierzają się ubiegać o takie funkcje lub wykonywanie zawodów, z którymi związany jest obowiązek lustracyjny, powinien być realizowany w sposób uwzględniający niniejszy wyrok. To znaczy, że na użytek nowych oświadczeń konieczne jest ponowne, ustawowe określenie treści i

formy wzoru oświadczenia lustracyjnego, niezawierającego błędu, którym jest dotknięte oświadczenie według wzoru konstytucyjnie zdyskwalifikowanego.

**22.2.4. Konieczność uzupełnienia procedury lustracyjnej co do terminu przedstawiania przez IPN stanowiska sądowi.** Konieczna jest także w wykonaniu orzeczenia zakresowego nowelizacja art. 20 ust. 5a ustawy o ujawnianiu informacji, polegająca na wskazaniu precyzyjnego terminu, w którym IPN obowiązany jest przedstawić sądowi stanowisko w sprawie zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą.

**22.2.5. Konieczność nowelizacji art. 21a ust. 2 kontrolowanej ustawy.** Stwierdzenie, że sankcja przewidziana w art. 21a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji narusza art. 2, art. 31 ust. 3 i inne wskazane wzorce konstytucyjne, winno prowadzić do wyposażenia sądu w prawo zróżnicowania tej sankcji, przede wszystkim poprzez określenie dolnej granicy okresu utraty prawa wybieralności. Odpowiednia nowelizacja powinna być niezwłocznie wprowadzona. W razie przedłużania się prac legislacyjnych sądy orzekające w sprawach lustracyjnych mogą zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyprowadzić z treści wyroku w pkt 28 normatywną podstawę do stosowania sankcji zindywidualizowanej i przez to odpowiedniej dla każdego rozpoznawanego wypadku.

**22.2.6. Konieczność nowelizacji art. 21e ust. 1 i 3 kontrolowanej ustawy.** Niekonstytucyjność polegająca na automatyzmie sankcji w postaci pozbawienia funkcji z mocy prawa, jak też wykluczeniu jakiegokolwiek samodzielnej kognicji sądów dyscyplinarnych w zakresie orzekania co do skutków złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego w odniesieniu do prokuratorów, radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszów i komorników, wymaga pilnego działania nowelizującego art. 21e ust. 1 i 3. Chodzi o wprowadzenie możliwości różnicowania sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego oraz stworzenie właściwych podstaw prawnych do orzekania w tych sprawach przez odpowiednie sądy dyscyplinarne. W przeciwnym wypadku konstrukcja (idea) zakładająca w ogóle sankcjonowanie składania nieprawdziwych oświadczeń lustracyjnych okaże się całkowicie martwa.

**22.2.7. Konieczność nowelizacji art. 22 ust. 3 pkt 1 kontrolowanej ustawy.** Orzeczenie o niekonstytucyjnym pominięciu niektórych danych wrażliwych w art. 22 ust. 3 pkt 1 winno prowadzić do nowelizacji przepisu i uzupełnienia tą drogą ich katalogu. Nawet jednak w razie legislacyjnego zaniechania w tej materii, zakres niekonstytucyjności tego przepisu może być w trakcie stosowania prawa sanowany poprzez odwołanie się (analogia znajdująca podstawę w orzeczeniu Trybunału) do pojęć zastanych i standardu wynikającego z prawa międzynarodowego;

w ustawodawstwie zwykłym katalog taki zawiera art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

**22.2.8. Pożądana byłaby odpowiednia nowelizacja art. 22 ust. 3 pkt 2 kontrolowanej ustawy.** Zapewniłoby to osiągnięcie pełnej jasności tego przepisu w duchu wynikającym z brzmienia pkt 35 sentencji. Zabieg ten nie jest jednak niezbędny w świetle tego znaczenia przepisu, jaki został mu nadany orzeczeniem interpretacyjnym. Aktualna treść tego przepisu, tj. z uwzględnieniem wyroku w analizowanym tu zakresie, obejmuje oczywiście wszystkie chronione dane, ponieważ musi uwzględniać także dane w pierwotnym kształcie art. 22 ust. 3 pkt 1 pominięte.

**22.2.9. Konsekwencje orzeczenia w zakresie procedury lustracyjnej jako procedury ochronnej wobec umieszczenia w katalogu (w art. 52d ustawy o IPN).** Ustawa o ujawnianiu informacji przewidywała możliwość wszczęcia postępowania sądowlustracyjnego (art. 52d ust. 1) zmierzającego do uzyskania orzeczenia, które w założeniu, miało być procedurą gwarantującą ochronę przed umieszczeniem w katalogu. Jak już była o tym mowa w części III, punkcie 16.1. uzasadnienia, gwarancja ta nie odpowiadała standardom ochronnym i to stało się m.in. podstawą wniosku o niekonstytucyjności art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Aktualnie droga ta, wobec orzeczenia Trybunału w pkt 54 sentencji wyroku, stała się całkowicie nieaktualna. Trzeba jednak zauważyć, że o ile osoba pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa (art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu informacji) może dochodzić swoich racji przed sądem, to nie przewidziano podobnego trybu dla dochodzenia swych racji przez osoby niezaliczone do kategorii z art. 52a pkt 7 oraz osoby, które bezpodstawnie zostały umieszczone w katalogu objętym pkt 8. Przyszła nowelizacja powinna te braki procedury usunąć. To nie znaczy, że do tego momentu osoby takie pozbawione są jakichkolwiek gwarancji prawnych; musiałyby jednak poszukiwać ich na zasadach ogólnych, w postępowaniu cywilnym, co wiązałoby zarówno je, jak i sądy w niedogodności związane z takim postępowaniem wykorzystanym w tego rodzaju sprawach, podczas gdy dla tego rodzaju spraw właściwe powinno być postępowanie lustracyjne. Jest natomiast oczywiste, że wszystkie konieczne dla zdefiniowania współpracownika organów bezpieczeństwa państwa elementy znajdują się od chwili wejścia w życie niniejszego wyroku w art. 3a, rozumianym w sposób podany w pkt 7 sentencji.

**22.2.10. Potrzeba ustawowego wskazania zasad postępowania dyscyplinarnego w sprawach lustracyjnych.** Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny automatyzm sankcji w ustawach: prawo o adwokaturze (art. 72 ust. 1 pkt 6a), o radcach prawnych (art. 29 ust. 5a), o prokuraturze (art. 16 ust. 5), prawo o notariacie (art. 16 § 1 pkt 4a), o komornikach



sądowych i egzekucji (art. 15 ust. 1 pkt 6a) również wymaga następcej aktywności ustawodawcy w celu precyzyjnego wskazania zasad postępowania w sprawach dyscyplinarnych, wszczynanych na tle postępowań lustracyjnych, a w szczególności w odniesieniu do rodzaju sankcji i ich wachlarza. To nie znaczy, że do czasu nowej regulacji ustawowej nie mogą być stosowane zasady ogólne postępowań dyscyplinarnych właściwych dla tych zawodów czy funkcji, z uwzględnieniem aktualnego katalogu wszystkich sankcji dyscyplinarnych.

#### **22.2.11. Regulacja zasad dostępu badaczy i dziennikarzy do archiwaliów IPN.**

Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o IPN oznacza konieczność ponownego uregulowania ujętych w tych przepisach treści, z uwzględnieniem warunków, na jakich badacze i dziennikarze mogą uzyskiwać dostęp do dokumentów IPN, oraz kryteriów wyrażania na to zgody przez Prezesa IPN. Konieczne jest także uwzględnienie, że z uwagi na zagwarantowaną w art. 73 Konstytucji wolność badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników nie mogłyby być to warunki i kryteria podmiotowe. Niemniej istotne w tym kontekście jest także konstytucyjne prawo każdego do wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji).

Trzeba także mieć na uwadze to, że w wypadku organów władzy publicznej oraz innych instytucji, organizacji i osób dostęp ten warunkowany jest wykonywaniem zadań ustawowych (art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN). W każdym z tych wypadków istnieć zatem musi wyraźna ustawowa podstawa prawna udostępnienia dokumentów. W wypadku badaczy i dziennikarzy nie może to być z istoty rzeczy rozwiązanie analogiczne.

Podobnie jak w wypadku udostępnienia archiwaliów do celów badań naukowych, tak w wypadku dostępu do nich dziennikarzy powstaje sytuacja konfliktu dwóch wartości konstytucyjnych: autonomii informacyjnej i prywatności oraz wolności badań naukowych (wolności wypowiedzi). Przy tego rodzaju kolizji niedopuszczalne jest zaniechanie metody proporcjonalnego ważenia konstytucyjnych wartości pozostających w kolizji. Metoda ta wymaga wskazania przez ustawodawcę ram, w jakich następuje wyrażenie zgody, i kryteriów, jakimi powinien się kierować organ udzielający tej zgody. Określenie przesłanek dostępu do archiwaliów jest w tym wypadku instrumentem, który musi w czytelny i efektywny sposób chronić obie wartości na poziomie zapewniającym optymalną równowagę. Nie jest w związku z tym dopuszczalne udzielanie zgody na podstawie określeń blankietowych, nieostrych, niedających się zweryfikować. Na Prezesa IPN nakłada się w tym wypadku obowiązek decydowania *in concreto* o praktycznym rozwiązaniu kolizji dwóch dóbr konstytucyjnych w ramach uprzednio zakreślonych przez ustawę;

nie jest dopuszczalna sytuacja, gdy to faktyczna praktyka udzielania miałaby decydować o treści ustawy w tym względzie. Ustawodawca, precyzując w czytelny sposób zasady udzielania zgody, powinien ułatwić zadanie organowi decydującemu i wskazać ramy i przesłanki treściowe jego działania, a nie stwarzać tylko legitymizacji dla samego faktu wyrażenia zgody, niezależnie od tego, jak miałyby się kształtować kierunki jej udzielania.

Dokumenty IPN są materiałami archiwalnymi w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673, ze zm.; dalej: ustawa o archiwach), wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, jako archiwum wyodrębnione, w sprawach którego właściwym organem administracji rządowej jest Prezes IPN (art. 19 ust. 1 i 2). Generalną zasadą udostępniania materiałów archiwalnych jest zachowanie 30-letniego okresu od ich wytworzenia (art. 17 ust. 1 ustawy o archiwach) i nienaruszanie prawnie chronionych interesów Państwa i obywateli (art. 17 ust. 1a pkt 2 lit. a ustawy o archiwach). Jest zrozumiałe, że dla potrzeb toczących się postępowań lustracyjnych materiały w odpowiednim zakresie muszą być udostępniane bezzwłocznie. Nie znaczy to jednak, że także w innych, z wyjątkiem wyraźnie przewidzianych w ustawie, wypadkach, dokumenty te mogą być udostępniane, w tym także badaczom i dziennikarzom. Chodzi przecież o rzetelne badania i rzetelnie zbierane materiały prasowe. Pożądane byłoby więc, a wręcz wskazane, aby osoby, których dokumenty archiwalne dotyczą, mogły mieć zagwarantowane warunki wcześniejszego zrealizowania swoich praw z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. W przeciwnym wypadku cierpieć na tym będą nie tylko ich prawnie chronione interesy (art. 17 ust. 1 ustawy o archiwach), ale również badania naukowe prowadzone na podstawie materiałów nieskonfrontowanych z wiedzą osób, których dotyczą bezpośrednio. To samo, i w nie mniejszym stopniu, należy odnieść do działalności dziennikarskiej.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Ciemniewskiego**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. w sprawie o sygn. K 2/07, w punkcie 7, w części dotyczącej art. 3a ust. 1 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162).

Uważam, że art. 3a ust. 1 zakwestionowanej ustawy nie spełnia warunków postępowania lustracyjnego, sformułowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r. w sprawie o sygn. K 39/97 (a także w wyroku z 26 października 2005 r. w sprawie o sygn. K 31/04), ustalających, że pojęcie współpracy musiało obejmować następujące elementy:

- współpraca musiała po pierwsze, polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, w postaci przekazywania tym organom informacji;
- po drugie, musiała mieć charakter świadomy, tzn. osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443, ze zm.);
- po trzecie, współpraca ta musiała być tajna, a więc osoba współpracująca musiała sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje;
- po czwarte, współpraca ta musiała wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy lustracyjnej z 1997 r.;
- po piąte nie mogła się ona ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musiała materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy.

Tym samym za niewystarczające traktować należy samo wyrażenie zgody w przedmiocie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy, lecz konieczne były konkretne działania odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składające się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa.

Brak wyraźnego wysłowienia tych warunków w art. 3a ust. 1 ustawy będącej przedmiotem oceny może budzić wątpliwości co do ich respektowania przez ustawodawcę. Stwarza to także wątpliwości co do skutków ustawy w odniesieniu do osób, wobec których zapadły wyroki uniewinniające w sprawach rozpatrywanych pod rządami ustawy z 11 kwietnia 1997 r., w szczególności wobec treści art. 66 badanej ustawy, który utrzymując w mocy art. 30 ustawy z 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, wyraźnie formułuje skutki orzeczeń stwierdzających fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, zapadłych na podstawie ustawy.

Z tych przyczyn składam niniejsze zdanie odrębne.

Jerzy Ciemniowski

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Zbigniewa Cieślaka**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz § 46 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. w sprawie o sygn. K 2/07 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepisy art. 2, art. 4, art. 10, art. 11, art. 21b i art. 57 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (dalej: ustawa lustracyjna) oraz art. 52a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: ustawa o IPN).

**1. Podstawy aksjologiczne.**

Perspektywę aksjologiczną ocenianej przez Trybunał Konstytucyjny ustawowej regulacji prawnej określa treść preambuły Konstytucji i ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN. Wartościami kluczowymi są tu jawność życia publicznego oraz godność człowieka, widziana tak w wymiarze jednostkowym, jak i wspólnotowym, bowiem dobre prawo fundowane jest na moralnych kategoriach dobra i słuszności, chroni nie tylko sferę prywatną, ale też sferę wspólnotową, sprzyjając ujawnianiu się i wzmacnianiu m.in. postaw patriotycznych i odruchów ludzkiej solidarności. Godność człowieka jest nierozzerwalnie związana z prawdą, wolnością i patriotyzmem. Człowiek respektując godność własną i godność innych ludzi ma obowiązek poszukiwać prawdy również o sobie i odważnie w niej stawać, kierując się także nakazem miłości Ojczyzny, jako właśnie człowiek wolny, odpowiedzialny, uczciwy z istoty swojej godności. Jest to naturalny skutek wynikający ze sprawiedliwości jaką oddajemy źródłu naszego stworzenia, rodzicom i Ojczyźnie. Z tej perspektywy obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego nie jest nazbyt uciążliwy ani nadmierny. Ta perspektywa również moralnie uzasadnia surowość

konsekwencji wynikających ze złożenia nieprawdziwego (kłamliwego) oświadczenia gdy człowiek taki podwójnie niejako (w przeszłości oraz obecnie) się sprzeniewierza i faktycznie podkopyje zaufanie do siebie. Należy podkreślić, iż w ustawie nie przewiduje się kary za pomoc udzielaną organom bezpieczeństwa państwa w przeszłości, lecz wymaga się jedynie oświadczenia prawdy o tej współpracy. Ustawa nie jest zatem wyrażeniem potępienia i dyskredytacji moralnej osób, których działania były „związane z łamaniem praw człowieka”. Nie jest też sankcjonowaniem odpowiedzialności zbiorowej, ani przypisaniem winy do „potencjalnych przestępców”.

Wartościami zasadniczymi w Konstytucji, istotnymi z punktu widzenia celów ustawy lustracyjnej są: pamięć i wdzięczność naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, zobowiązanie przekazania przyszłym pokoleniom wszystkich cennych wartości z dorobku Narodu, a także przestroga przed łamaniem podstawowych wolności i praw człowieka oraz zagwarantowanie praw obywatelskich i zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych. Wartości te znajdują swoje rozwinięcie w preambule ustawy, w której ustawodawca nie tylko potwierdza trwałe związanie łamania praw człowieka i obywatela z pracą albo służbą w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego lub pomocą udzielaną tym organom, ale także poprzez troskę o obsadę funkcji, stanowisk i zawodów przez osoby godne oraz poprzez realizację prawa obywateli do informacji o osobach działających publicznie pragnie uniknąć powrotu tych groźnych zjawisk w życiu publicznym. Wobec tego, istniejąca zgodność celów wyrażonych w preambule do Konstytucji z celami ustawy lustracyjnej, pozwala stwierdzić, iż ustawodawca, troszcząc się o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, dąży do stanu, w którym osoby świadomie i tajnie współpracujące z organami bezpieczeństwa państwa nie będą sprawowały, bez wiedzy społeczeństwa, funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego. Motywem dla podjęcia takich działań jest szacunek, jaki jesteśmy winni ofiarom minionego systemu oraz prawo naszych potomnych do życia wśród osób, które sprawując funkcje publiczne „swoim dotychczasowym postępowaniem dają gwarancję uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości”.

Powyższe określa perspektywę aksjologiczną, z której należy oceniać szczegółowe rozwiązania ustawowe. W pojęciu godności człowieka, niczym w soczewce, ujawniają się wartości wywiedzione z wielkich źródeł aksjologicznej tradycji Europy: greckich –

prawdy, dobra i piękna; chrześcijańskich – wiary, nadziei i miłości oraz oświeceniowych – wolności, równości i braterstwa.

Z punktu widzenia *ratio legis* ustawy i jej szczegółowych rozwiązań ważne jest nierozzerwalne związanie pojęcia godności osoby ludzkiej z prawdą, wolnością, uczciwością i patriotyzmem. Człowiek jako osoba, „respektując godność własną i godność każdego innego człowieka, powinien poszukiwać prawdy, dążyć do odkrytego w prawdzie dobra, kontemplować i tworzyć piękno. Traktować innych z miłością, ofiarnie służyć innym; solidarnie pracować na rzecz dobra wspólnego we wspólnotach, w których żyje (K. Olbrycht, *Wychowanie do wartości [w:] Autorytet prawdy*, Warszawa 2006, s. 50). Natomiast kłamstwo, jako antywartość, przeciwstawiając się prawdzie „jest moralnym wykroczeniem przeciwko drugiemu człowiekowi i przeciw społeczeństwu, wywierając negatywny wpływ na osobowość człowieka, poprzez utrwalanie skłonności do podporządkowywania sobie innych, niszczenie u kłamiącego – zakłamanego – wrażliwości moralnej, wzbudzając w nim postawy egocentryczne i egoistyczne, generowanie zdeformowanego obrazu samego siebie i zagłuszanie głosu sumienia jako drogowskazu życiowego” (F. Adamski, *Wychowanie do prawdy [w:] op. cit.*, s. 31-32).

Godność człowieka łączy się także z wolnością, nierozzerwalnie związaną z prawdą. „Splendor prawdy o człowieku, splendor jej afirmacji i horror jej negacji. Obie możliwości stają przed człowiekiem, przed jego wolnością, otworem. Człowiek może więc nie wygrać walki o samego siebie, którą wygrać – w imię afirmacji prawdy o sobie – powinien. Może ją wygrać, lecz wcale jej wygrać nie musi” (Jan Paweł II, *Veritatis Splendor*, s. 32; podają za M. Dziewięckim wraz z odesłaniem do szczegółowych rozważań na temat wychowania do wolności, *Wychowanie do wolności [w:] op. cit.*, s. 66). Wolność, w tym także wolność w prawdzie o sobie, łączy się z przyjęciem odpowiedzialności prawnej i pozaprawnej za korzystanie z niej. Pełna odpowiedzialność za swoje zachowanie następuje wtedy, gdy osoba, respektując godność swoją i innych ludzi, jest uczciwa, a uczciwość jako kategoria normatywna to bezwarunkowa i bezterminowa gotowość przyjęcia prawdy o sobie i innych, w warunkach odrzucenia zła, która jest sprzęgnięta z nakazem podjęcia w danej sytuacji działania wykonywanego bez względu na skutki dla siebie. Nietrudno zauważyć, iż ze względu na wspólne źródło (godność człowieka) bardzo podobna jest istota normatywnego znaczenia sprawiedliwości i dzielności. Różnica tkwi w tym, że sprawiedliwy podejmie działanie bez względu na skutki dla innych, a dzielny bez względu na skutki dla siebie i innych.

Człowiek wolny, odpowiedzialny, uczciwy z istoty swojej godności czuje bliski związek ze swoją Ojczyzną, związek wynikający ze sprawiedliwości, jaką oddajemy źródłu naszego stworzenia, rodzicom i Ojczyźnie. Cnota „*Pietas* wobec rodziców i Ojczyzny domaga się od nas *cultus*, tzn. szacunku bezwarunkowego – również w przypadku, gdy za swoich rodziców czy Ojczyznę trzeba «świecić oczyma». Chodzi o to, że ojca należy szanować «choćby nawet rozum stracił» (*Syr* 3, 13) i choćby zasłużył sobie na wielką moralną naganę, zaś Ojczyzny nie wolno się wyrzekać, choćby w jakimś środowisku czy nawet w opinii światowej była postrzegana skrajnie negatywnie”. (J. Salij, *Wychowanie do patriotyzmu* [w:] *op. cit.*, s. 84).

W kontekście powyższych rozważań oceniana przez Trybunał Konstytucyjny tzw. ustawa lustracyjna, w moim przekonaniu, nie może być traktowana jako – choćby swoisty – wyraz potępienia i dyskredytacji społecznej, moralnej i prawnej osób, których działania były „trwale związane z łamaniem praw człowieka”, nie jest także sankcjonowaniem odpowiedzialności zbiorowej ani przypisaniem winy do „potencjalnych przestępców, którzy muszą sami opisać swoje zachowanie i ocenić, czy miało charakter czynu, za który mogą ponieść konsekwencje o skutkach surowszych, niż sankcje przewidziane w prawie karnym (...)”. Ustawa lustracyjna opiera się bowiem na sekwencji takich wartości jak: pamięć – troska o przyszłość – przyrodzona godność człowieka – prawo człowieka do wolności – obowiązek solidarności z innymi – prawda będąca jednocześnie warunkiem realizacji tych wartości. Należy podkreślić, że szczegółowe rozwiązania ustawowe są oparte o przynajmniej jedną z tych wartości. Z podobnych założeń zdaje się wychodzić sam Trybunał Konstytucyjny określając cel lustracji poprzez takie hasła jak m.in.: „ochrona nowonarodzonej demokracji”, „jawność życia publicznego”, „realizacja prawa obywateli do informacji o przeszłości osób ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych”. W tym kontekście oceniając poszczególne ustalenia ustawy lustracyjnej należy zauważyć, że w świetle zawartych w niej uregulowań (w szczególności w zakresie, do którego zostało zgłoszone niniejsze zdanie odrębne) nie da się stwierdzić i – co równie ważne – rzeczowo uzasadnić, naruszenia przez nie postanowień ustawy zasadniczej w stopniu zezwalającym na ich uchylenie.

## **2. Kwestie proceduralne.**

2.1. Marszałek Sejmu w pismach z 4, 8, 9 i 10 maja 2007 r. wniósł o odroczenie rozprawy, powołując się na art. 60 ust. 6 ustawy o TK. Wniosek umotywowano



w szczególności krótkim terminem, jaki pozostawiono Sejmowi na ustosunkowanie się do argumentów zawartych we wniosku grupy posłów, jak również w obszernych stanowiskach pozostałych uczestników postępowania oraz innych podmiotów (por. § 29 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego). Zdaniem Marszałka Sejmu, biorąc pod uwagę powagę i doniosłość rozpatrywanej sprawy, uniemożliwienie dokonania rzetelnej oceny argumentacji zawartej w powyższych pismach może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Zgodnie z art. 60 ust. 6 ustawy o TK, Trybunał odracza rozprawę w przypadku braku dowodu doręczenia lub nieprawidłowości w doręczeniu zawiadomienia o rozprawie uczestnikom postępowania, może także odroczyć rozprawę z innych ważnych powodów. W przypadku zatem wniosków Marszałka Sejmu, Trybunał miał za zadanie dokonać wszechstronnej oceny, czy kwestia niemożliwości rzetelnego ustosunkowania się przez Sejm do argumentacji pozostałych uczestników postępowania może być uznana za „ważny powód” do odroczenia rozprawy. Przy tej ocenie powinny zostać uwzględnione następujące okoliczności.

Abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny przyświeca troska o stan praworządności w państwie, łącząca się z ochroną nadrzędności Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 12). Realizacja tego celu głównego jest uwarunkowana w szczególności przestrzeganiem zasady prawdy obiektywnej (art. 19 ustawy o TK) – naczelnej zasady wszystkich procedur sądowych w demokratycznym państwie prawnym, której istotę stanowi dyrektywa rozstrzygania spraw przez Trybunał zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy (*ibidem*, s. 76; A. Kabat, S. Paweła, *Zasady postępowania i formy orzekania Trybunału Konstytucyjnego*, Nowe Prawo nr 10/1986, s. 4). „Powinnością Trybunału Konstytucyjnego jest więc dążenie do takiego wyjaśnienia sprawy, które stworzyłoby optymalne możliwości prawidłowego i obiektywnego jej rozstrzygnięcia” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 76). Waga realizacji tej dyrektywy jest tym większa ze względu na jednoinstancyjność postępowania przed Trybunałem, która wyklucza kontrolę wywiązania się przez ten organ z obowiązku zbadania wszystkich okoliczności niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Na Trybunale ciąży zatem szczególny obowiązek wykorzystania wszelkich dostępnych środków umożliwiających

stworzenie rzeczywistego obrazu danej sprawy, będącego podstawą do prawidłowego zastosowania przepisów konstytucyjnych.

Istotnym czynnikiem realizacji zasady prawdy materialnej jest nałożony na uczestników postępowania w art. 34 ust. 1 ustawy o TK obowiązek składania Trybunałowi wszelkich wyjaśnień dotyczących sprawy oraz zgłaszania dowodów, potrzebnych do jej wyczerpującego wyjaśnienia (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *op. cit.*, s. 118; A. Kabat, S. Paweła, *op. cit.*, s. 5). Wypełnienie wspomnianego obowiązku w sposób rzetelny, w szczególności poprzez wszechstronnie umotywowane stanowisko uczestnika postępowania wobec twierdzeń zawartych we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej inicjujących postępowanie, w praktyce ma często duże znaczenie dla ukształtowania stanowiska Trybunału w kwestii zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, jak również wielowątkowość i skomplikowany charakter sprawy zgodności z Konstytucją ustawy lustracyjnej, zadziwia fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku Marszałka Sejmu o odroczenie rozprawy, motywowanego niemożliwością wszechstronnego ustosunkowania się w tak krótkim terminie do wniosku grupy posłów i stanowisk zajętych w sprawie. Pośrednio oznacza to bowiem rezygnację – w sprawie o tak doniosłym znaczeniu społecznym – z istotnego środka mogącego wpłynąć na pogląd Trybunału dotyczący konstytucyjności przepisów ustawy lustracyjnej. Tak więc z punktu widzenia interesu publicznego determinującego postępowanie przed Trybunałem, zaistniały „ważne powody” dla odroczenia rozprawy wskazane w art. 60 ust. 6 ustawy o TK.

2.2. W wykonaniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2007 r., grupa posłów na Sejm przedstawiła w piśmie z 28 marca 2007 r. – podpisanym przez posła Ryszarda Kalisza – „sprecyzowanie zarzutów niezgodności z Konstytucją RP 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. Nr 218, poz. 1592) w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z dnia 14 lutego o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162)”. Polegało to w istocie

na rozszerzeniu wniosku z 8 stycznia 2007 r. poprzez wskazanie obszernego katalogu przepisów znowelizowanej ustawy lustracyjnej niezgodnych, zdaniem wnioskodawców, z szeregiem wzorców konstytucyjnych.

Nie powinno budzić wątpliwości, że procedura kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny opiera się na zasadzie skargowości (K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy nr 1/2003, s. 25), gdyż może być wszczęta wyłącznie w wyniku wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu (art. 31 ust. 1 ustawy o TK). Zgodnie natomiast z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach mieszczących się w zakresie jego kognicji, wyznaczonym przez art. 188 Konstytucji, może występować m.in. grupa 50 posłów.

Z zasadą skargowości postępowania przed Trybunałem wiąże się w sposób ścisły zasada dyspozycyjności (rozporządzalności) przedmiotem postępowania, z której wywodzi się prawo wnioskodawcy do zmiany granic zaskarżenia, rozumiane jako sformułowanie nowego zarzutu, ze skutkiem prawnie wiążącym – wyznaczającym granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 103).

Kolejnym przepisem wymagającym uwzględnienia przy ocenie pisma z 28 lutego 2007 r. jest art. 29 ust. 2 ustawy o TK, w świetle którego w postępowaniu przed Trybunałem grupa posłów, będąca wnioskodawcą, działa przez wyznaczonego przez siebie posła jako przedstawiciela. W tym aspekcie istotne jest zwrócenie uwagi na zakres swobody działania przedstawiciela wnioskodawcy w perspektywie wspomnianej zasady dyspozycyjności (rozporządzalności) przedmiotem postępowania.

W wyroku z 3 listopada 1998 r. Trybunał stwierdził, że właściwie umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, którym była w tym wypadku rada gminy, nie mogą samodzielnie rozszerzyć wniosku. Takie rozszerzenie, dokonane w omawianej sprawie przez zarząd gminy, zostało uznane przez Trybunał jako prawnie bezskuteczne i nie zostało wzięte pod uwagę przy rozpoznawaniu sprawy. Jak bowiem jednoznacznie wynika z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, tylko organ stanowiący gminy jest uprawniony zarówno do wystąpienia z wnioskiem w sprawach wskazanych w art. 188 Konstytucji, jak i rozszerzania tego wniosku na dalszych etapach postępowania. Właściwie umocowani przedstawiciele wnioskodawcy są związani treścią uchwały rady

gminy, a więc prawnie skuteczne i dopuszczalne są tylko takie ich działania, które mieszczą się w zakresie *petitum* wniosku, tak jak zostało ono sformułowane w uchwale rady gminy. Rozszerzenie wniosku byłoby dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdyby rada gminy dokonała stosownej zmiany swojego wniosku, tzn. podjęła nową uchwałę w tej sprawie. Ponieważ uchwała taka nie została podjęta, Trybunał Konstytucyjny pozostał – z mocy art. 66 ustawy o TK – związany pierwotnie zakreślonymi granicami wniosku (por. wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; por. też orzeczenie TK z 24 września 1996 r., sygn. K 13/95, OTK ZU nr 4/1996, poz. 34 oraz wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11).

Z powyższej wypowiedzi orzecznictwa można wyciągnąć wniosek, że dominuje pogląd, w świetle którego „granice zaskarżenia może określić jedynie organ uprawniony do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o wszczęcie postępowania” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 100).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia stwierdzić należy, iż rozszerzenie wniosku grupy posłów z 8 stycznia 2007 r., dokonane pismem z 28 marca 2007 r. podpisanym jedynie przez prawidłowo umocowanego przedstawiciela wnioskodawcy, Trybunał powinien potraktować jako bezskuteczne i pominąć przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy. Bowiem w odniesieniu do przepisów znowelizowanej ustawy lustracyjnej wskazanych w piśmie z 28 marca 2007 r., do Trybunału Konstytucyjnego nie wpłynął wniosek pochodzący od legitymowanego podmiotu, a więc grupy co najmniej 50 posłów. W tym zakresie postępowanie w sprawie konstytucyjności ustawy lustracyjnej nie zostało w ogóle wszczęte.

### **3. Kwestie materialno-prawne.**

3.1. Podkreślenia wymaga przede wszystkim szczególna rola preambuły do ustawy w procesie realizacji dobra wspólnego. Ustawodawca decydując się na jej zamieszczenie „zapisuje” w niej swoje intencje wydania danej ustawy i określa chronione weń wartości. Preambuła będąca integralną częścią aktu normatywnego pomaga stosującym prawo organom i obywatelom sprecyzować treść chronionych wartości i je usystematyzować. Stanowi więc niezwykle ważne źródło (narzędzie) wykładni celowościowej przepisów ustawy.

Preambuła ustawy lustracyjnej dla sprecyzowania zakresu podmiotowego ustawy posłużyła się pojęciem „osobowego źródła informacji”, które ma racjonalne uzasadnienie z punktu widzenia systematyki ustawy i jej regulacji szczegółowych. Zastosowane w preambule pojęcie należy traktować jako sformułowanie potoczne, używane na potrzeby ustawy lustracyjnej oraz będące właściwym dla specyfiki preambuły i regulacji szczegółowych ustawy. Określenie „osobowe źródło informacji” powinno być wyjaśniane na gruncie ustawy lustracyjnej, jako obejmujące swoim zakresem dwa typy współpracy z ogniwami operacyjnymi wymienionymi w art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej, a mianowicie tajnego informatora oraz pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Te dwa typy osobowego źródła informacji z art. 3a ustawy lustracyjnej są skorelowane z kategoriami współpracy z organami bezpieczeństwa państwa wskazanymi w załączniku do ustawy o IPN (zasadnicze i inne – nierejestrowane, nieoficjalne, pomocnicze). Interpretując pojęcie „osobowego źródła informacji” z powyższego punktu widzenia należy stwierdzić, że preambuła ustawy lustracyjnej, w zakresie obejmującym wyrazy „przez osobowe źródło informacji” jest zgodna z art. 2 Konstytucji RP.

3.2. Przepis art. 2 ustawy lustracyjnej zawiera katalog podmiotów uznanych za organy bezpieczeństwa państwa, który jest merytorycznie związany z treścią preambuły. Jego konkretny kształt stanowi autonomiczną decyzję ustawodawcy, kierującego się w tym wypadku kryterium tego, czy działalność tego podmiotu miała związek ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Nie jest zatem zasadnym zastosowanie jedynie kryterium prowadzenia działalności operacyjno-śledczej dla wyznaczenia katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Bowiem działania organów represji były prowadzone systemowo i w sposób wzajemnie się warunkujący i wspierający.

Oceniając zatem zasadność umieszczenia w katalogu organów bezpieczeństwa państwa z art. 2 ustawy lustracyjnej Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk wraz z wojewódzkimi i miejskimi urzędami kontroli prasy, publikacji i widowisk oraz Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk wraz z okręgowymi urzędami (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy lustracyjnej), jak również Urzędu do Spraw Wyznań oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego (art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy lustracyjnej) stwierdzić należy,

że ustawowe zadania tych instytucji związane były z ograniczaniem prawa do wolności słowa oraz zwalczaniem kościołów i związków wyznaniowych.

Na tle powyższego, podmioty wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej, z punktu widzenia założeń preambuły, kwalifikują się do zaliczenia ich do systemu organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy. Powyższe przepisy zatem są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

3.3. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy lustracyjnej, do organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, należą także organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych o zadaniach podobnych do zadań organów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Posłużenie się niedookreślonym pojęciem „zadań podobnych” jest wynikiem niemożności ustalenia wyczerpującego katalogu podmiotów państw obcych, których działalność – w kontekście preambuły – miała związek ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Istotą konstrukcji pojęć niedookreślonych jest zakodowana w niej swoboda oceny stanu faktycznego z punktu widzenia danej wartości. W ten sposób ustawodawca przenosi na podmiot stosujący prawo swoje upoważnienie do bezpośredniej realizacji jakiegoś cennego dobra, w konkretnej sytuacji, gdyż chce ujawnienia się w danych warunkach skutku prawnego. Zastosowany przez ustawodawcę mechanizm stanowił jedyny, „względnie skuteczny” sposób wypełnienia dyrektyw dobrej legislacji. Bowiem pominięcie organów państw obcych powyższego rodzaju byłoby jaskrawym wykroczeniem przeciwko zasadom „dobrej roboty” legislacyjnej. Zarówno względy historii działań organów służb specjalnych państw obcych w PRL, jak i regulacja poprzedniej ustawy lustracyjnej z 1997 r., nakazują wypełnienie tego pola regulacji.

3.4. O ile można zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny, iż „lustracja powinna się ograniczać do stanowisk, których piastowanie przez osobę lustrowaną, jak można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, stwarzałyby istotne zagrożenie dla praw człowieka lub demokracji”, to już dalszy sposób zdefiniowania przez Trybunał Konstytucyjny owych stanowisk – „(...) chodzi tu o takie urzędy państwowe obsadzone w drodze nominacji, które wiążą się ze znacznym zakresem odpowiedzialności za tworzenie lub wdrażanie rządowych polityk i praktyk dotyczących

bezpieczeństwa wewnętrznego, czy takie urzędy państwowe obsadzone w drodze nominacji, w których istnieje możliwość wydania rozkazu i/lub popełnienia czynów stanowiących pogwałcenie praw człowieka, jak na przykład organy ścigania, służba bezpieczeństwa i służby wywiadowcze, sądownictwo i prokuratura” – budzi szereg wątpliwości. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny nie jest w stanie wywieść z treści poszczególnych wzorców konstytucyjnych, dlaczego owe stanowiska winny być ograniczone do „urzędów państwowych w drodze nominacji”. Mało tego, sam Trybunał przecież nie zakwestionował tych postanowień ustawy lustracyjnej, które dotyczyły pełnienia funkcji poza administracją rządową (jak np. posła, senatora – zob. art. 4 pkt. 2 ustawy lustracyjnej, czy też członka organu jednostek samorządu terytorialnego – art. 4 pkt 17 tej ustawy), tym samym można stąd wnioskować, że samym niniejszym wyrokiem Trybunał dał wyraz przekonaniu, iż określenie zakresu kategorii stanowisk „poddanych lustracji” winno być znacznie szersze, niż sąd konstytucyjny ją próbował definiować w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia.

W moim przekonaniu ustawodawca ma konstytucyjnie zagwarantowaną przestrzeń do samodzielnego stanowienia powszechnie obowiązującego prawa. Przestrzeń ta zezwala ustawodawcy na możliwość samodzielnego – w ramach tzw. autonomii woli ustawodawcy – kreowania zakresu podmiotowego m.in. ustawy lustracyjnej. Nie znajduję argumentów przemawiających za tym aby odmówić ustawodawcy – tak jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny – prawa do zbudowania kręgu podmiotów zobowiązanych do poddania się procedurom lustracyjnym (*sensu largo*) w oparciu o pełnione funkcje oddziałujące na szerokie kręgi społeczne.

Sformułowanie wynikające z preambuły „funkcje, stanowiska i zawody wymagające zaufania publicznego” i wiążące się z nim określenie „osoby pełniące funkcje publiczne” z art. 4 ustawy lustracyjnej, nie jest tożsame z pojęciem „osób pełniących funkcje publiczne” z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Brak podstaw do utożsamiania powyższych pojęć na gruncie ustawy lustracyjnej i Konstytucji jest konsekwencją faktu, że powszechny dostęp do informacji o życiu (również prywatnym) i o przeszłości (w tym o współpracy z organami bezpieczeństwa państwa) osób objętych zakresem podmiotowym ustawy lustracyjnej nie wynika z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, lecz jest uzasadniony dopuszczalnym w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeniem prawa do prywatności takich osób.

Treść art. 4 ustawy lustracyjnej umożliwia przypisanie niemal każdej pozycji w nim wskazanej do jednej z tych trzech grup (funkcji, stanowisk lub zawodów). Nie jest również związane z koniecznym występowaniem cechy publicznego władztwa decyzyjnego. Cechą charakterystyczną wymienionych w art. 4 ustawy lustracyjnej osób pełniących określone w tym przepisie funkcje jest waga lub szczególność ról społecznych oraz oddziaływanie na szerokie grupy społeczne i wyjątkowo ważne wartości.

Jednocześnie wyraźnie podkreślić należy, że nawet wątpliwości co do prawidłowego użycia w art. 4 wyrażenia „osoby pełniące funkcje publiczne” nie uzasadniają uznania takiego pojęcia za niezgodne z Konstytucją. Wszystkie zakwestionowane przez Trybunał funkcje i stanowiska odpowiadają przyjętym przez ustawodawcę kryteriom wyróżniania takich funkcji i stanowisk – i mieszczą się w zagwarantowanej ustrojowo, autonomii woli ustawodawcy. W szczególności wypada zwrócić uwagę na fakt, iż rola dziennikarzy w społeczeństwie i ich możliwości oddziaływania na opinię publiczną uprawniają ustawodawcę do zaliczenia tej funkcji do katalogu zawartego w art. 4 ustawy lustracyjnej. Podobna refleksja wiąże się z pracownikami nauki i szkolnictwa wyższego. Tak więc, ze względu na pełnione role społeczne dziennikarzy oraz nauczycieli akademickich (i naukowców), należy zaakceptować decyzję ustawodawcy wpisującą te funkcje do katalogu art. 4 ustawy.

Wątpliwość co do zgodności z Konstytucją budzi w szczególności art. 4 pkt 23 ustawy lustracyjnej. Osoby pełniące funkcje, stanowiska i wykonujące zawody wymienione w tym przepisie, nie oddziałują na te wartości, na których została oparta ustawa lustracyjna. Stąd też nie mieszczą się w przyjętym przez ustawodawcę kryterium kwalifikującym wymienione osoby jako „pełniące funkcje publiczne” w rozumieniu ustawy lustracyjnej.

3.5. Odnosząc się do zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny wzoru informacji o złożeniu oświadczenia lustracyjnego zawartego w załączniku nr 2 do ustawy lustracyjnej należy uznać, że wprawdzie sformułowany on został niezbyt fortunnie, zwłaszcza w odniesieniu do tytułu, to jest on czytelny. Ewentualne wątpliwości mogą być bowiem usunięte przy zastosowaniu wykładni systemowej i celowościowej. Treść załącznika nr 2, a w szczególności odesłanie do art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej, eliminują niebezpieczeństwo złożenia niespójnych oświadczeń u różnych podmiotów. Tym samym załącznik nr 2 do ustawy lustracyjnej nie zasługuje na uznanie za niezgodny z art. 2



Konstytucji, skoro jego wady da się wyeliminować przy zastosowaniu odpowiednich metod interpretacji.

3.6. Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności przepisu art. 52a pkt 5 ustawy o IPN powinno być uwzględnienie „podwójnego charakteru gromadzonych dokumentów i danych, będących nie tylko informacjami o osobie, lecz także dokumentami o charakterze historycznym, zawierającym wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103). Konsekwencją przyznania wartości historycznej tym dokumentom jest przyjęcie, że nie należy z nimi wiązać jakichkolwiek domniemań co do ich zgodności z prawdą. Powinny one podlegać swobodnej ocenie, gdyż potwierdzają jedynie to, iż jakaś (dana) osoba złożyła oświadczenie o treści zawartej w dokumencie. Potwierdzeniem przypisania dokumentom wartości historycznej, jest również obowiązek ich uzupełniania, a nie usuwania w momencie, gdy okażą się niezgodne z prawdą, co potwierdził w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „nie może wchodzić w grę ich usunięcie i takie stanowisko znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (sygn. K 31/04). Skutkiem posiadania przez dokumenty organów bezpieczeństwa państwa wartości historycznej jest ponadto kompetencja „historycznoprawna” IPN (jego historyków) do badania, przygotowywania i publikowania ich katalogów w imię transparentności sprawowanej władzy publicznej. Mają one służyć umożliwieniu społeczeństwu dostępu do źródeł dowodowych, które – w świetle waloru historycznego tychże – powinny być ocenione swobodnie co do ich wiarygodności i mocy dowodowej. Odnosząc się do uzasadnienia wyroku, podnoszącego „niekonieczność ujawniania oświadczeń lustracyjnych w formie elektronicznej jako przesłanka niekonstytucyjności art. 11 ustawy lustracyjnej”, należy wskazać, że powszechny dostęp do rejestru oświadczeń oraz dokumentów organów bezpieczeństwa państwa znajduje swoje konstytucyjne uzasadnienie w ograniczeniu prawa do prywatności osób sprawujących funkcje publiczne i jest konieczny w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa, zatem wyczerpuje również przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazał we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98: „żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się, ani do pełnienia funkcji publicznych, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on świadomą i samodzielną decyzję, opartą na rachunku pozytywnych

i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia, oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne” (OTK ZU nr 6/1998, poz. 97). W związku z powyższym należy uznać, że art. 11 ustawy lustracyjnej, określający sposób poddania ocenie społecznej faktu współpracy, jest ściśle związany z realizacją podstawowego celu ustawy lustracyjnej, a tym samym jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

3.7. Sankcją, przyjętą w skarżonej ustawie lustracyjnej, obwarowane jest złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia – ustawa lustracyjna nie ma na celu karania osób, które podjęły współpracę z organami bezpieczeństwa państwa, ale tych, które dopuściły się tzw. kłamstwa lustracyjnego. Celem lustracji jest ujawnianie faktu współpracy lub służby bądź ich braku, a tym samym zapewnienie jawności życia publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19). Przedmiotem postępowania lustracyjnego jest prawdziwość oświadczenia lustracyjnego, a środkiem prowadzącym do realizacji celu tego postępowania jest sankcja zakazu pełnienia wskazanych funkcji i stanowisk. Sama współpraca nie zamyka obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych, gdyż negatywne konsekwencje pociąga za sobą nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia. W związku z tym należy przyjąć, że ustawodawca miał prawo określenia sztywnego 10-letniego okresu pozbawienia prawa wybieralności i sprawowania funkcji publicznych (w rozumieniu ustawy), osób które złożyły niezgodne z prawdą oświadczenia lustracyjne. Zmiana formuły w kierunku określenia dolnej granicy okresu prawa wybieralności oraz pełnienia funkcji stanowi proste zastąpienie ustawodawcy w jego suwerennych decyzjach w zakresie stanowienia prawa. Sankcja płynąca z niezłożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie (obligatoryjna przesłanka pozbawienia osoby pełnionej funkcji publicznej) mimo swej surowości wydaje się być usprawiedliwiona ze względu na konieczność skutecznego wyegzekwowania tego obowiązku. Tym niemniej ustawodawca powinien był przewidzieć możliwość uchylecia tej sankcji w przypadku niezawinionego spóźnienia w złożeniu oświadczenia lustracyjnego (ewentualnie winna być w takich przypadkach możliwa do zastosowania instytucja przywrócenia terminu).

Odnosząc się do problemu proporcjonalności sankcji przewidzianej za tzw. kłamstwo lustracyjne, w stosunku do naruszenia wartości realizowanej przez ustawę lustracyjną, powinien on zostać rozważony biorąc pod uwagę fundamenty aksjologiczne wynikające z Konstytucji i preambuły ustawy lustracyjnej. Wymóg złożenia

zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powinien być oceniany w kategoriach obowiązku wynikającego z szacunku, który winni jesteśmy ofiarom systemu totalitarnego oraz troski o prawo naszych potomnych do życia i kształtowania swoich postaw pośród ludzi prawych. Jeżeli tak, to sankcja wobec osób składających niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, naruszająca prawa podmiotowe tych osób, jest proporcjonalna do stopnia naruszenia wartości poprzez „kłamstwo lustracyjne”. Warto jednak wskazać, że inaczej niż „kłamcy lustracyjni” powinny być traktowane osoby, które nie złożyły oświadczenia lustracyjnego w terminie. Zgodnie z kwestionowanymi przepisami, sam fakt niezłożenia oświadczenia w terminie, przewidzianym przez prawo, powoduje z mocy prawa skutek w postaci wygaśnięcia pełnienia funkcji publicznej. Oznacza to, że ustalony przez ustawodawcę termin ma charakter nieprzywracalny, niezależnie od przyczyn, które spowodowały jego niedochowanie przez osobę zobowiązaną. Taka konstrukcja przepisów może skutkować tym, że w pewnych sytuacjach obywatele będą ponosić w sposób niezawiniony dotkliwe konsekwencje prawne, co zdaje się naruszać zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy jednakże stanowczo podkreślić, że fakt zastosowania określonych w ustawie skutków prawnych wobec niezgodnego z jej przepisami zachowania się osoby zobowiązanej, nie może samo przez się przesądzać o „penalności” danej sankcji. Zastosowanie do procedury lustracyjnej przepisów postępowania karnego również nie może przesądzać o „penalności” całej ustawy lustracyjnej, gdyż zastosowana procedura służyć ma jedynie zwiększeniu uprawnień procesowych (i generalnie zwiększeniu ochrony prawnej) osoby, która zostanie jej poddana. Skutek sankcji zastosowanych w ustawie lustracyjnej nie ma bowiem charakteru kary (w rozumieniu prawa karnego) a ma charakter odebrania określonych przywilejów, z których korzystały (lub mogłyby korzystać) osoby objęte zakresem ustawy lustracyjnej.

3.8. Wnioskodawcy w piśmie z 28 marca 2007 r. stwierdzają, że przyznanie przez art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej prawa wniesienia kasacji tylko Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, wprowadza niczym nie uzasadnione ograniczenie, które narusza art. 32 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prawo to powinno przysługiwać również osobie lustrowanej, a nie być uzależnionym od decyzji powyżej wskazanych organów. Wprowadzenie prawa do wniesienia kasacji nie jest prawem konstytucyjnym, ale ustawodawca ograniczył je w stosunku do osób lustrowanych bez wyraźnej przyczyny.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07) orzekł, że art. 21b ust. 6 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia osobę lustrowaną prawa do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 6 Konwencji. Zdaniem Trybunału, taka regulacja ustawy lustracyjnej w niedopuszczalny sposób pomija prawo do wniesienia kasacji przez osobę lustrowaną. Nie została tym samym zagwarantowana „równość broni” wynikająca z prawa do rzetelnego procesu.

Na tle powyższego rozstrzygnięcia należy zauważyć przede wszystkim, że Trybunał podstawą kontroli uczynił nie tylko wskazany przez wnioskodawców art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, lecz także art. 2 Konstytucji, który nie został powołany jako wzorzec kontroli we wniosku z 28 marca 2007 r. Na gruncie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność takiego działania jest wysoce dyskusyjna. W wyroku z 20 października 2003 r. Trybunał podkreślił, że w świetle art. 66 ustawy o TK „samodzielne określenie przez Trybunał Konstytucyjny nowej podstawy kontroli zakwestionowanego przepisu stanowiłoby niedopuszczalne odejście od granic kognicji wyznaczonych przez wnioskodawcę przedmiotem i podstawą kontroli konstytucyjności” (sygn. U 2/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 81; por. też postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. K 7/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 100 oraz wyroki: z 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111 i z 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 56). Wprawdzie Trybunał, ustalając granice kognicji w danej sprawie, kieruje się również zasadą *falsa demonstratio non nocet* (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50), która pozwala za podstawę kontroli przyjąć nie tylko wyraźnie wskazany przepis Konstytucji, ale również wzorzec *expressis verbis* niepowołany, lecz wynikający pośrednio z treści uzasadnienia zarzutów stawianych kwestionowanej regulacji. Niemniej jednak w piśmie procesowym z 28 marca 2007 r. nie można doszukać się – w związku z art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej – odwołania do zasady demokratycznego państwa prawnego, czy też jakiegokolwiek jej elementu, do których nawiązywałby wnioskodawca mimo braku wyraźnego powołania art. 2 Konstytucji w *petitum* wniosku.

W nawiązaniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07) i zawartego w nim rozstrzygnięcia w zakresie art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej, należy zwrócić również uwagę na fakt, iż Trybunał kontrolował już podobne ograniczenie podmiotowe prawa wniesienia kasacji w sprawie o sygn. K 18/03 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103). Sprawa ta dotyczyła m.in. zgodności art. 40 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, ze zm.; dalej: u.o.p.z.) z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Kwestionowany w tej sprawie art. 40 u.o.p.z. stanowi: „Kasacja może być wniesiona jedynie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich”. Wówczas Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 3 listopada 2004 r. (sygn. K 18/03), orzekł, że art. 40 u.o.p.z. jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Podstawą dla sformułowania przez Trybunał takiej oceny było podkreślenie, że „prawo do kasacji w postępowaniu karnym nie jest prawem o charakterze konstytucyjnym. Ustawodawca może więc ograniczyć jego zakres, zawężając możliwość składania kasacji tylko do pewnych postępowań czy tylko do pewnego charakteru spraw. Ustawodawca ma możliwość miarkowania prawa do kasacji ze względu na rozmiar i charakter sankcji orzekanej wobec podmiotu zbiorowego”.

W dalszej części uzasadnienia Trybunał zauważył, co następuje: „Konstytucja nie wprowadza żadnego merytorycznego kryterium, z którego należałoby wnioskować o obowiązku ustawodawcy wprowadzenia kasacji. W szczególności Konstytucja nie wskazuje na wagę sprawy, chociaż niewątpliwie względy celowościowe mogą uzasadniać objęcie kasacją spraw poważniejszych. Ocena tej celowości jest domeną ustawodawcy i Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do jej kwestionowania. Ze względu na przyjętą w art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancję postępowania dwuinstancyjnego ustawodawca korzysta z wolności zarówno co do wyboru modelu postępowania kasacyjnego, jak i ewentualnej modyfikacji kryteriów wyznaczających dostęp do kasacji zwyczajnej poprzez zastąpienie obecnych podstaw kasacyjnych innymi, ich rozszerzenie, bądź też zawężenie, o ile przyjęte kryteria mieścić się będą w porządku konstytucyjnym (wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44). Z tych względów art. 40 u.o.p.z. nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (sygn. K 18/03).

W tym samym wyroku (sygn. K 18/03) Trybunał dodatkowo stwierdził, że „kasacja, którą przewiduje art. 40 u.o.p.z. przypomina kasację nadzwyczajną, o której

mowa w art. 521 k.p.k. Podobnie jak na gruncie k.p.k. należy przyjąć, że podmioty uprawnione do wystąpienia z kasacją nadzwyczajną, decydując się na jej wniesienie, mogą działać zarówno z własnej inicjatywy, jak i na podstawie impulsu w postaci nieformalnego wniosku strony. Podmioty specjalne inicjujące postępowanie przed Sądem Najwyższym w trybie kasacji nie są wprawdzie związane oceną zawartą we wniosku strony o wystąpienie z taką kasacją, jednak ich ustawowe obowiązki i kompetencje wskazują dostatecznie na to, że w razie podzielenia takiej oceny, tzn. stwierdzenia istnienia określonych uchybień, skorzystają ze swoich uprawnień (por. wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44, s. 619)”.

Oczywiście „kontekst normatywny” przepisów art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej i art. 40 u.o.p.z. różni się (co wyklucza tym samym umorzenie postępowania w tym zakresie – por. wyrok TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33), niemniej jednak argumenty, którymi posłużył się Trybunał dla uzasadnienia zgodności z Konstytucją art. 40 u.o.p.z. powinny zostać w większości wykorzystane w tym samym celu w sprawie o sygn. K 2/07. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 176 ust. 1 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego) zakładający, że kontrolę orzeczenia wydanego w pierwszej instancji w wystarczającym stopniu gwarantuje postępowanie przewidujące jedną tylko instancję kontrolną (wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44 ). Tym samym prawo do wniesienia kasacji wyłączono spośród praw o charakterze konstytucyjnym, czego konsekwencją jest duży zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu modelu postępowania kasacyjnego oraz kryteriów dostępu do tego nadzwyczajnego środka prawnego (postanowienie SN z 1 lipca 1999 r., sygn. akt V KZ 31/99, OSP nr 2/2000, poz. 26). Ograniczenie zakresu podmiotowego prawa do wniesienia kasacji na gruncie ustawy lustracyjnej mieści się w zakresie wspomnianej „swobody ustawodawcy”. Przy tym trudno zaakceptować twierdzenie, że osobie lustrowanej oraz Prokuratorowi Generalnemu (Rzecznikowi Praw Obywatelskich) powinno się zapewnić „równość broni”. Identycznie należy bowiem traktować tylko te podmioty, które znajdują się w takiej samej lub w podobnej sytuacji prawnej. Tymczasem już na pierwszy rzut oka widać, że pozycja osoby lustrowanej oraz Prokuratora Generalnego (Rzecznika Praw Obywatelskich) nie mogą być porównywane. Jest to przede wszystkim konsekwencją odmiennych motywów udziału wspomnianych podmiotów w postępowaniu sądowym. O ile osoba lustrowana dysponuje osobistym interesem prawnym w postępowaniu lustracyjnym, o tyle Prokurator Generalny i Rzecznik

Praw Obywatelskich reprezentują interes publiczny. Wobec tego odmienne potraktowanie – na gruncie ustawy lustracyjnej – podmiotów różniących się zasadniczo między sobą jest w pełni akceptowalne i nie narusza Konstytucji.

#### **4. Konkluzje.**

W państwie suwerennym i demokratycznym ustawodawca ma obowiązek zmierzenia się z trudną historią w imię dobra społeczeństwa oraz jednocześnie obowiązek stworzenia odpowiednich warunków działania tego państwa na przyszłość. To prawidłowe funkcjonowanie w imię dobra wspólnego i poszczególnych obywateli powinno być zapewnione poprzez obsadę funkcji, stanowisk, urzędów, zawodów osobami godnymi. Tak więc na ustawodawcy ciążyą dwojakiego rodzaju obowiązki, w imię dobra całego społeczeństwa i dobra wspólnego, a mianowicie obowiązek moralny i prawny zamknięcia trudnej historii okresu PRL oraz – poprzez powinność składania oświadczeń, które są oparte o silne źródło w godności człowieka – stworzenia możliwości obsadzania najważniejszych funkcji, stanowisk, urzędów i zawodów osobami godnymi zaufania. Przy czym przez osoby godne zaufania rozumieć należy nie tylko te, które nigdy nie współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa, ale również te, które – stojąc w prawdzie – przyznały się do współpracy i złożyły w sposób właściwy oświadczenie. Osoby te bowiem przez okres, jaki upłynął od 1989 r. mogły całkowicie przewartościować swoje poglądy i postawy. Jeżeli środowisko, posiadając wiedzę o ich przeszłości, akceptuje takie osoby, oznacza to, że ich dotychczasowe postępowanie daje gwarancje „uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości”.

Jednocześnie podkreślenia wymaga bardzo szeroki zakres ochrony osoby składającej wspomniane oświadczenie lustracyjne, będący konsekwencją poszanowania jej godności. Zapewnia go przede wszystkim przedsądowe postępowanie prokuratorskie. Prokurator bowiem, w celu sprawdzenia prawidłowości oświadczenia i przed ewentualnym skierowaniem sprawy na drogę sądową, przeprowadza wszelkie niezbędne czynności wyjaśniające (art. 20 ust. 2 ustawy lustracyjnej). Powinno to zostać zauważone przez Trybunał Konstytucyjny w imię postulatu zupełności regulacji prawnej. Wysoki poziom gwarancyjny dla osoby lustrowanej wynika ponadto z zastosowania przez ustawodawcę, w imię zapewnienia ochrony praw człowieka, ścisłych rygorów procedury karnej w postępowaniu lustracyjnym. Z punktu widzenia obowiązku zamknięcia trudnego

rozdziału w historii Polski, również zgodność z Konstytucją rejestrów oświadczeń lustracyjnych (art. 11 ustawy lustracyjnej) oraz katalogów zawierających dane osobowe osób, wobec których zachowały się dokumenty organów bezpieczeństwa państwa (art. 52a pkt 5 ustawy o IPN), nie powinna budzić wątpliwości. Każdy ma prawo załączyć do zbioru dotyczących go dokumentów własne uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie (art. 35b ustawy o IPN). Może zatem dołączyć komentarz, że w ostatnich latach dokonał wiele dobrego na rzecz społeczności, na rzecz Polski. Wszystko powyższe potwierdza głębokie zakorzenienie regulacji prawnej w godności osoby lustrowanej.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. w sprawie o sygn. K 2/07.

Zbigniew Cieślak



**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz**  
**do wyroku z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) w zakresie, w jakim uznano w nim niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów, z wyjątkiem rozstrzygnięć odnoszących się do art. 4 pkt 23, art. 18 ust. 2 pkt 2 oraz art. 21a ust. 3 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425; dalej: zakwestionowana ustawa z 2006 r.), oraz w zakresie, w jakim uznano konstytucyjność art. 3a ust. 1 zakwestionowanej ustawy z 2006 r. jedynie w rozumieniu przyjętym w punkcie 7 sentencji wyroku.

**I. Założenia ogólne.**

1. Składając zdanie odrębne, wychodzę z założenia, że badanie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności kwestionowanych regulacji powinno polegać przede wszystkim na ocenie ich zgodności z przepisami konstytucyjnymi stanowiącymi wzorce kontroli w danej sprawie, a także uwzględniać ukształtowaną w tym zakresie linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Te dość oczywiste uwagi nabierają szczególnego znaczenia, gdy przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego staje się tzw. lustracja, a więc akt normatywny, będący nośnikiem trudnej i jednoznacznie politycznej decyzji ustawodawcy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w takim wypadku z natury rzeczy musi dojść do silnego napięcia, jeśli nie konfliktu, między różnymi wartościami, w tym przede wszystkim prawami i wolnościami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny powinien zatem dążyć do wszechstronnej oceny i wyważenia wartości konstytucyjnych, ustalając, którym z nich należy przyznać pierwszeństwo.

Reprezentuję stanowisko, że zarówno decyzja prawodawcy co do przeprowadzenia tzw. lustracji, jak i wybór adekwatnego modelu, a więc środków zmierzających do realizacji tego celu, bezpośrednio związanego z demontażem części dziedzictwa po byłym totalitarnym ustroju komunistycznym PRL – należy do tzw. względnej swobody ustawodawcy.

Nie należy tracić z pola widzenia, że także w innych państwach Europy Środkowej problem tzw. lustracji czy też dostępu do archiwów dawnych służb specjalnych stał się przedmiotem szczegółowych unormowań ustawowych (np. w Czechach, na Litwie, w Republice Federalnej Niemiec, na Słowacji i Węgrzech).

Tym bardziej więc ocena Trybunału Konstytucyjnego nie powinna ignorować, a wręcz przeciwnie winna respektować szczególnie społeczno-historyczny kontekst takiej regulacji.

Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą podziału i równoważenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji) – ustawodawca korzysta ze swobody w zakresie normowania tzw. reżimu lustracyjnego. Jest to bowiem materia polityczna, a Trybunał Konstytucyjny, oceniając taką regulację, powinien kierować się szczególną powściągliwością i rozwagą.

Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności tzw. ustawy lustracyjnej, tak jak i każdego innego aktu normatywnego, powinno być domniemanie konstytucyjności, racjonalności i swobody ustawodawcy, a także wzgląd na konstytucyjną rolę władzy ustawodawczej (zob. wyrok z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185 oraz wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

2. W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje znaczna swoboda w określaniu treści prawa, a szczególnie celów i środków zmierzających do realizacji określonych założeń politycznych.

Należy z całym naciskiem podkreślić, że za politykę państwa odpowiadają organy polityczne – władza ustawodawcza i wykonawcza. To ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych w odniesieniu do wyboru adekwatnego, trafnego sposobu realizacji celów i środków urzeczywistniających założenia polityczne (orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 27/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33). Co do zasady, swoboda ustawodawcy

we wskazanym zakresie nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33, wyrok z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255 oraz wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46). „Skoro do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 6).

A zatem Trybunał Konstytucyjny, z założenia nie powinien oceniać celów i środków przyjętych przez ustawodawcę. Cele i środki przewidziane przez ustawodawcę mogą podlegać kognicji Trybunału Konstytucyjnego jedynie wówczas, gdy precyzujące je akty normatywne pozostają w oczywistej sprzeczności z zasadami i wartościami wynikającymi z przepisów Konstytucji.

Nie oznacza to, że swoboda ustawodawcy, także w odniesieniu do materii politycznej, ma charakter nieograniczony. Wręcz przeciwnie, jej granice wyznaczają przede wszystkim prawa i wolności konstytucyjne. Ustawodawca, normując kwestie polityczne, mające na celu realizację określonych założeń, korzysta zatem jedynie ze względnej swobody, której ramy wyznaczają zasady, wartości oraz prawa i wolności konstytucyjne. Jednak nawet wtedy, punktem wyjścia dla oceny zgodności z Konstytucją musi być domniemanie konstytucyjności (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Ma to szczególne znaczenie w razie postawienia ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze, jak np. zasada demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że interweniuje on tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył „zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych wynikających z art. 2 Konstytucji stanie się ewidentne” (wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Nie można także zapominać, że co do zasady prawa i wolności konstytucyjne, wyznaczające granice swobody ustawodawcy, nie mają charakteru absolutnego, mogą zatem podlegać ograniczeniom nie tylko ze względu na realizację innych praw i wolności konstytucyjnych, ale przede wszystkim z uwagi na konieczność zapewnienia w demokratycznym państwie bezpieczeństwa publicznego, moralności publicznej oraz ochronę praw i wolności innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3. Sama idea lustracji, jak wielokrotnie orzekał już Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99), nie stoi w opozycji do zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ma bowiem z reguły na celu zapewnienie jawności życia publicznego i ochronę interesu państwa, przede wszystkim poprzez eliminację możliwości szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące i poddanie tych faktów społecznemu osądowi (podobnie wyrok TK z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19).

Lustracja może zatem służyć nie tylko zasadzie jawności życia publicznego, przejrzystości systemu sprawowania władzy (art. 61 Konstytucji), ale także ochronie samej demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącej dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Wiąże się bowiem z reguły z zapewnieniem obywatelom prawa do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz bezpieczeństwa państwa poprzez właściwy, także ze względu na kwalifikacje etyczne, dobór kadr do obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego.

Celem lustracji bezpośrednio określonym w preambule do zakwestionowanej ustawy z 2006 r. jest właśnie „konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne czyny, odwagi cywilnej i prawości”, ze względu „na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody”.

Przyjęcie konkretnego modelu lustracji należy do względnej swobody ustawodawcy i korzysta z domniemania konstytucyjności dopóty, dopóki nie zostanie wykazane, że konkretne rozwiązania normatywne, służące do realizacji tego celu, przekraczają granice dopuszczalnych, z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych.

4. W sytuacji, kiedy konieczne staje się ważenie wartości związanych z jednej strony z ochroną interesu publicznego, z drugiej zaś interesu jednostki, nie bez znaczenia jest wyraźna tendencja w orzecznictwie i regulacjach europejskich, a mianowicie dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, traktowane jako istotna gwarancja transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kwestia zderzenia się prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej jest analizowana z punktu widzenia potrzeby tzw. debaty publicznej. W konsekwencji uznaje się, że prywatność osób pełniących funkcje publiczne, pozostając pod ochroną gwarancji konwencyjnych (art. 8 Konwencji), może podlegać ograniczeniom, które co do zasady mogą znajdować usprawiedliwienie z uwagi na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w państwie demokratycznym (np. orzeczenie z 18 maja 2004 r. w sprawie *Éditions Plon* przeciwko Francji, sygn. 58148/00). Podkreśla się, że opinia publiczna ma prawo do informacji, które stanowi podstawowe prawo w społeczeństwie demokratycznym i w szczególnych okolicznościach może nawet obejmować aspekty życia prywatnego osób publicznych, w szczególności polityków (wyrok z 24 czerwca 2004 r. w sprawie *von Hannover* przeciwko Niemcom, sygn. 59320/00).

Na konieczność zbalansowania wskazanych wartości zwraca także uwagę rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1165 z 26 czerwca 1998 r. o prawie do prywatności, w której podkreślono, że osoby publiczne powinny zdawać sobie sprawę z tego, że zajmowana przez nich pozycja społeczna, w wielu wypadkach z wyboru, automatycznie wiąże się z podwyższoną presją na ich prywatność (pkt 6).

5. Kwestionowana ustawa z 2006 r. nie jest doskonała z punktu widzenia dochowania niektórych reguł związanych z tzw. prawidłową legislacją. Mankamenty natury techniczno – redakcyjnej poszczególnych przepisów nie prowadzą jednak samoistnie do naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Uważam, że interpretacja kwestionowanych przepisów musi być dokonywana przy zastosowaniu wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. Zgodnie z przyjętą linią orzecznictwa TK: „wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję” (orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU nr 4/1996,

poz. 30 wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Co więcej, taka technika wykładni ma pierwszeństwo stosowania, gdyż odzwierciedla zasadę domniemania konstytucyjności (wyrok z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz wyrok z 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96). Wzruszenie domniemania zgodności ustawy z Konstytucją ma zatem miejsce, gdy sformułowanie zakwestionowanego przepisu nie pozwala na ustalenie takiego jego rozumienia, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją, przy czym „niejasność musi pojawiać się w stopniu w elementarny sposób dyskwalifikującym oceniany akt” (wyrok z 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44).

Kwestionując konstytucyjność aktu normatywnego ze względu na naruszenie tzw. zasad poprawnej czy prawidłowej legislacji, nie można ignorować wskazanych wyżej założeń, ani tracić z pola widzenia tego, że powyższe zasady zostały wyprowadzone z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, które ma urzeczywistniać przede wszystkim sprawiedliwość społeczną.

**6.** Nie zgadzam się z kierunkiem rozstrzygnięcia, uznającym niezgodność z Konstytucją części zakwestionowanych przepisów ustawy z 2006 r., i z przeważającą argumentacją zawartą w uzasadnieniu wyroku. Moim zdaniem, znaczna część uznanych za niekonstytucyjne przepisów jest zgodna ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Do odmiennej niż przyjęta przez większość składu orzekającego oceny skłania mnie przede wszystkim respekt dla zasady domniemania konstytucyjności kwestionowanej ustawy oraz względnej swobody ustawodawcy.

Ponadto, w moim przekonaniu, należało przyznać pierwszeństwo tym wartościom i zasadom konstytucyjnym, które potwierdzają, że w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz moralności publicznej, a także ochrony praw i wolności innych osób, w tym prawa do informacji publicznej.

W niniejszym wyroku i jego uzasadnieniu nie znajduję jednak wyraźnego uwzględnienia omówionych założeń ogólnych, obowiązujących Trybunał Konstytucyjny przy badaniu konstytucyjności każdego aktu normatywnego. Co więcej, przy wazeniu wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych nie zachowano niezbędnej i racjonalnej proporcji, kierując się przede wszystkim troską o zapewnienie konstytucyjnych praw

i wolności osób objętych postępowaniem lustracyjnym lub dotkniętych ustawowymi zasadami ujawniania informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa.

Ze względu na naturę zdania odrębnego oraz szeroki zakres zarzutów sformułowanych we wniosku, obejmujący nie tylko całą kwestionowaną ustawę z 2006 r. ale także przepisy innych ustaw, moje uwagi szczegółowe ograniczam do wybranych przepisów.

## II. Uwagi szczegółowe.

7. Uważam, że przyjęcie w art. 4 zakwestionowanej ustawy z 2006 r. stosunkowo szerokiego katalogu podmiotów uznanych przez ustawodawcę za „osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy”, a więc podlegające obowiązkowi złożenia oświadczenia lustracyjnego – co do zasady (z wyjątkiem pkt 23 art. 4) nie prowadzi do naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych. Wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność twórczości artystycznej, badań naukowych i nauczania (art. 73 Konstytucji) nie należą do wolności absolutnych, mogą zatem podlegać ograniczeniom ze względu na wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji – bezpieczeństwo państwa, moralność publiczną oraz ochronę praw i wolności innych osób, m.in. w zakresie prawa każdego obywatela do informacji, które służy transparentności życia publicznego.

Nie zgadzam się z przyjętą w niniejszym wyroku tezą, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*), ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*). Tym bardziej, że wywodów Trybunału Konstytucyjnego nie cechuje w tym względzie konsekwencja. Taka zawężająca interpretacja zwrotu „osoby pełniące funkcje publiczne” nie uwzględnia bowiem *ratio legis* kwestionowanej ustawy z 2006 r.

Zwrot „osoby pełniące funkcje publiczne” należy interpretować – na co wskazuje wyraźnie ustawa – „w rozumieniu tej ustawy”, a więc przede wszystkim w kontekście art. 7, określającego obowiązek przedłożenia tzw. oświadczenia lustracyjnego, oraz celu ustawy bezpośrednio sprecyzowanego w preambule. To właśnie konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które ze względu na kwalifikacje etyczne, nieposzlakowaną opinię, nieskazitelną charakter, swoim dotychczasowym postępowaniem dawały i dają rękojmię należytego wykonywania zawodu i pełnienia funkcji – przesądziła o zakresie podmiotowym

wyznaczonym w art. 4 zakwestionowanej ustawy z 2006 r. Jednocześnie ustawodawca, korzystając ze względnej w tym obszarze swobody prawodawczej, zapewnił obywatelom szerokie gwarancje prawa do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, zajmujących stanowiska i wykonujących zawody zaufania publicznego.

8. Nie podzielam zdania większości składu orzekającego uznającego zgodność z Konstytucją pojęcia „współpracy”, określonego w art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r., jedynie w rozumieniu już zdefiniowanym w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97). Uważam, że sposób zdefiniowania „współpracy” w art. 3a ust. 1 zakwestionowanej ustawy z 2006 r. nie przesądza o naruszeniu wskazanych wzorców konstytucyjnych. Nie występowała zatem konieczność wydania tzw. wyroku interpretacyjnego.

Zgodnie z art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r. „Współpracą w rozumieniu ustawy jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji”. Definicja przyjęta w zakwestionowanym przepisie spełnia co do zasady kryteria „współpracy” wyznaczone w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. K 39/97). Po pierwsze, ma polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa i przekazywaniu informacji tym organom. Po drugie, ma charakter świadomy, co oznacza, że osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiązała kontakt z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa. Po trzecie, ma charakter tajny. Po czwarte, wiąże się z operacyjnym zdobywaniem informacji. Różnica dotyczy wyłącznie ostatniego kryterium niesformułowanego wprost w art. 3a ust. 1 zakwestionowanej ustawy z 2006 r., a więc braku wyraźnego wskazania, że nie chodzi o tzw. współdziałanie pozorne lub uchylanie się od dostarczania informacji pomimo formalnego dopełnienia czynności i procedur wymaganych przez organy bezpieczeństwa państwa.

Czy jednak brak jednoznacznego sprecyzowania w treści art. 3a ust. 1 zakwestionowanej ustawy z 2006 r., że „współpraca” nie obejmuje samej deklaracji woli – zgody w przedmiocie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy – oznacza, że współdziałanie z organami bezpieczeństwa państwa mogło mieć także charakter pozorny?

Negatywnej w tym zakresie odpowiedzi dostarcza wykładnia językowa zakwestionowanego przepisu art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r. Językowe reguły wykładni pozwalają na jednoznaczne ustalenie znaczenia „współpracy”, dla istoty której konieczne



jest przecież podjęcie działania, a więc nie tylko sama jej deklaracja. Nie ulega bowiem wątpliwości, że „współpraca” musi mieć charakter rzeczywisty, a więc materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach, odpowiadających wyżej wskazanym i sprecyzowanym kryteriom. Inną kwestią, podlegającą ocenie *in casu*, jest określenie rodzaju, intensywności i ewentualnie tzw. szkodliwości społecznej działań urzeczywistniających współpracę.

Skoro zatem wszelkie wątpliwości co do tzw. piątego kryterium współpracy, a więc jej rzeczywistego charakteru, rozstrzyga jednoznacznie wykładania językowa kwestionowanego przepisu, nie jest konieczne wydanie tzw. wyroku interpretacyjnego w tym zakresie. Oznacza to, że kwestionowany art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r., nawet bez przyjęcia tzw. wykładni interpretacyjnej przez Trybunał Konstytucyjny, jest zgodny z art. 32 ust. 2, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz nade wszystko nie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, a wręcz przeciwnie właśnie w nim znajduje uzasadnienie. Zdefiniowanie „współpracy” jest bowiem jednym z elementów służących realizacji podstawowego celu ustawy z 2006 r., a więc demontażu istotnej części dziedzictwa po byłym totalitarnym ustroju PRL.

**9.** Moim zdaniem, ani treść załączników nr 1 i 2 do kwestionowanej ustawy z 2006 r., ani tym bardziej art. 10 tej ustawy nie naruszają zasad poprawnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W tytułach obu załączników (załączniki 1 i 2) użyto niefortunnnych zwrotów „oświadczenia o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”. Zarówno treść wzoru oświadczenia lustracyjnego, jak i wzoru informującego o złożeniu takiego oświadczenia należy jednak z całą pewnością interpretować w kontekście art. 7 kwestionowanej ustawy z 2006 r., a więc obowiązku złożenia takiego oświadczenia. Z natury rzeczy w oświadczeniu lustracyjnym podaje się informacje co do faktu pracy, pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, czy też bycia świadomym i tajnym współpracownikiem tych organów. Treść wzoru 1 posługuje się przy tym formułą negatywną, a więc: „oświadczam, że nie pracowałem, nie pełniłem służby ani nie byłem świadomym i tajnym współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 i 3a powołanej ustawy”. Nie może być zatem mowy o wprowadzeniu w błąd osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia lustracyjnego poprzez treść i formę wzoru takiego oświadczenia, ani tym bardziej o domniemaniu kolaboracji z reżimem totalitarnym.

Wskazana wykładnia prowadzi do wniosków przeciwnych niż przyjęła to większość składu orzekającego, a mianowicie pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć charakter oświadczeń zawartych w obu wzorach. Nie można zatem mówić o naruszeniu zasady poprawnej legislacji, jeśli w drodze prostej interpretacji treść zgodna z Konstytucją jest oczywista.

Trudno także się zgodzić z argumentem, że brak publikacji tekstu jednolitego zakwestionowanej ustawy z 2006 r. niejako zmusza osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia lustracyjnego do poświadczenia nieprawdy w zakresie możliwości uzyskania wiedzy o treści i znaczeniu tej ustawy, a tym samym treść wzoru oświadczenia zawartego w załączniku 1 narusza standardy poprawnej legislacji. Nie ulega wątpliwości, że ogłoszenie tekstu jednolitego aktu normatywnego znacznie ułatwia posługiwanie się jego tekstem, w szczególności w sytuacji, gdy był on uprzednio wielokrotnie nowelizowany albo też gdy liczba zmian miała znaczący charakter. Nie oznacza to jednak, że można zasadnie postawić zarzut niekonstytucyjności – naruszenia standardów prawidłowej legislacji – każdemu aktowi normatywnemu, w szczególności regulującemu sfery dotyczące konstytucyjnych praw i wolności, tylko z tej przyczyny, że nie został ogłoszony jego tekst jednolity. Prowadziłoby to bowiem to swoistego absurdu i umożliwiło zakwestionowanie konstytucyjności takich regulacji, jak np. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).

**10.** Ponadto, przewidziane w art. 11 zakwestionowanej ustawy z 2006 r. tworzenie i publikowanie rejestru oświadczeń lustracyjnych przez IPN nie może być uznane za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) ani z zakazem pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne innych niż niezbędne informacji o obywatelach (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Przynajmniej w tym zakresie kwestionowany przepis nie prowadzi do naruszenia art. 47 Konstytucji. Należy bowiem zgodzić się z tezą przyjętą w wyroku TK z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, że „Wynikłe z samych założeń lustracji ograniczenie prawa do prywatności, musi być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa, zatem za wyczerpujące przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się, ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku

pozytywnych i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia, oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne” (OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

Podanie do publicznej wiadomości treści oświadczeń lustracyjnych osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy uznać należy za ograniczenie wolności i praw objętych nim osób, służące ochronie interesu publicznego, bezpieczeństwa państwa oraz ochronie praw i wolności innych osób, a więc uzasadnione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, publikowanie rejestru oświadczeń lustracyjnych ma również walor realizacji jednej z fundamentalnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie transparentności życia publicznego przejawiającej się w prawie każdego obywatela do informacji (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Nie można zatem zgodzić się z tezą przedstawioną w uzasadnieniu powyższego wyroku, że właśnie względem art. 31 ust. 3 Konstytucji nie pozwala na publikację oświadczeń lustracyjnych, a ich rejestracja nie powinna przekraczać ram przeznaczonych wyłącznie do użytku wewnętrznego.

**11.** Nie mogę się również zgodzić z uznaniem niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim odnoszą się do tworzenia i publikacji katalogów zawierających dane osobowe osób, wobec których zachowały się dokumenty potwierdzające współpracę z organami bezpieczeństwa państwa.

Chodzi przede wszystkim o katalog określony w art. 52a pkt 5 lit. a i b 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; dalej: ustawa o IPN). Katalog ten miał zawierać dane osobowe tych osób, wobec których zachowały się dokumenty po pierwsze, wytworzone przez daną osobę lub przy jej udziale w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji - lit. a) art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, po drugie, z których wynika, że realizowała zadania zleczone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczała temu organowi informacje - lit. b) zdanie ostatnie art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Nie ulega wątpliwości, że we wskazanym zakresie kryteria publikacji w katalogach danych osobowych odzwierciedlają definicję współpracy, określoną w art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r. Opublikowane dane miały zatem dotyczyć osób, które współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

W omawianym katalogu miały być jednak również publikowane dane osobowe tych osób, wobec których zachowały się dokumenty, z których wynika, że dana osoba po pierwsze,

była traktowana przez organ bezpieczeństwa państwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji – lit. b zdanie pierwsze art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, oraz po drugie, zobowiązała się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych – lit. b zdanie drugie art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Z treści tego przepisu wynika, że chodzi o dane osobowe osób, których „współdziałanie” z organami bezpieczeństwa państwa nie przybrało charakteru „współpracy”, o której mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r. Z dokumentów wynika bowiem, że dana osoba albo była jedynie traktowana przez organy bezpieczeństwa jako tzw. tajny informator lub pomocnik, albo wyłącznie zobowiązała się do dostarczania informacji. Nie ma zatem dokumentów potwierdzających, że osoba taka podjęła rzeczywistą współpracę z organami bezpieczeństwa. W tym też zakresie należy uznać art. 52a pkt 5 ustawy o IPN za niezgodny ze wskazanymi wzorcami, tym samym za słuszne przynajmniej częściowo rozstrzygnięcie przyjęte w pkt 54 sentencji wyroku.

Natomiast, podanie do publicznej wiadomości danych osobowych osób, wobec których zachowały się dokumenty potwierdzające w istocie współpracę z organami bezpieczeństwa państwa należy postrzegać jako przejaw realizacji postulatu transparentności życia publicznego, a więc także prawa do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji), znajdujący uzasadnienie w przesłankach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak więc w tym zakresie art. 52a pkt 5 ustawy o IPN jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Ponadto, tworzenie i publikowanie katalogów osobowych dotyczących osób współpracujących z organami bezpieczeństwa państwa można postrzegać jako wprowadzenie konkurencyjnego, obok oświadczeń lustracyjnych, i równorzędnego modelu lustracyjnego. Nowy i równoległy reżim lustracyjny stanowi bowiem przejaw dopuszczalnej – ze względu na wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji – swobody ustawodawczej w zakresie wyboru i realizacji w istocie politycznego celu.

**12.** Nie zgadzam się także z uznaniem niekonstytucyjności art. 52c ustawy o IPN, określającego sposób tworzenia katalogów osobowych, o których mowa w art. 52a pkt 5 ustawy o IPN, oraz załącznika do ustawy o IPN, precyzującego kategorie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Załącznik do ustawy o IPN zawiera tabelę, w której znajdują się wszystkie kategorie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, uwzględniające zmieniającą się na przestrzeni lat nomenklaturę oraz różny stopień

sformalizowania tej współpracy. Jak wynika z publikacji Instytutu Pamięi Narodowej, klasyfikowanie różnych form współpracy czy współdziałania z organami bezpieczeństwa państwa następowało na podstawie wewnętrznych instrukcji wydawanych na potrzeby tych służb (zob. W. Sawicki, *Osobowe źródła informacji organów bezpieczeństwa PRL 1944-1990*; M. Komaniecka, *Osobowe źródła informacji w technice operacyjnej*, [www.ipn.gov.pl](http://www.ipn.gov.pl)).

Użyte w omawianym załączniku terminy odpowiadają zatem różnym kategoriom, nazwom współpracy czy współdziałania z organami bezpieczeństwa państwa, jakimi na przestrzeni lat posługiwały się te służby. Sam fakt posłużenia się w załączniku powyższymi terminami nie ma na celu legitymizacji instrukcji ani tym bardziej akceptacji działań podejmowanych przez organy bezpieczeństwa PRL. Służy natomiast wiernemu historycznie odtworzeniu zróżnicowanych form i rodzajów współpracy oraz współdziałania z organami bezpieczeństwa państwa, odpowiadającym treści dokumentów wytworzonych w okresie PRL przez aparat bezpieczeństwa państwa. Niezależnie od negatywnej oceny działań podejmowanych przez organy bezpieczeństwa PRL, nie sposób dziś określić ani współpracy z nimi, ani jej charakteru, bez posłużenia się dokumentami wytwarzanymi przez te służby. Należy podkreślić, że sięgnięcie do dokumentów wytworzonych przez organy bezpieczeństwa państwa PRL jest konieczne przy ustaleniu samej „współpracy”, o której mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r. Z tej też racji, wykaz kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa należy uznać za niezbędny do przygotowania, utworzenia i publikacji powyższego katalogu osobowego. Ani sposób tworzenia omawianego katalogu osobowego, ani wykaz kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie narusza wskazanych wzorców konstytucyjnych. Znajduje bowiem uzasadnienie w przesłankach art. 31 ust. 3 Konstytucji i służy zapewnieniu każdemu obywatelowi prawa do informacji publicznej – art. 61 ust. 1 Konstytucji, realizującemu jawność życia publicznego także w aspekcie umożliwienia dostępu do informacji o osobach uwikłanych we współpracę z komunistycznym aparatem bezpieczeństwa.

**13.** Ponadto, w obowiązującej Konstytucji nie znajduję podstaw do formułowania przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu „ustawowych ram regulacji problematyki lustracyjnej” ani szczegółowych standardów dla ustawodawcy w tej materii. Moim zdaniem, zasady funkcjonowania państwa opartego na rządach prawa nie uzasadniają

czasowego ograniczenia obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej do momentu osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych.

Wątpliwości budzi również przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny nie tylko ogólna ale i szczegółowa ocena „nowości normatywnych” wprowadzonych zakwestionowaną ustawą z 2006 r. Tezy te bowiem zdają się sugerować, że Trybunał Konstytucyjny z góry przesądza, iż model lustracji przyjęty w ustawie 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.) i ukształtowany w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo TK – co do istoty nie może ulec zmianie, a ustawodawca w tym zakresie nie korzysta nawet ze względnej swobody prawodawczej. Taki kierunek orzekania wymaga konsekwentnego sprzeciwu, ponieważ zmierza do przekraczania konstytucyjnej roli Trybunału Konstytucyjnego i tym samym zagraża mechanizmom funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Uważam, że ustawodawca korzysta w zakresie wyboru określonego modelu czy też modeli lustracji ze względnej swobody właściwej dla stanowienia prawa urzeczywistniającego cele polityczne, zmierzające do zapewnienia transparentności życia publicznego, zagwarantowania sprawiedliwości społecznej, a także eliminacji pozostałości systemu totalitarnego zagrażających bezpieczeństwu i moralności publicznej. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny: „Swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te przepisy i zasady wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a Konstytucją” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 10 oraz wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211).

Ze wskazanych względów uznałam za konieczne złożenie zdania odrębnego do niniejszego wyroku.

Maria Gintowt-Jankowicz

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Wojciecha Hermelińskiego**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07**

Zgłaszam zdanie odrębne do punktu 4, 13, 18, 22 oraz 40 wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim odnoszą się one do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14, art. 4 pkt 44 lit. a i pkt 52, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 57 ust. 1 w związku z art. 21e ust. 1 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna; zaskarżona ustawa).

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

**1. Cenzura i administracja wyznaniowa jako organy bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej (art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej).**

1.1. Trudno jest odmówić trafności zarzutom, że katalog organów bezpieczeństwa państwa, zawarty w art. 2 zaskarżonej ustawy, określony został w sposób mało przejrzysty i niekonsekwentny. Wymieniono w nim tylko niektóre instytucje prowadzące w czasach PRL działalność – jak to określa preambuła do tej ustawy – „trwale związaną z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego” – np. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, ale pominięto inne – np. Zmotoryzowane Odwoły Milicji Obywatelskiej (ZOMO) czy jednostki Milicji Obywatelskiej (MO) po 14 grudnia 1954 r. (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy lustracyjnej uwzględnia jednostki MO tylko do tej daty). Niedoskonałość ustawy lustracyjnej w tym zakresie tylko częściowo da się usprawiedliwić w oparciu o swobodę ustawodawcy do kształtowania stosunków prawnych.

1.2. Niezależnie od powyższych wątpliwości, nie zgadzam się jednak z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku w niniejszej sprawie, że zaliczenie do organów bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu ustawy lustracyjnej Głównego

Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk wraz z wojewódzkimi i miejskimi urzędami kontroli prasy, publikacji i widowisk oraz Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk wraz z urzędami okręgowymi (dalej: cenzura), jak również Urzędu do Spraw Wyznań oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego (dalej: Urząd do Spraw Wyznań, administracja wyznaniowa) jest sprzeczne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia (pkt 9), główną przesłanką uznania niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej był fakt, że wymienione w nim instytucje nie dysponowały ani ogniwami śledczymi, ani operacyjnymi. Trybunał Konstytucyjny w ślad za wnioskodawcą przyjął zaś, że posiadanie tego typu struktur jest cechą relewantną odróżniającą organy bezpieczeństwa państwa od innych organów państwa komunistycznego. Zamieszczenie w art. 2 zaskarżonej ustawy zarówno instytucji, które warunek ten spełniają (np. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego), jak i takich, które go nie spełniają (cenzura i Urząd do Spraw Wyznań), zostało uznane za niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Argumentacja ta i jej zastosowanie w niniejszej sprawie budzi następujące zastrzeżenia:

Po pierwsze, należy uznać, że wyczerpująca definicja ustawowa organów bezpieczeństwa państwa jest w całości zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Ma ona postać tzw. definicji równościowej nieklasycznej, polegającej na wskazaniu zakresu nazw (w tym wypadku: wymienieniu instytucji), których suma jest tożsama z nazwą definiowaną (w tym wypadku: organów bezpieczeństwa państwa). Nie jest natomiast definicją równościową klasyczną, tworzoną w myśl reguły *per genus proximum et differentia specificam*, a więc przez wskazanie cechy pozwalającej na wyodrębnienie tych organów z innych struktur państwa (por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2001, s. 48-52). Zgodnie z zasadami wykładni celowościowej i systemowej, definicję legalną zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej można i trzeba odczytywać w kontekście pozostałych przepisów ustawy, w tym także jej celów (wymienionych w preambule) i rodzajów współpracy (opisanych w jej art. 3a). Nie zmienia to jednak faktu, że gdyby intencją ustawodawcy było zdefiniowanie organów bezpieczeństwa państwa jako organów posiadających ogniwa śledcze lub operacyjne, znalazłoby to swój wyraz wprost w art. 2 ust. 1 zaskarżonej regulacji. Skoro zaś tak się nie stało, to trzeba przyjąć, że przy formułowaniu katalogu organów bezpieczeństwa państwa były prawdopodobnie brane pod uwagę także inne kryteria, których wyliczenia wprost ustawodawca nie uznał za celowe.



W oparciu o preambułę do zaskarżonej ustawy, należałoby wśród nich wymienić przede wszystkim działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Po drugie, na podstawie przebiegu prac parlamentarnych nad zakwestionowaną ustawą, można stwierdzić, że świadomie i celowo odstąpiono w niej od rozumienia „organów bezpieczeństwa państwa” jako struktur, których podstawową działalnością była działalność śledcza i operacyjna. Tego typu wąskie definicje są formułowane przede wszystkim przez historyków związanych z Instytutem Pamięci Narodowej, którzy ujmują organy bezpieczeństwa państwa jako struktury zajmujące się „bezpośrednio inwigilacją obywateli i werbowaniem wśród nich swoich konfidentów” oraz posiadające „formalne i nieformalne środki oraz uprawnienia aparatu przymusu i administracji” (M. Komaniecka, W. Sawicki, *Filary systemu. „Osobowe źródła informacji” komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa (1944-1990)*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” nr 3/2007, s. 107). Nie są ono jednak powszechnie przyjęte w całym środowisku historyków, nie znajdują również bezpośrednich podstaw w Konstytucji i nie są formalnie wiążące dla ustawodawcy. W świetle analizy prac legislacyjnych z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że zaliczenie Urzędu do Spraw Wyznań i cenzury do organów bezpieczeństwa państwa nie było dziełem przypadku, a parlamentarzyści mieli świadomość, że zrywają w ten sposób z pewną istniejącą konwencją (por. zwłaszcza wystąpienie prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Janusza Kurtyki [w:] Sprawozdanie Stenograficzne z 22. posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z dnia 21 września 2006 r., Biuletyn nr 1139/V). Powodem, dla którego wprowadzono to rozwiązanie, była – jak można się domyślać – wola możliwie najpełniejszej realizacji celu ustawy lustracyjnej. Jeden z jego wnioskodawców, Senator Jerzy Szmit, uzasadniał je faktem, że represyjność systemu PRL przejawiała się także przez instytucje niebędące organami bezpieczeństwa państwa w wąskim tego słowa znaczeniu, które jednak „stanowiły nierozzerwalną część fundamentów komunistycznego państwa” i ograniczały wolność słowa i religii (por.

Sprawozdanie Stenograficzne z 17 posiedzenia Senatu w dniu 22 sierpnia 2006 r.). Tym samym Urząd do Spraw Wyznań i cenzurę należało uznać za instytucje trwale łamiące prawa człowieka i obywatela ze względu na potrzeby komunistycznego ustroju totalitarnego (por. preambuła do ustawy lustracyjnej), a współpracę z nimi przez osoby pełniące funkcje publiczne za wartą podania do publicznej wiadomości. Skoro zaś zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. zwłaszcza orzeczenia z: 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II; 12 stycznia 1995 r., sygn. K. 12/94, OTK w 1995 r., cz. I; 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 8; 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1; 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6), to sam fakt niewykorzystania przez ustawodawcę powyższego rozumienia pojęcia „organy bezpieczeństwa państwa” nie może być przesłanką uznania niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej. Jest to tym bardziej dopuszczalne, że przepis ten wyraźnie zaznacza ograniczony zasięg zawartej w nim definicji („Organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, są: [...]”).

Po trzecie, w oparciu o najnowsze badania historyczne można także mieć wątpliwości, czy rzeczywiście działalność Urzędu do Spraw Wyznań i cenzury nie obejmowała funkcji śledczych i operacyjnych. Struktury te posługiwały się głównie środkami administracyjnymi (np. odmowa pozwolenia na budowę kościoła czy zakaz druku), ale zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i organizacyjnym czy personalnym były bardzo blisko powiązane ze Służbą Bezpieczeństwa. Tytułem przykładu można wskazać, że pierwsza instytucja cenzorska – Centralne Biuro Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk – powstała 19 stycznia 1945 r. na mocy rozporządzenia ówczesnego Ministra Bezpieczeństwa Publicznego, S. Radkiewicza, ten resort przeznaczał lokale i częściowo delegował personel oraz organizował zjazdy i szkolenia dla cenzorów (G. Majchrzak, „Wojenna” cenzura, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” nr 2/2004, s. 50), pracownicy cenzury brali udział w akcjach Służby Bezpieczeństwa o charakterze operacyjnym (np. kontrola zakładów graficznych) i blisko współdziałali z bezpieczeńką w zakresie cenzury represyjnej (przy okazji tzw. przestępstw prasowych). Podobnie przedstawiała się sytuacja Urzędu do Spraw Wyznań – wystarczy wspomnieć jego bliską współpracę ze Służbą Bezpieczeństwa i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych przy organizacji aresztowania Prymasa Stefana Wyszyńskiego w 1956 r., opiniowaniu kandydatów na biskupów na mocy

porozumienia podpisanego między państwem a Kościołem w 1956 r., rozdzielaniu dotacji dla księży z Funduszu Kościelnego czy przeprowadzaniu „rozmów” z duchownymi przy okazji załatwiania przez nich spraw w Urzędzie do Spraw Wyznań (por. J. Żaryn, *Dzieje Kościoła katolickiego w Polsce*, s. 213). Jak stwierdził w swoich wspomnieniach Kazimierz Kąkol, szef tej instytucji w latach 70-tych, „Urząd do Spraw Wyznań był przez cały okres swojego istnienia traktowany instrumentalnie, był zdominowany przez partię i bezpieczeństwo” (*Spowiedź pogromcy kościoła*, Warszawa 1994, s. 10). Opinię tę potwierdzają także współcześni historycy, których zdaniem „na podstawie dokumentów Urzędu do Spraw Wyznań można się upewnić co do istnienia zażyłych, codziennych roboczych kontaktów kierownictwa tego urzędu z kierownictwem Służby Bezpieczeństwa, które odbywały się pod kloszem najwyższego kierownictwa partii” (Andrzej Witkowski [w:] *O metodach walki z Kościołem prowadzonej przez peerelowskie służby bezpieczeństwa*, rozmowa Barbary Polak z Antonim Dudkiem, Janem Żarynem i prok. Andrzejem Witkowskim, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” nr 1/2003, s. 9). W świetle najnowszych badań, „Urząd [do Spraw Wyznań], tak jak MSW, miał oddzielną sieć informatorów ogarniającą cały kraj. Osadzeni oni byli w prezydiach rad narodowych różnego szczebla i miast wydzielonych. Jaki był rozdział kompetencji? I jedni, i drudzy interesowali się praktycznie każdym księdzem na swoim terenie. Zdobywali oddzielnie materiały, często wymieniając się informacjami” (*Prawda musi być jawna*, rozmowa z dr Tadeuszem Krawczakiem, historykiem, dyrektorem Archiwum Akt Nowych w latach 1994-2003, „Nasz Dziennik” nr 61/2007 z 13 marca 2007 r.).

Po czwarte, oceniając zakwestionowane unormowanie należy także mieć na względzie, że ustawa lustracyjna w art. 3a wymienia dwa rodzaje współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Stanowi to istotną różnicę w stosunku do poprzedniej ustawy lustracyjnej (ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz. U. Nr 70, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.) i w dużej mierze uzasadnia odmienny katalog organów bezpieczeństwa państwa w tych regulacjach. Pierwszy rodzaj działalności, ujęty w art. 3a, był przewidziany także w poprzednim stanie prawnym. Polegał on na tajnej i świadomej współpracy z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji (por. doprecyzowanie tej definicji w wyroku TK z

10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99). Drugi, stanowiący *novum* w polskim systemie prawnym, miał charakter bardziej subtelny – przejawiał się w świadomym działaniu, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. Wobec omówionych wyżej związków między Służbą Bezpieczeństwa a administracją wyznaniową czy cenzurą, współpraca z tymi instytucjami mogła przybierać zarówno pierwszą, jak i drugą formę. W świetle ówczesnego prawa i praktyki istniał szeroki krąg osób, które w związku z pełnioną funkcją (na przykład redaktora naczelnego czy administratora seminarium duchownego) musiały w sposób świadomy (i jawnie) przekazywać informacje tym instytucjom. Nie można wykluczyć, że przynajmniej część z nich czyniła to „w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela” i w związku z tym powinna zostać uznana za współpracowników organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 3a ust. 2 zaskarżonej ustawy. W wypadku, gdy w pracach cenzury lub administracji wyznaniowej uczestniczyli pracownicy Służby Bezpieczeństwa (albo jako ich pracownicy albo nieoficjalnie), istniała także możliwość podjęcia tajnej współpracy w formie opisanej w art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej. Fakt ten zdaje się potwierdzać zasadność zaliczenia tych instytucji do organów bezpieczeństwa państwa i wskazywać na element łączący je z pozostałymi strukturami wymienionymi w art. 2 ust. 1 zaskarżonej ustawy.

Po piąte w końcu, stojąc na stanowisku niekonstytucyjności zaliczenia organów administracji wyznaniowej i cenzury do organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej, Trybunał Konstytucyjny nie zastosował omawianego kryterium posiadania ogniw śledczych lub operacyjnych w sposób konsekwentny. Nie zakwestionował bowiem uwzględnienia w art. 2 ust. 1 zaskarżonej ustawy Akademii Spraw Wewnętrznych (dalej: Akademia), która warunku tego nie spełniała albo co najmniej spełniała w mniejszym stopniu niż Urząd do Spraw Wyznań i cenzura (por. zwłaszcza uchwałę Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2000 r., sygn. akt I KZP 15/00, OSNKW nr 7-8/2000, poz. 61, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że Akademia nie była instytucją centralną Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w rozumieniu ustawy lustracyjnej z 1997 r.). Ta decyzja Trybunału była podyktowana – jak można przeczytać w uzasadnieniu orzeczenia – faktem, że choć Akademia nie

prowadziła bezpośrednio działań śledczych lub operacyjnych, szkoliła w tym zakresie odpowiednie służby. Tym samym Trybunał dopuścił wyjątek od zasady, że wszystkie organy bezpieczeństwa państwa muszą dysponować ogniwami śledczymi lub operacyjnymi, co rodzi pytanie o spójność poglądów w tym zakresie i stanowi dodatkowo argument za złożeniem zdania odrębnego w niniejszej sprawie.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w zakresie sprzeczności art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej z zasadą przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.4. Nie widzę również podstaw, aby w fakcie zaliczenia administracji wyznaniowej i cenzury do organów bezpieczeństwa państwa dopatrywać się naruszenia art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jak wynika bowiem z historycznej roli tych instytucji, współpraca z nimi mogła być równie szkodliwa, jak współpraca ze Służbą Bezpieczeństwa czy Ministerstwem Bezpieczeństwa Publicznego, stanowiąc porównywalne zagrożenie dla obecnego ustroju demokratycznego i równoważną przesłankę oceny kwalifikacji moralnych osób pełniących funkcje publiczne. Tym samym, jej ujawnianie w oświadczeniach lustracyjnych należy uznać za tak samo usprawiedliwione ograniczenie praw i wolności osób podlegających lustracji, jak w wypadku współpracy z pozostałymi strukturami wymienionymi w art. 2 ust. 1 zaskarżonej regulacji.

1.5. Art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej nie jest również w mojej opinii sprzeczny z zasadą równości obywateli wobec prawa, wynikającą z art. 32 Konstytucji. Pomijając już przytoczone wyżej argumenty przeciwko ocenianiu katalogu organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu tej ustawy poprzez pryzmat „cechy relewantnej” posiadania przez nich struktur śledczych lub operacyjnych oraz na rzecz porównywalnej „szkodliwości” współpracy z wszystkimi tymi strukturami, wynika to z samej konstrukcji ustawy. Jak trafnie podkreślił Trybunał w niniejszym orzeczeniu, lustracja musi się opierać na zasadzie odpowiedzialności indywidualnej (a nie zbiorowej). Każdy przypadek jest więc oceniany oddzielnie, z uwzględnieniem zarówno osobistej sytuacji danej osoby podlegającej lustracji, jak i specyfiki instytucji, z którą osoba ta współpracowała. Zaskarżona ustawa nie różnicuje natomiast w żaden sposób praw i obowiązków osób jej podlegających w zależności od tego, z jakim organem bezpieczeństwa państwa współpracowali. Nie można więc mówić, że prowadzi do dyskryminowania osób

współpracujących z cenzurą i administracją wyznaniową, nie narusza więc art. 32 ust. 2 Konstytucji.

## **2. Objęcie obowiązkiem lustracyjnym pracowników naukowych oraz dziennikarzy (art. 4 pkt 44 lit. a i pkt 52 ustawy lustracyjnej).**

2.1. Treść art. 4 zaskarżonej ustawy budzi podobne wątpliwości z punktu widzenia zasady przyzwoitej legislacji, jak omówione wyżej. Przepis ten (również w formie definicji równościowej nieklasycznej) wymienia na potrzeby ustawy katalog osób, które podlegają obowiązkowi lustracyjnemu, określając go kategorią zbiorczą „osoby publiczne w rozumieniu ustawy”.

Mimo bogatego dorobku orzecznictwa i doktryny, nie sformułowano dotąd uniwersalnego kryterium pozwalającego na jednoznaczne rozpoznanie *in concreto* znamion funkcji publicznej, co potwierdził m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 22 listopada 1999 r. (sygn. akt II KKN 346/97, OSNKW nr 1-2/2000, poz. 10). Stanowisko takie zdaje się także mieć częściowe potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym – w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05 (OTK ZU nr 3/A/2006), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „nie jest [...] możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną [...] Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk”.

Duże problemy rodzi zwłaszcza ustalenie wzajemnego zakresu pojęć „osoba publiczna”, „osoba pełniująca funkcje publiczne” i „funkcjonariusz publiczny”, a także ustalenie ich relacji treściowych z pojęciem „funkcji/stanowisk wymagających zaufania publicznego” czy „zawodów zaufania publicznego”. Definicje legalne tych pojęć są formułowane stosunkowo rzadko (por. np. § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm. oraz tytuł, art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584). Co więcej, niekiedy są one stosowane równolegle w tych samych aktach prawnych. Widać to już na poziomie Konstytucji, w której obok „osób pełniących funkcje publiczne” (art. 61, art. 103 ust. 3 i art. 132), występują także „funkcjonariusze publiczni” (art. 44) oraz osoby mające „prawo dostępu do służby publicznej” (art. 60). Zjawisko to występuje także w badanej

ustawie lustracyjnej, posługującej się pojęciem „osób pełniących funkcje publiczne” oraz akcentującej w preambule konieczność „obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego”.

W rezultacie, sposób pojmowania funkcji publicznych i osób je pełniących jest bardzo zróżnicowany. Niekiedy za podstawową cechę definicyjną uznaje się „działalność zinstytucjonalizowaną, urzędową, dotyczącą ogółu”, w odróżnieniu od działalności prywatnej (por. powołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego o sygn. akt II KKN 346/97). Kiedy indziej dostrzega się ją w fakcie działania na podstawie przepisów prawa publicznego (np. Sąd Najwyższy w uchwale z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt I KZP 5/01, OSNKW nr 9-10/2001, poz. 71 oraz A. Liszewska, J. Garus-Ryba, *Problem odpowiedzialności karnej lekarza za przestępstwo łapownictwa biernego*, „Palestra” nr 7-8/2001, s. 18) lub fakcie, że skutki działania danej osoby oddziałują na sferę publiczną (M.G. Węglowski, *Pojęcie „funkcji publicznej” w aspekcie przestępstwa łapownictwa*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2003, s. 34). Czasem zaś postrzega się ją dużo wężiej, stwierdzając, że osoba pełniąca funkcję publiczną to osoba „związana formalnymi więziami z [...] organem władzy publicznej”, której działanie polega na podejmowaniu działań „wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób” lub łączących się „co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów” (powołany wyżej wyrok TK w sprawie sygn. K 17/05). Dodatkowo, bywa również stawiane wymaganie, by jej działalność była finansowana z budżetu państwa lub samorządu terytorialnego (tak m.in. Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale o sygn. akt I KZP 5/01 i A. Liszewska, J. Garus-Ryba, *op.cit.*, s. 18; przeciwny pogląd przyjmuje jednak m.in. M.G. Węglowski, *op.cit.*, s. 37)

Należy stwierdzić, że zastosowanie przez ustawodawcę w art. 4 ustawy lustracyjnej pojęcia „osoby pełniące funkcje publiczne” ze względu na jego nieostrość dosyć trudno jednoznacznie ocenić przez pryzmat licznych wzorców kontroli wskazanych przez wnioskodawcę. Z historii legislacyjnej tego przepisu wynika, że problem ten był dostrzegany, ale nie rozważano zamiast niego innej, bardziej neutralnej formuły np. „ustawie podlegają następujące kategorie osób (względnie: osób publicznych)”. Jak można się domyślać, miało to zaakcentować fakt, że nowa ustawa lustracyjna (choć poszerza krąg osób zobowiązanych w porównaniu do swojej poprzedniczki) w dalszym ciągu dotyczy tylko części społeczeństwa – osób, od których w związku z ich rolą społeczną można oczekiwać spełniania wyjątkowo wysokich kryteriów moralnych.

2.2. Abstrahując od tego, czy wobec powyższych wątpliwości użycie określenia „osoby pełniące funkcje publiczne” w tym przepisie było rzeczywiście najbardziej trafnym rozwiązaniem z punktu widzenia celów ustawy, mam zastrzeżenia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim orzeka on o niekonstytucyjności poddania lustracji dwóch kategorii osób wymienionych w art. 4 ustawy lustracyjnej: pracowników naukowych oraz dziennikarzy. Podstawą tej decyzji było – jak wprost napisano w uzasadnieniu (pkt 10.2.1) – przekonanie, że „kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem skarbu państwa (*dominium*)”. Zdaniem Trybunału, pracownicy naukowcy i dziennikarze są wprawdzie osobami publicznymi, ale nie osobami pełniącymi funkcje publiczne. Pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest zaś „precyzyjnie zdefiniowane” na poziomie konstytucyjnym, wobec czego „ustawodawca [...] nie może nadawać im w drodze ustawy innego znaczenia, niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych”. W mojej opinii zarówno samo wywiedzenie tego kryterium z przepisów wskazanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie, jak i jego zastosowanie może być zakwestionowane.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zajmował się dotychczas problematyką osób pełniących funkcje publiczne przede wszystkim w sytuacji, gdy ustawa zasadnicza nakładała na te osoby pewne dodatkowe ograniczenia, dotyczące: możliwości uniknięcia odpowiedzialności karnej z powodu przedawnienia przestępstw (art. 44 Konstytucji), prawa do zajmowania innych stanowisk lub prowadzenia innej działalności (art. 103 ust. 3 i art. 132 Konstytucji) oraz ograniczenia prywatności ze względu na prawo do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji). W związku z tym istniejący dorobek orzecznicy musi być w niniejszej sprawie uwzględniany odpowiednio, biorąc pod uwagę fakt, że ani lustracja, ani tym bardziej jej zakres podmiotowy nie jest w ustawie zasadniczej wprost uregulowany. Postulat ten jest tym bardziej zasadny, że Trybunał był dotychczas dosyć powściągliwy w formułowaniu ogólnej definicji osób pełniących funkcje publiczne (por. jednak cytowany wyżej wyrok w sprawie K 17/05), a stylizacja art. 4 ustawy lustracyjnej wyraźnie wskazuje, że ma on za zadanie określić katalog tych osób wyłącznie na potrzeby tego aktu prawnego. Wobec tego należy uznać, że właściwszą metodą określenia konstytucyjności art. 4 pkt 44 lit. a i pkt 52 zaskarżonej ustawy jest zbadanie tych przepisów w perspektywie konkretnych wzorców kontroli, wskazanych przez



wnioskodawcę, a nie mechaniczne przykładanie do nich też orzeczeń zapadłych w innym kontekście.

2.4. Nawet gdyby przyjąć, że sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie definicja „osoby pełniące funkcje publiczne” może być miarą kontroli konstytucyjności art. 4 ustawy lustracyjnej, to – podobnie jak w wypadku omówionej wyżej definicji „organów bezpieczeństwa państwa” – nie była ona używana przez Trybunał w sposób konsekwentny. Tytułem przykładu można wymienić, że w wyroku uznano za konstytucyjne poddanie lustracji osób należących do niektórych zawodów prawniczych – i to zarówno faktycznie wykonujących pewne funkcje władcze związane z pewnością obrotu prawnego lub egzekucją orzeczeń sądowych (notariusze i komornicy; por. np. R. Szytk, *notariusz jako funkcjonariusz publiczny*, „Rejent” nr 11/2006, s. 28-53; S. Dalka, *Komornik sądowy jako funkcjonariusz publiczny*, „Problemy Egzekucji” nr 12/2001, s. 25-31), jak i takie, których związek zarówno z *imperium*, jak i *dominium* państwa jest zdecydowanie dalszy, a być może nawet trudny do udowodnienia (adwokaci i radcowie prawni). Równocześnie stwierdzono, że nie jest dopuszczalne lustrowanie osób wykonujących nowsze zawody prawnicze – biegłych rewidentów, doradców podatkowych i audytorów wewnętrznych. Jak napisano w uzasadnieniu wyroku, „decydujące tu muszą być względy obiektywne, wskazujące na konieczność poddania lustracji osób pełniących funkcje publiczne, ze względu na cele lustracji”. Oznacza to, że *de facto* Trybunał Konstytucyjny odstąpił od sformułowanych przez siebie wąskich kryteriów, dopuszczając niejako stopniowalność nasycenia różnych kategorii osób podlegających lustracji funkcjami publicznymi.

Zgadzając się w całej rozciągłości z orzeczeniem w odniesieniu do wskazanych zawodów prawniczych, jestem zdania, że otworzona w ten sposób możliwość uznania konstytucyjności art. 4 zaskarżonej ustawy powinna zostać rozszerzona również na jej pkt 44 lit. a i pkt 52. Istnieją bowiem bardzo istotne argumenty przemawiające za poddaniem obowiązkom, wynikającym z ustawy lustracyjnej, pracowników nauki i szkolnictwa wyższego oraz – z pewnymi zastrzeżeniami – także dziennikarzy.

2.5. Niniejszy wyrok potwierdził konstytucyjność poddania lustracji tych pracowników nauki i szkolnictwa wyższego (z wyjątkiem niepublicznych szkół wyższych), którzy zajmują stanowiska kierownicze (w szczególności pełnią funkcje dziekana i prodziekana wydziału, dyrektora i wicedyrektora instytutu, kanclerza, kwestora,

prezesa, wiceprezesa, sekretarza naukowego – art. 4 pkt 44 lit. b i c ustawy lustracyjnej, którego konstytucyjność nie została podważona). W moim przekonaniu, analogiczne orzeczenie powinno być zapaść także w odniesieniu do szeregowych pracowników nauki i szkolnictwa wyższego, wymienionych w art. 4 pkt 44 lit. a ustawy lustracyjnej (profesorów zwyczajnych, nadzwyczajnych, wizytujących, docentów, adiunktów lub starszych wykładowców).

Nie ulega wątpliwości, że ze względu na specyfikę ich pracy, są to osoby, od których można oczekiwać spełniania wyjątkowo wysokich standardów moralnych i etycznych. Symbolicznym tego wyrazem są słowa przysięgi, którą świeżo upieczeni doktorzy składają wobec władz swoich uniwersytetów, obiecując, że wytrwale pracując będą rozwijali swoją wiedzę „nie dla brudnych zysków, ani dla zdobycia czezej sławy, lecz ażeby bardziej krzewić się mogła prawda i ażeby zabłysło jaśniej światło prawdy, od której zależy szczęście rodzaju ludzkiego” (por. np. załącznik nr 4 do Statutu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, [http://www.uksw.edu.pl/files/statut\\_UKSW.pdf](http://www.uksw.edu.pl/files/statut_UKSW.pdf)). Wyrażone w słowach tego ślubowania dążenie do prawdy powinno być także odnoszone do życia prywatnego tych osób, w zakresie, w jakim w przeszłości współpracowały one z komunistycznymi organami bezpieczeństwa i wspomagały je w celu ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że – zwłaszcza w naukach humanistycznych – postawa moralna kadry uniwersyteckiej ma znaczenie przy ocenie jej wiarygodności zawodowej.

Także na poziomie czysto jurydycznym istnieją silne argumenty, aby szeregowi pracownicy naukowcy (zwłaszcza zatrudnieni na stanowisku profesora i etatowo pracujący w szkołach wyższych) zostali objęci lustracją jako osoby pełniące funkcje publiczne – nawet w wąskim znaczeniu, przyjmowanym przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku. Wynika to przede wszystkim z faktu, że – jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 26 czerwca 2004 r., sygn. akt V KK 74/04 (OSNKW nr 7-8/2004, poz. 79) – pracownicy nauki i szkolnictwa wyższego, realizując swoje obowiązki ustawowe, podejmują decyzje lub rozstrzygnięcia, które „następnie są honorowane w sferze publicznej” i tym samym pełnią funkcję publiczne. Przykładowo, prowadzenie badań naukowych, kształcenie studentów i uczestnictwo w pracach organizacyjnych uczelni (zadania pracowników naukowo-dydaktycznych, wynikające z art. 111 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.), wiążą się na przykład z przygotowaniem ekspertyz na potrzeby organów państwa, potwierdzaniem zaliczenia przedmiotu (co umożliwia wpis na kolejny rok

studiów), czy przyznawaniem statusu studenta w wyniku przeprowadzenia rekrutacji. Tego typu uprawnienia są widoczne zwłaszcza w wypadku członków rad wydziałów i rad naukowych, które m.in. nadają stopnie naukowe doktora i doktora habilitowanego (por. art. 14 i 18 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki; Dz. U. Nr 65, poz. 595, ze zm.), komisji stypendialnych (rozdzielających stypendia finansowane przez Skarb Państwa) czy wydziałowych komisji ds. oceny kadry dydaktycznej (opiniujących np. wnioski o zatrudnienie). Wchodzący w ich skład zwykli pracownicy naukowcy nie tylko decydują o prestiżu wewnętrznym i zewnętrznym uczelni na równi z pracownikami funkcyjnymi, ale także w pewnym stopniu uczestniczą w wykonywaniu *imperium* i *dominium* państwa.

Z powyższych względów objęcie lustracją pracowników nauki i szkolnictwa wyższego wydaje się zasadne i zgodne z Konstytucją.

2.6. W niniejszym wyroku, Trybunał Konstytucyjny uznał, że na gruncie wskazanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych, niedopuszczalne jest poddanie lustracji zarówno zwykłych dziennikarzy, jak i dziennikarzy pełniących funkcje redaktorów naczelnych.

W mojej opinii, uwolnienie tych osób od obowiązku lustracyjnego nie jest uzasadnione. Skoro na mocy art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.) zadaniem dziennikarzy jest „służba społeczeństwu i państwu”, to wszyscy dziennikarze – także nie zajmujący żadnych stanowisk w redakcjach – pełnią funkcje publiczne w najszerszym tego słowa znaczeniu. Mają oni duże możliwości kształtowania opinii publicznej (nie bez przyczyny media są przecież nazywane „czwartą władzą”), nierzadko większe niż inne kategorie osób poddane lustracji (np. posłowie czy adwokaci), zasadna więc wydaje się konieczność uzyskania informacji o ich przeszłości. Fakt, że nie wydają oni decyzji administracyjnych ani nie rozporządzają mieniem państwowym czy komunalnym ma znaczenie drugorzędne. Analogicznych uprawnień brak przecież także innym kategoriom osób zaakceptowanych przez Trybunał Konstytucyjny w roli osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy lustracyjnej (np. adwokaci i radcowie prawni), a część doktryny nie uznaje tego za warunek *sine qua non* pełnienia funkcji publicznych (M.G. Węglowski, *op.cit.*, s. 37).

Na marginesie należy zauważyć, że stanowisko to zdaje się podzielać przynajmniej część środowiska dziennikarskiego. W nadesłanej do Trybunału Konstytucyjnego opinii Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich napisano m.in., że „realizacja zasady lustracji jest

[...] koniecznością związaną z charakterem wykonywania zawodu [...] Szczególne miejsce i rola dziennikarzy w społeczeństwie wymaga zmian w ustawie lustracyjnej, ale rezygnacja z lustracji dziennikarzy doprowadzić może do utraty wiarygodności naszego [dziennikarskiego] środowiska i ograniczyć jego zawodową misję w budowie demokratycznego państwa”

Opowiadając się – co do zasady – za dopuszczalnością lustracji dziennikarzy, mam równocześnie duże wątpliwości odnośnie do przejęcia przez ustawę lustracyjną definicji dziennikarza z prawa prasowego. Art. 7 ust. 2 pkt 5 tego aktu prawnego stwierdza, że „dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji”. Prowadzi to do wniosku, że są dwie możliwości zostania dziennikarzem: jedna sformalizowana (nawiązanie stosunku pracy) i druga bardziej elastyczna (uzyskanie upoważnienia i działanie na rzecz redakcji). Niedookreśloność tej ostatniej formuły pozwala w praktyce redakcji (wydawcy) dosyć swobodnie decydować, kogo uważa ona za dziennikarza (praktykę tę potwierdza m.in. pismo Krajowej Izby Wydawców Prasy z 16 kwietnia 2007 r., skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, przekazane TK 27 kwietnia 2007 r., s. 3). Z punktu widzenia celów zaskarżonej ustawy definicja dziennikarza zawarta w prawie prasowym wydaje się być niewystarczająco precyzyjna. Przede wszystkim może ona być w praktyce zbyt szeroka, bo traktowana w sposób dosłowny nakłada obowiązek lustracyjny na przykład na osoby, które przygotowały w życiu tylko jeden materiał redakcyjny. Poza tym nie określa w sposób jednoznaczny, jak traktować na przykład dziennikarzy zagranicznych albo osoby publikujące glosy do orzeczeń sądowych, ekspertyzy czy artykuły naukowe w czasopismach specjalistycznych. Wobec powyższych wątpliwości, skłaniałbym się ku stwierdzeniu, że należy uznać dopuszczalność lustracji przynajmniej tych dziennikarzy, którzy stale i zawodowo współpracują z redakcjami, a pożądane byłoby ewentualne dalsze zawężenie tej grupy przez ustawodawcę.

2.7. W świetle powyższych argumentów, nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że poddanie lustracji dziennikarzy i pracowników naukowych jest sprzeczne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Uważam, że te dwie kategorie osób wypełniają (z powyższym zastrzeżeniem odnośnie definicji dziennikarza) minimalne warunki pozwalające zaliczyć je do osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Ich umieszczenie w art. 4 tej ustawy jest więc zgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Poddanie lustracji dziennikarzy i pracowników naukowych jest także spójne z pozostałymi rozwiązaniami przewidzianymi w zaskarżonej ustawie, które uznaję za konstytucyjne (zwłaszcza z założeniem, że ujawnieniu powinna podlegać także współpraca z cenzurą oraz współpraca polegająca na świadomym przekazywaniu informacji organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia praw i wolności w związku z wykonywaną pracą lub zajmowanym stanowiskiem; por. wyżej).

Ze względu na ogromne możliwości oddziaływania dziennikarzy i pracowników naukowych na opinię publiczną, obowiązek ujawnienia przez nich faktu współpracy z organami bezpieczeństwa uważam za usprawiedliwione i proporcjonalne do chronionej wartości ograniczenie ich praw (w tym wskazanych przez wnioskodawcę: prawa do prywatności – art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji, prawa do autonomii informacyjnej – art. 51 Konstytucji oraz prawa do wyboru miejsca pracy i wykonywanego zawodu – art. 65 Konstytucji). Przyczynia się on w mojej opinii do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (m.in. ograniczając możliwość szantażowania tych osób i nakłaniania ich w ten sposób do działań wymierzonych przeciwko demokracji). Wypełnia również pozostałe warunki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie ma charakteru dyskryminującego w rozumieniu art. 14 Konwencji. Instytucja składania oświadczeń lustracyjnych służy – jak stwierdzał Trybunał Konstytucyjny w swoich dotychczasowych orzeczeniach – zbadaniu „kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych, a określonych między innymi jako «nieskazitelność charakteru»” (por. wyrok z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97) i realizacji „zasad lojalności wobec obywateli” (zob. powołany już wyrok w sprawie o sygn. K 39/97), czego można wymagać także od dziennikarzy i pracowników naukowych.

2.8. Nie znajduję także podstaw, aby stwierdzić sprzeczność poddania tych grup zawodowych lustracji z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi przez wnioskodawcę.

W mojej opinii, poddanie lustracji pracowników nauki i szkolnictwa wyższego nie ogranicza ani autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), ani też wolności badań naukowych (art. 73 Konstytucji) czy wolności słowa (art. 54 Konstytucji).

Wymaganie od tych osób złożenia oświadczeń lustracyjnych jest przejawem zasady, że władze mają prawo oddziaływać na wymogi kwalifikacyjne personelu nauczającego (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 8) i nie ma charakteru arbitralnego, ale zmierza do obsady tych stanowisk osobami o możliwie najwyższych kwalifikacjach moralnych.

Uważam również, iż podleganie przez dziennikarzy obowiązkowi lustracyjnemu nie ogranicza wolności prasy i innych środków masowego przekazu (art. 14 Konstytucji) i wolności słowa (art. 54 Konstytucji). W szczególności, błędne jest utożsamianie tego obowiązku z cenzurą prewencyjną, jak to uczyniono m.in. w stanowisku organizacji Reporterzy bez Granic, opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” z 23 marca 2007 r. Zaskarżona ustawa nie przewiduje bowiem wprost mechanizmu odebrania możliwości prowadzenia działalności dziennikarskiej z powodu współpracy z komunistycznymi organami bezpieczeństwa państwa. W trosce o obsadzanie stanowisk wymagających zaufania publicznego odpowiednimi osobami (por. preambuła), dąży ona jedynie do ujawnienia faktów z przeszłości osób lustrowanych. Innymi słowy, sankcje przewidziane w ustawie lustracyjnej powiązane są nie z samym faktem współpracy, ale z tym, czy o fakcie tym poinformowano w odpowiednim trybie (zwłaszcza z dochowaniem terminu) i w sposób rzetelny (przez złożenie oświadczenia zgodnego z prawdą).

### **3. Rejestr oświadczeń lustracyjnych (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej).**

3.1. Nie zgadzam się z wyrażoną w niniejszym orzeczeniu tezą o niekonstytucyjności zasad tworzenia i udostępniania rejestru oświadczeń lustracyjnych.

W uzasadnieniu orzeczenia (pkt 11.5.) Trybunał wskazał, że rejestry powinny być przeznaczone wyłącznie do użytku wewnętrznego Instytutu Pamięci Narodowej, natomiast ich zamieszczenie w formie elektronicznej, w publicznie dostępnym Biuletynie Informacji Publicznej Instytutu Pamięci Narodowej, należy ocenić jako zbędne z punktu widzenia art. 51 ust. 2 Konstytucji. Jako dodatkowy argument przywołano w tym kontekście art. 13 ustawy lustracyjnej, zgodnie z którym treść oświadczeń lustracyjnych osób kandydujących na stanowiska obsadzone w wyborach powszechnych (prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego) podaje się do publicznej

wiadomości w obwieszczeniu wyborczym, co dostatecznie realizuje cele ustawy. W rezultacie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 11 ustawy lustracyjnej jest sprzeczny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Powyższa argumentacja nie jest w mojej opinii przekonująca, zwłaszcza w kontekście dotychczasowego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjnego, powstałego m.in. na tle problematyki oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne (por. m.in. wyroki z: 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63; 6 grudnia 2005 r., sygn. SK 7/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 129). Sformułowane w orzecznictwie kryteria oceniania dopuszczalności ograniczenia prawa do prywatności i autonomii informacyjnej osób publicznych w świetle art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zachowują swoją adekwatność także w niniejszej sprawie.

3.2. Kontrolę konstytucyjności publicznego udostępniania rejestrów oświadczeń lustracyjnych należy rozpocząć od stwierdzenia, że zamieszczone w nich dane pochodzą nie od „zwykłych” obywateli, ale od osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu zaskarżonej ustawy. Wąski zakres podmiotowy osób poddanych obowiązkowi lustracyjnemu – ograniczony jeszcze na skutek niniejszego orzeczenia – ma ogromne znaczenie dla oceny zakwestionowanej regulacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 1998 r., „Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, w kalkulując określone ograniczenia oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne” (sygn. K. 24/98).

Wyrażona w tym orzeczeniu zasada, że osoby pełniące funkcje publiczne muszą się godzić z ograniczeniem swojej prywatności i autonomii informacyjnej w stopniu nieporównanie większym niż zwykli obywatele, odnosi się także do przeszłości tych osób. Trybunał Konstytucyjny w swoich poprzednich orzeczeniach dotyczących lustracji *explicite* potwierdził, że „usprawiedliwione zainteresowanie” opinii publicznej ich życiem może obejmować także fakt ich ewentualnej współpracy z organami bezpieczeństwa PRL (por. zwłaszcza wyroki: sygn. K 24/98 oraz z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19). Co więcej, „ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można [...] rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób, lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania

instytucji publicznych” (wyrok z 8 października 2001 r., sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210).

Swoboda ustawodawcy we wkraczaniu w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej osób publicznych w tym zakresie jest jednak ograniczona zasadami wynikającymi z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

3.3. Po pierwsze, cel, zakres, forma i procedura zbierania i udostępniania informacji o tych osobach muszą być dostatecznie precyzyjnie określone w ustawie (por. m.in. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Kontrolowana ustawa warunek ten spełnia jedynie częściowo, ponieważ formularz oświadczeń lustracyjnych, określony w załączniku nr 1 do ustawy, został uznany w niniejszym orzeczeniu za niezgodny z Konstytucją. Stało się tak przede wszystkim z powodu wprowadzającego w błąd tytułu tego formularza, co jest wadą łatwą do usunięcia w toku prac legislacyjnych zmierzających do realizacji orzeczenia Trybunału.

3.4. Po drugie, zawężenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej osób publicznych jest możliwe tylko wtedy, jeżeli jest ono „niezbędne” („konieczne”) w demokratycznym państwie prawa dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że nie wystarczy, aby ujawnienie oświadczeń lustracyjnych „sprzyjało tym celom”, „ułatwiało ich osiągnięcie” czy „było wygodne” dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów (por. wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). W mojej opinii, art. 11 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy warunek ten spełnia.

Wartością, w imię której ogranicza się prawo do prywatności i autonomię informacyjną osób lustrowanych, jest – przyświecające całej ustawie – dążenie do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony demokracji. Dzięki uzyskaniu wiedzy o przeszłości osób pełniących funkcje publiczne, zajmujących stanowiska publiczne i wykonujących zawody wymagające zaufania publicznego, obywatele uzyskują możliwość ewentualnego odsunięcia tych osób od udziału w życiu publicznym. Dodatkowo zostają również wyposażeni w środek kontroli publicznej działalności tych osób pod względem jej ewentualnego niedemokratycznego charakteru. Inaczej niż przyjęto to w orzeczeniu Trybunału, nie uważam przy tym, że wystarczające



jest ujawnienie oświadczeń osób wybieranych w wyborach powszechnych. W tym wypadku wiedza o ewentualnej współpracy osób lustrowanych z organami bezpieczeństwa państwa ma oczywiście najbardziej bezpośrednie przełożenie na umożliwienie im dostępu do funkcji publicznych. Wybory nie są jednak jedyną metodą wpływania przez obywateli na obsadę funkcji publicznych. Mogą oni na przykład przy pomocy prawa petycji, wolności słowa czy prawa do manifestacji apelować do odpowiedniej instytucji o powzięcie kroków zmierzających do usunięcia osób niegodnych ze stanowisk publicznych czy odebrania im pełnionych funkcji publicznych. Dysponują także ekonomicznymi środkami oceny osób publicznych, które mogą się przejawiać na przykład unikaniem notariuszy czy adwokatów, którzy w przeszłości byli współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa. Wobec tego, zasadne wydaje się umożliwienie społeczeństwu wglądu do wszystkich oświadczeń lustracyjnych.

Równocześnie nie wydaje się możliwe, aby efektywne osiągnięcie celów ustawy lustracyjnej (uznanych w niniejszym orzeczeniu za zgodne z Konstytucją, a zwłaszcza z jej art. 31 ust. 3) było możliwe bez podania do publicznej wiadomości oświadczeń lustracyjnych. Szansa uzyskania informacji o przeszłości osób pełniących funkcje publiczne, zajmujących stanowiska publiczne i wykonujących zawody wymagające zaufania publicznego została bowiem już w preambule tej ustawy uznana za absolutnie kluczowy element jej konstrukcji. Tym samym zastrzeżenie wglądu do rejestru oświadczeń wyłącznie dla pracowników Instytutu Pamięci Narodowej należałoby uznać za niewystarczające, a nawet niebezpieczne (*vide*: tzw. lista Wildsteina). Dotychczasowa praktyka wskazuje, że wbrew przepisom ustawy zdarza się nielegalne zapoznawanie się z treścią oświadczeń lustracyjnych, zwłaszcza przez osoby uprawnione jedynie do ich zebrania w danej instytucji i przekazania do Instytutu Pamięci Narodowej. Wprowadzenie poufności oświadczeń sprzyjałoby więc „dzikiej lustracji” i zamiast ograniczać ryzyko szantażu osób publicznych faktami z ich przeszłości, raczej by je zwiększało.

3.5. Po trzecie, ograniczenie prawa do autonomii informacyjnej i prywatności osób lustrowanych w przedmiotowym zakresie musi mieć charakter subsydiarny, to znaczy być środkiem możliwie najmniej dotkliwym dla tych osób. Innymi słowy, zakres informacji ujawnianych w rejestrze oświadczeń lustracyjnych powinien pozostawać w racjonalnym związku z interesem publicznym, chronionym dzięki tym oświadczeniom. Porównanie korzyści, jakie może przynieść oceniana regulacja, i ich skutków w postaci ograniczenia

konstytucyjnych praw osób lustrowanych, prowadzi do wniosku, że warunek ten jest w rozważanej sytuacji spełniony.

Najważniejszym argumentem na poparcie tej tezy jest fakt, że informacje zawarte w rejestrze oświadczeń lustracyjnych ograniczone są do absolutnego minimum. Zgodnie z art. 11 ust. 3 zaskarżonej ustawy elektroniczne kopie tych dokumentów nie zawierają danych adresowych i numerów PESEL, co można ocenić aprobowo z punktu widzenia bezpieczeństwa osobistego, autonomii informacyjnej i prywatności osób składających te oświadczenia. Nie wydaje się równocześnie przekonujący argument wnioskodawcy, że w rejestrze oświadczeń ujawnieniu powinna podlegać, obok imienia i nazwiska, tylko data urodzenia, zaś umieszczanie w nim także miejsca urodzenia i imion rodziców jest zbędne z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawa. Dane zawarte w rejestrze muszą być przecież wystarczające dla jednoznacznej identyfikacji autora oświadczenia lustracyjnego, bo pomyłki co do tożsamości tych osób mogą doprowadzić do ostracyzmu środowiskowego i – jak to ujmuje Trybunał – „swoistej kary infamii”. W interesie samych osób składających oświadczenie leży więc podanie wystarczającego zakresu informacji, aby minimalizować ryzyko ewentualnych błędów.

3.6. Biorąc pod uwagę omówione argumenty, nie widzę wystarczających podstaw, aby uznać, że art. 11 ustawy lustracyjnej jest sprzeczny ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. Przepis ten stanowi niewątpliwie ograniczenie praw osób lustrowanych, zwłaszcza ich prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji). Jak uzasadniono wyżej, czyni to w sposób dopuszczalny w świetle kryteriów wymienionych w art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, tym samym nie stanowi więc naruszenia żadnej ze szczegółowych zasad składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

#### **4. Utrata funkcji publicznej jako sankcja za niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego (art. 57 ust. 1 w związku z art. 21e ust. 1 ustawy lustracyjnej).**

4.1. W wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że sankcja utraty funkcji publicznej za niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego przez osoby podlegające ustawie jest sprzeczna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wśród motywów tego rozstrzygnięcia wskazał (pkt 13), że wynika to przede

wszystkim z krytycznej oceny faktu zrównania pod względem skutków prawnych tego działania ze złożeniem nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego.

W mojej opinii trafność tego rozstrzygnięcia zasługuje tylko na częściową aprobatę. Biorąc pod uwagę cele ustawy lustracyjnej i jej społeczną doniosłość, nie można uznać, że wystarczającą sankcją za niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego są sankcje społeczne – a taka sytuacja powstanie na skutek niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Bez sankcji prawnych zaskarżona ustawa staje się „martwym” aktem prawnym, a wynikające z niej obowiązki będą w praktyce nie do wyegzekwowania, co podważa całą zasadność jej uchwalenia.

4.2. Zgadzam się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim odnosi się on do osób, które nie złożyły oświadczeń lustracyjnych z przyczyn od siebie niezależnych. Podzielam pogląd, że rozwiązanie to jest sprzeczne ze wszystkim wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

Przede wszystkim, bezwzględność i automatyzm sankcji w tym zakresie nie jest konieczny dla realizacji celów ustawy, nie spełnia więc kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozostaje tym samym również w kolizji z zasadami demokratycznego państwa prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, i prowadzi do nadmiernego, niepotrzebnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji). Ignoruje bowiem fakt, że niezłożenie oświadczenia lustracyjnego może niekiedy nie być wynikiem świadomej i swobodnej decyzji osoby do tego zobowiązanej, ale stanowić rezultat czynników nadzwyczajnych, losowych, niedających się przewidzieć (np. obłożnej choroby, wypadku komunikacyjnego, długiego pobytu za granicą itp.). Mechaniczne pozbawienie sprawowanej funkcji w takim wypadku narusza powszechnie uznaną zasadę ogólną prawa, że sankcja powinna być zróżnicowana w zależności od stopnia winy i okoliczności działania sprawcy, inaczej bowiem nie jest sprawiedliwa.

Wskazane rozwiązanie prowadzi także do zrównania osób, które z zasady uchylają się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę, a tym samym uniemożliwiają osiągnięcie jej celu, i osób, które tylko nieznacznie przekroczyły odpowiednie terminy, ale ostatecznie oświadczenia złożyły (por. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, wyrok z 29 lutego 1996 r. w sprawie C-193/94 postępowanie karne przeciwko Sofii Skanavi i Konstantinowi Chryssanthakopoulos, Zb. Orz. 1996, s. I-929, pkt 37-38). W obydwu wypadkach występują te same skutki tylko prawne (np. utrata

zajmowanej funkcji publicznej) i społeczne (np. napiętnowanie osoby, która nie złożyła oświadczenia jako kogoś, kto „ma coś do ukrycia”). Mechanizm ten jest nie do pogodzenia z zasadą równości, wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego instruowanie ustawodawcy, w jaki sposób tę sprzeczną z Konstytucją sytuację naprawić. Wśród kilku możliwości, warte rozważenia jest na przykład odpowiednie zastosowanie w postępowaniu lustracyjnym instytucji przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej, występującej m.in. w procedurze administracyjnej, karnej i cywilnej (por. art. 58 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; art. 126 ustawy z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; art. 167-172 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.).

4.3. Nie podzielam natomiast poglądu Trybunału Konstytucyjnego o nieproporcjonalności sankcji za niezłożenie w terminie oświadczenia lustracyjnego w zakresie, w jakim dotyczy ona osób, które nie dopełniły tego obowiązku ze swojej winy.

Powtarzając za wyrokiem Trybunału w powołanej już sprawie sygn. SK 7/05, dotyczącej oświadczeń majątkowych radnych, można stwierdzić, że sankcja ta jest konsekwencją niewykonania ustawowego obowiązku, a „skoro uznaje się celowość i adekwatność trybu i zasad składania oświadczeń, trudno kwestionować te przepisy, które służą ich realizacji”.

W mojej opinii, utrata funkcji publicznej na skutek zawinionego niezłożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie nie jest sankcją zbyt surową na tle innych rozwiązań prawnych. Wystarczy przypomnieć, że przeoczenie terminu do wniesienia pism procesowych przez adwokatów lub radców prawnych może skutkować karą dyscyplinarną włącznie z wydaleniem z korporacji (por. art. 80 i art. 81 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm. oraz § 49 Kodeksu Etyki Adwokackiej, uchwalonego przez Naczelną Radę Adwokacką 10 października 1998 r.; [www.adwokatura.pl](http://www.adwokatura.pl)). Podobnie, usunięcie z funkcji może być karą za niezłożenie tzw. oświadczenia majątkowego przez sędziów (oświadczenia te reguluje art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), a w wypadku posłów pociąga za sobą utratę – do czasu złożenia tego

oświadczenia – prawa do uposażenia (art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, ze zm.).

4.4. Na marginesie, należy zauważyć, że wbrew rozpowszechnionym opiniom, w ustawie lustracyjnej nie określono wprost, że sankcja za niedotrzymanie terminu złożenia oświadczenia lustracyjnego ma trwać 10 lat, a więc równie długo, jak sankcja za złożenie fałszywego oświadczenia. W art. 57 ust. 1 zaskarżonej regulacji brak jest bowiem odesłania do przepisów określających w ten sposób dolegliwość sankcji (art. 21a ust. 2, art. 21g i art. 21h). Zmusza to do ustalania czasu utraty funkcji publicznej w drodze wykładni systemowej i celowościowej całej ustawy. Wobec quasi-penalnego charakteru całej ustawy lustracyjnej, niedookreśloność sankcji za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego jest wysoce wątpliwa z punktu widzenia zasad pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, wynikających z art. 2 Konstytucji.

4.5. Reasumując, uważam, że istnieją wystarczające podstawy, aby uznać, że art. 57 ust. 1 ustawy lustracyjnej jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji jedynie w zakresie, w jakim odnosi się do osób, które nie złożyły oświadczeń lustracyjnych w terminie nie ze swojej winy. Zastosowanie omawianego przepisu w stosunku do tych podmiotów może prowadzić do naruszenia swobody działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), wolności prasy (art. 14 Konstytucji) i wolności słowa (art. 54 Konstytucji).

## **5. Konkluzja.**

Na koniec podnieść należy, że problem składania oświadczeń lustracyjnych należałoby sprowadzić do właściwych proporcji. Przede wszystkim należy pamiętać, że ustawodawca nałożył ten obowiązek nie na całe społeczeństwo (jakby to mogło wynikać z niektórych wypowiedzi), ale na grupę obliczaną pierwotnie na ok. 300-700 tys. osób, a w świetle niniejszego wyroku znacznie mniejszą. Są to osoby pełniące funkcje publiczne, a więc funkcje związane ze szczególną odpowiedzialnością i wymagające wysokich kwalifikacji nie tylko merytorycznych, ale przede wszystkim moralnych i etycznych. Do pełnienia tych funkcji nikt nie jest zmuszany, ale jeśli podjął się ich wykonywania, musi liczyć się z tym, że jego prawo do prywatności i autonomii

informacyjnej będzie ograniczone poprzez konieczność publicznej weryfikacji jego dotychczasowego postępowania. Jak mówi preambuła do ustawy lustracyjnej, obywatele – wobec których osoby te pełnią pewne funkcje władcze i opiniotwórcze – powinni mieć możliwość oceny, czy osoba taka dawała w przeszłości i czy daje obecnie gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne czyny, odwagi cywilnej i prawości.

Wojciech Hermeliński

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie o sygn. K 2/07**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, w szczególności do pkt 1, 4, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 30, 31, 33, 51, 60, 62, 65, 69 i 76 sentencji\* oraz do uzasadnienia.

**U Z A S A D N I E N I E:**

**1. Zagadnienia ogólne.** Zastrzeżenia, które skłoniły mnie do złożenia zdania odrębnego, dadzą się podzielić na dwie grupy. Pierwsza to zagadnienia ogólne, dotyczące istoty lustracji, a także kwestii metodologicznych i proceduralnych. Grupa druga natomiast to uwagi szczegółowe, odnoszące się bezpośrednio do konkretnych, węzłowych punktów sentencji i uzasadnienia wyroku, w szczególności: treści preambuły ustawy lustracyjnej, zakresu podmiotowego ustawy, sankcji z tytułu niezłożenia w terminie lub złożenia fałszywego oświadczenia lustracyjnego, możliwości wnoszenia kasacji od orzeczenia sądu lustracyjnego, wzoru oświadczenia lustracyjnego i rejestru oświadczeń, a także dostępu do akt zgromadzonych w archiwach IPN dla naukowców i dziennikarzy.

**1.1. Istota i konstytucyjna dopuszczalność lustracji.** Problematyka lustracji znajdowała się już wielokrotnie w kręgu zainteresowania polskiego Trybunału Konstytucyjnego (por. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992, cz. I s. 196-213 i wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97; 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99; 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43; 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19 oraz

---

\* Punkty sentencji: 12, 16, 46 i 63 nie są objęte moim zdaniem odrębnym. Zostały one podane omyłkowo przy pospiesznym podpisywaniu sentencji, w której w ostatnim momencie została zmieniona kolejność punktów. Z kolei pkt 51 został przez przeoczenie pominięty przy zgłaszaniu zdania odrębnego.

28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44). Sama koncepcja lustracji nie budziła też – jak dotąd – istotnych zastrzeżeń Trybunału. Zgodność tej procedury, rozumianej jako prawny mechanizm badania związków i zależności z organami bezpieczeństwa państwa totalitarnego osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności i zaufania społecznego, z Konstytucją oraz międzynarodowymi standardami, Trybunał Konstytucyjny podkreślał m.in. w wyroku w sprawie sygn. K 39/97. Z kolei w wyroku w sprawie sygn. K 7/01 Trybunał wskazał, że podstawowym założeniem procedur lustracyjnych jest zapewnienie zasady jawności życia publicznego i ochrony interesu państwa, związanego z prawidłowym wykonywaniem najwyższych funkcji publicznych przez osoby, które muszą być wolne od wszelkich nacisków, presji czy prób szantażu związanego z faktem pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa oraz aktywnością realizowaną w przeszłości. Stosowne rozwiązania nie stanowią *novum* nie tylko w naszym kraju, ale i innych państwach postkomunistycznych, będąc istotnym komponentem mechanizmów prawnych zapewniających zniesienie pozostałości po systemie totalitarnym oraz tworzenie nowej demokracji. Element ten podkreślał zarówno Trybunał Konstytucyjny w swoich poprzednich orzeczeniach, jak i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Rezolucji nr 1096 z 1996 r., dotyczącej środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych.

Elementarnym i – jak się wydaje – niekwestionowanym założeniem każdej procedury lustracyjnej jest idea oczyszczenia pamięci o przeszłości w imię budowania trwałego fundamentu przyszłości. U podstaw sporu o lustrację leży natomiast sposób definiowania mechanizmów zniewolenia narodu przez komunistyczny reżim oraz budowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Zasadnicza część owej dyskusji toczy się zatem w sferze politycznej, a nie konstytucyjno-prawnej. U podstaw ustawy z 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, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 2006 r.), znowelizowanej przez ustawę z 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162; dalej: ustawa nowelizująca), legło założenie, że składnikiem mechanizmów demokratycznych jest nie tylko aparat władzy publicznej, a demokratyczne państwo musi



opierać się także na czytelnych standardach aksjologiczno-moralnych. Myśl tę wyraża jednoznacznie zarówno uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 360; „...podstawowym celem ustawy jest ochrona i umocnienie demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej poprzez doprowadzenie do stanu, w którym najważniejsze funkcje publiczne w państwie, z których sprawowaniem połączono wymóg posiadania nie tylko merytorycznych, ale również moralnych kwalifikacji, będą pełnione przez osoby, których przeszłość nie budzi wątpliwości w zakresie służby, pracy, bądź takich kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa...”), jak i preambuła ustawy („...należy mieć na względzie konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dawały i dają gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości...”). W moim przekonaniu założenie takie jest słuszne, a przyjęta optyka, która rzutuje m.in. na określenie zakresu podmiotowego ustawy, mieści się w zakresie swobody regulacyjnej parlamentu.

Wbrew tezom formułowanym w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku, **ustawa lustracyjna nie ma charakteru karnego (penalnego)**. Nie chodzi w niej o sankcjonowanie współpracy z organami bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Procedura lustracji jest mechanizmem badania prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność, **w celu ujawnienia prawdy o ich funkcjonowaniu w państwie totalitarnym**. Sankcje przewidziane przez ustawę nie są uruchamiane ze względu na fakt współpracy z reżimem komunistycznym, ale jako skutek udowodnionego na drodze sądowej kłamstwa lustracyjnego albo niepodporządkowania się przepisom obowiązującego prawa i niezłożenia oświadczenia lustracyjnego przez osoby objęte zakresem podmiotowym ustawy. Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, że „z woli ustawodawcy związki z organami bezpieczeństwa są – pod warunkiem ich ujawnienia – uznawane w świetle prawa za «neutralne», to jest obojętne dla piastowania funkcji publicznych. (...). Na gruncie obowiązującego prawa nie można mówić o «piętnowaniu» jakichkolwiek osób i ich działań w przeszłości. Czym innym jest natomiast negatywna ocena osób kandydujących lub już

pełniących funkcje publiczne, które z pełną świadomością złamały ustawowy nakaz wyjawienia prawdy o pewnych faktach z ich życia. (...) Nie chodzi przeto o sankcjonowanie samego faktu współpracy, lecz przestrzeganie zasad prawdy i przejrzystości przez osoby obdarzane społecznym zaufaniem” (sygn. K 24/98).

Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym orzeczeniu – paradoksalnie – wyprowadza penalny charakter regulacji między innymi z nakazu odpowiedniego stosowania w postępowaniu lustracyjnym przepisów k.p.k. Tymczasem nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. ma na celu zapewnienie osobie lustrowanej wszelkich gwarancji procesowych, jak np. stosowania zasady *in dubio pro reo* (tłumaczenia nie dających się usunąć wątpliwości na korzyść osoby lustrowanej) oraz prawa do obrony. W tym zespole gwarancji procesowych szczególne znaczenie odgrywa zasada domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.), na użytek postępowania lustracyjnego rozumiana jako domniemanie prawdziwości oświadczenia o współpracy z organami bezpieczeństwa państwa we wszystkich etapach tego postępowania (sygn. K 39/97). Odpowiednie stosowanie k.p.k., czy też brzmienie preambuły do ustawy, nie oznacza zatem, że postępowanie lustracyjne jest postępowaniem karnym. Przeciwnie, nakaz **odpowiedniego** stosowania przepisów k.p.k. świadczy o tym, że postępowanie lustracyjne nie ma charakteru karnego; gdyby tak było, przepisy k.p.k. należałoby do niego stosować wprost, a nie odpowiednio. Podobnie operowanie przez ustawodawcę sankcją z tytułu niewykonania nałożonego ustawą obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego nie przesądza jeszcze o tym, że ma ona charakter sankcji karnej. Przypomnieć należy, że do istoty prawa należy możliwość stosowania sankcji w celu zapewnienia jego przestrzegania. Nie mogę zatem zgodzić się z prezentowaną w uzasadnieniu wyroku Trybunału tezą, że ustawa lustracyjna ma charakter penalny.

**1.2. Metodologia wyrokowania i uzasadnienia wyroku.** W świetle powyższych uwag mój sprzeciw budzi przede wszystkim metodologia wyrokowania i sposób uzasadnienia niniejszego orzeczenia. Niezależnie od zastrzeżeń szczegółowych (zob. pkt 2 uzasadnienia niniejszego zdania odrębnego), można sformułować w tej mierze szereg uwag krytycznych o charakterze ogólnym. W wielu punktach niniejsze orzeczenie zdaje się bowiem odchodzić od dotychczasowych standardów orzeczniczych.

**Po pierwsze** – zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Organ ten jest wszak tzw. ustawodawcą negatywnym (zob. przykładowo wyroki TK z: 22 marca 2005 r.,

sygn. K 22/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 27; 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). W niniejszej sprawie żądanie Wnioskodawców miało charakter alternatywny. W pierwszej kolejności, żądali oni stwierdzenia niezgodności szeregu szczegółowych przepisów ustawy lustracyjnej (42 punkty) z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Alternatywnie Wnioskodawcy wnieśli o stwierdzenie niezgodności całej ustawy lustracyjnej ze wskazanymi przepisami Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z Rezolucją Nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącą środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, przyjętą w dniu 27 czerwca 1996 r.

Z sentencji wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny zastosował swoistą, niespotykaną dotąd w praktyce orzeczniczej, kompilację alternatywnych wniosków. Nie rozpatrywał bowiem zgodności z Konstytucją i innymi wzorcami kontroli całej ustawy, ale odniósł się do wszystkich konkretnych, zaskarżonych przepisów, analizując dodatkowo (wybiórczo) niektóre przepisy nie zaskarżone indywidualnie. Samodzielnie rozszerzył zatem zakres rozpoznania, analizując indywidualnie zaskarżone oraz dowolnie wybrane przepisy ustawy lustracyjnej (w sumie wskazał aż 77 punktów w sentencji). Taki charakter sentencji świadczy o pewnej dowolności Trybunału we wskazywaniu i analizowaniu przepisów ustawy lustracyjnej. Nie jest przekonujące stwierdzenie Trybunału, będące próbą usprawiedliwienia sposobu sformułowania poszczególnych punktów sentencji, że „...w rzeczywistości wniosek kwestionuje treść przepisów (norm) zmienionych w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających”. Trybunał bez żadnych ograniczeń dopuścił też możliwość rozszerzenia wniosku na rozprawie, co stawia problem stosownych gwarancji procesowych (prawa do ustosunkowania się, prawa do repliki) dla pozostałych uczestników postępowania. Zabiegi powyższe wykraczają, moim zdaniem, poza akceptowalne granice reguły oceny wniosku *in favorem* wnioskodawcy.

**Po drugie** – w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie traktowano jako punkt wyjścia domniemanie konstytucyjności przepisów aktów rangi ustawowej (zob. przykładowo wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją, a ciężar dowodu ich niekonstytucyjności spoczywa na podmiocie kwestionującym to założenie. Dopóki nie zostaną powołane konkretne i przekonujące argumenty na rzecz niezgodności

z Konstytucją, dopóty Trybunał musi uznawać kontrolowane normy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a on sam stałby się organem orzekającym z własnej inicjatywy. Tymczasem w sprawie niniejszej w żadnym – poza 7 – punkcie orzeczenia Trybunał nie nawiązuje do domniemania konstytucyjności kontrolowanych norm. Ponadto, w co najmniej kilku punktach można było – moim zdaniem – posłużyć się techniką wykładni w zgodzie z Konstytucją i wskazać na takie rozumienie przepisów ustawy lustracyjnej, które pozwoliłoby na uznanie ich konstytucyjności (analogicznie, jak to uczynił Trybunał w wyroku w sprawach sygn. K 19/96, sygn. K 11/94, czy też sygn. K 9/95). Dotyczy to w szczególności wzorów oświadczenia lustracyjnego i informacji o złożeniu oświadczenia lustracyjnego, zawartych w załącznikach do ustawy.

**Po trzecie** – judykatura Trybunału respektuje zakres dyskrejonalnej władzy parlamentu, wyznaczony przez celowościowy aspekt stanowionych regulacji prawnych. Do kompetencji ustawodawcy należy bowiem stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – będą najlepiej służyły realizacji tych celów (por. orzeczenia TK z: 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., poz. 42; 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 16-35; 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 8; 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Tymczasem w sprawie niniejszej Trybunał dość swobodnie operuje zasadą proporcjonalności, traktując ją niekiedy faktycznie jako wyłączny wzorzec kontroli i dokonując w rezultacie oceny rozwiązań prawnych, które mieszczą się w sferze swobody regulacyjnej ustawodawcy.

**Po czwarte** – z uwagi na kontekst historyczny oraz prawno-ustrojowy, na tle rozpatrywanej sprawy powstaje problem rygoryzmu w stosowaniu konstytucyjnych wzorców kontroli. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał negował ciągłość aksjologicznych podstaw państwowości i systemu prawnego, obowiązujących przed i po politycznym przełomie roku 1989 (zob. wyrok w sprawie sygn. K 44/02), aprobując ocenę zawartą w uchwale Senatu RP z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (M. P. Nr 12, poz. 200). Warto przypomnieć, że uchwała ta uznawała „państwo utworzone w wyniku II wojny światowej na ziemiach polskich i funkcjonujące w latach 1944-1989 za niedemokratyczne państwo o totalitarnym systemie władzy, będące elementem światowego systemu komunistycznego, pozbawione suwerenności i nie realizujące zasady zwierzchnictwa Narodu”. Widoczna była też

tendencja do bardziej elastycznej wykładni przepisów konstytucyjnych stosowanych w okresie transformacji ustrojowej. Poza sporem jest, że zaskarżona regulacja z istoty rzeczy ma charakter przejściowy, wiążąc się ściśle z transformacją polityczną, ustrojową i gospodarczą, jaka nastąpiła w Polsce po 1989 r. W moim przekonaniu uzasadnia to konieczność stopniowania i bardziej liberalnego stosowania wymagań konstytucyjnych, „skrojonych na miarę” problemów jurystycznych pojawiających się w warunkach dojrzałej demokracji. Data uchwalenia ustawy nie ma w tym aspekcie zasadniczego znaczenia. Wręcz przeciwnie – w miarę upływu czasu (z czym wiąże się ewolucja standardów konstytucyjnych) – rozliczenie przeszłości w sposób całkowicie adekwatny do wszystkich wymogów konstytucyjnych będzie coraz trudniejsze, jeżeli nie niemożliwe.

**Po piąte** – szereg też kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy Trybunał wyprowadza bezpośrednio z treści rezolucji nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, dotyczącej środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych. Powołana rezolucja nie jest jednak aktem o charakterze normatywnym (bezwzględnie wiążącym), ma jedynie charakter zbioru zaleceń skierowanych do poszczególnych państw członkowskich. Stąd też zastąpienie przez Trybunał dotychczas stosowanej metody oceny, polegającej na konfrontacji zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi powołanymi jako wzorce kontroli, ogólną argumentacją dekodowaną (a ściśle rzecz biorąc – dosłownie przejętą) z ww. aktu uważam za wadliwe. Rezolucja nr 1096 ma ponadto (z natury rzeczy) charakter ramowy i syntetyzuje wyniki aktywności legislacyjnej wielu różnych państw naszego regionu. Można przeto wątpić, czy treść znaczeniowa terminu „lustracja” na tle jej przepisów pokrywa się z pojęciem lustracji funkcjonującym w naszym porządku prawnym. Potwierdza to treść preambuły rezolucji, która zestawia na jednej płaszczyźnie regulacje „lustracyjne” i „dekomunizacyjne”, wskazując *expressis verbis*, że polegają one na „odsunięciu od władzy osób, co do których nie można mieć pewności, że będą wykonywać swe funkcje zgodnie z zasadami demokratycznymi...” (podkr. moje – T.L.). Ponieważ polskie ustawodawstwo lustracyjne wiąże sankcję w postaci zakazu pełnienia funkcji publicznych nie z samym faktem współpracy ze służbą bezpieczeństwa, ale z niezłożeniem albo złożeniem fałszywego oświadczenia lustracyjnego, stosunkowo rygorystyczne standardy dopuszczalności lustracji określone przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy powinny być doń stosowane odpowiednio, a nie wprost.

**Po szóste** – uzasadnienie wyroku jest stosunkowo ogólne i nieprecyzyjne, a w dużej mierze ma wręcz charakter publicystyczny. Widoczny jest brak w uzasadnieniu

analizy wszystkich zaskarżonych przepisów w kontekście wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli. Analizy takiej należałoby oczekiwać tym bardziej, że problematyka lustracji była już wielokrotnie przedmiotem oceny Trybunału i to oceny (co do zasady) pozytywnej. Taka konstrukcja uzasadnienia sugeruje, że Trybunał Konstytucyjny odnosi się do ogólnie nakreślonej „koncepcji” lustracji oraz jej celowości, co niebezpiecznie zbliża się do gry politycznej.

**1.3. Zagadnienia proceduralne.** Zastrzeżenia budzą także zasady procedowania w niniejszej sprawie. Niezależnie od nakazu odpowiedniego stosowania w kwestiach nieuregulowanych przepisów k.p.c., w postępowaniu przed Trybunałem nie obowiązuje zasada pełnej kontrydiktoryjności i prawdy formalnej (jak w postępowaniu cywilnym). Orzeczenia Trybunału, ostateczne i powszechnie obowiązujące, kształtują sytuację prawną nie tylko uczestników postępowania, ale wszystkich adresatów przepisów poddanych kontroli. Korelatem tego waloru orzeczeń Trybunału jest obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy w warunkach gwarantujących pełną bezstronność. W moim przekonaniu tryb procedowania oraz treść niektórych rozstrzygnięć formalnych podjętych w niniejszej sprawie nie czynią zadość powyższemu wymogom.

**Po pierwsze** – powstaje problem sposobu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie wniosku grupy posłów z 28 marca 2007 r., po nowelizacji ustawy lustracyjnej, dokonanej ustawą z 14 lutego 2007 r. Nowelizacją tą dokonano gruntownej zmiany większości zakwestionowanych przepisów ustawy lustracyjnej, a przede wszystkim samej koncepcji lustracji, powracając w istotnej mierze do rozwiązań obowiązujących przed 2006 r. Wychodząc z założenia, że przedmiotem kontroli Trybunału nie są przepisy, rozumiane jedynie jako numerycznie oznaczone jednostki redakcyjne tekstu prawnego, ale dekodowane z nich normy prawne, powinnością Trybunału było w tej sytuacji zbadanie i precyzyjne określenie, które zarzuty postawione w pierwotnym wniosku są w dalszym ciągu aktualne, a które nie. W tym ostatnim zakresie, stosownie do treści art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, należało umorzyć postępowanie bez potrzeby wyznaczania rozprawy. Tymczasem rozstrzygnięcie Trybunału z dnia 28 lutego 2007 r. umożliwiło wnioskodawcom sformułowanie w gruncie rzeczy nowego wniosku, z zachowaniem daty wpływu wniosku pierwotnego. Z punktu widzenia ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie jest to istotne o tyle, że przyjęty sposób procedowania zaciera wyznaczone treścią kolejnych wniosków granice zaskarżenia, a tym

samym – granice kognicji Trybunału (zob. na ten temat pkt 1.2 uzasadnienia zdania odrębnego).

**Po drugie** – z uwagi na stopień skomplikowania badanej materii (tak w wymiarze historycznym, jak i społecznym) oraz zakres zaskarżenia, byłam przeciwna decyzji o wyznaczeniu terminu rozprawy na 9 i 10 maja (*vide*: art. 19, 34, 64 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) oraz odrzuceniu wniosku Marszałka Sejmu, popartego przez Prokuratora Generalnego, o odroczeniu rozprawy. Wskazany termin nie pozwalał na rzetelne przygotowanie się do rozprawy i pełne odniesienie się do zgłoszonej argumentacji. Wynikające stąd utrudnienia skutkowały nie tylko wobec uczestników postępowania, ale i członków składu orzekającego. Wypada jedynie wyrazić nadzieję, że bezprecedensowe tempo pracy nad niniejszą sprawą nie stanie się stałą praktyką w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego w przyszłości.

**Po trzecie** – wadliwy był, moim zdaniem, tryb podjęcia decyzji z 10 maja 2007 r. o wyłączeniu od orzekania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Istota zarzutu podniesionego przez przedstawiciela Sejmu RP (notabene we wniosku o odroczenie rozprawy, a nie o wyłączenie sędziów) sprowadzała się do zakwestionowania wiarygodności i bezstronności dwóch sędziów Trybunału ze względu na fakt zarejestrowania ich jako kontaktów operacyjnych. Jest to sytuacja objęta hipotezą art. 26 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a nie art. 26 ust. 1 ustawy o TK w zw. z art. 48 k.p.c. W związku z tym, stosownie do art. 26 ust. 3 *in fine* ustawy o TK, kompetencja do podjęcia decyzji o wyłączeniu Sędziów przysługiwała całemu składowi orzekającemu Trybunału, nie zaś jednoosobowo jego Prezesowi. Ponadto, z chwilą otwarcia rozprawy kierownictwo przewodu przed Trybunałem pełni, z wyjątkiem spraw wyraźnie wskazanych, przewodniczący składu orzekającego. Co do zasady, brak jest natomiast podstaw normatywnych dla aktywności procesowej w toku rozprawy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Za niewłaściwe uważam również podjęcie decyzji o wyłączeniu sędziów TK bez zbadania okoliczności, które zostały wskazane jako podstawa wątpliwości przedstawiciela Sejmu.

**2. Zagadnienia szczegółowe.** Zastrzeżenia szczegółowe, dotyczące poszczególnych punktów wyroku, zostały usystematyzowane w porządku odpowiadającym – co do zasady – kolejności zakwestionowanych przepisów ustawy.

**2.1. Preambuła.** Jak wiadomo, opinie doktryny i orzecznictwa w kwestii charakteru prawnego tej części aktu prawnego są podzielone; wedle stanowiska dominującego należy ją oceniać *ad casum* (por. S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, *Studia Iuridica*, t. 36, Warszawa 1998, s. 114). W moim przekonaniu, preambuła ustawy lustracyjnej nie ma samoistnego charakteru normatywnego. Określa ona ogólnie cele ustawy, co ma istotne znaczenie dla wykładni przepisów z części artykułowej. Co do zasady, preambuła nie stanowi źródła uprawnień ani obowiązków jakichkolwiek podmiotów, a na jej podstawie nie mogą być wydawane indywidualne rozstrzygnięcia (zob. m.in. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, w którym Trybunał stwierdził, że z tekstu preambuły nie można wyprowadzać norm prawnych w ścisłym znaczeniu). Zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny określenie „osobowe źródła informacji” ma charakter zbiorczy i obejmuje wszystkie formy współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w nawiązaniu do celów ustawy. Jego użycie nie narusza zasad przyzwoitej legislacji, ani też nie podważa zaufania obywateli do państwa i prawa, gdyż z preambuły nie wynikają żadne prawa ani obowiązki dla podmiotów objętych zbiorczą kategorią „o.z.i.”. Zbędność rozstrzygnięcia Trybunału w tej mierze potwierdza fakt, iż niezależnie od wyeliminowania powołanego fragmentu tekstu, preambuła zachowała swoją dotychczasową treść.

**2.2. Zakres znaczeniowy zwrotu „organy bezpieczeństwa państwa”.** Trybunał zakwestionował m.in. objęcie treścią pojęcia „organy bezpieczeństwa” Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk wraz z wojewódzkimi i miejskimi urzędami kontroli prasy, publikacji i widowisk, Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk wraz z okręgowymi urzędami, Urzędu do Spraw Wyznań oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego (art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy lustracyjnej) ze względu na to, że nie prowadziły one działalności śledczej ani operacyjnej. Pragnę jednak zauważyć, że brak jest konstytucyjnego czy też ustawowego określenia pojęcia „organy bezpieczeństwa państwa”. Wprawdzie zastane intuicje znaczeniowe przywodzą na myśl tzw. organy siłowe, stosujące przymus bezpośredni oraz prowadzące działalność operacyjną lub śledczą, jednak ustawodawca, kierując się celami określonymi w preambule ustawy, miał prawo nadać temu pojęciu inne, szersze znaczenie. Warto przypomnieć bardziej liberalne stanowisko zaprezentowane przez Trybunał – w podobnej kwestii – w sprawach sygn. K 15/93 („Współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich



ruchów niepodległościowych musi być oceniana negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce”) oraz sygn. K 11/99 (gdzie TK stwierdził zgodność z Konstytucją regulacji dotyczącej odebrania uprawnień kombatanckich funkcjonariuszom organów lub jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR, do których właściwości należał nadzór nad strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa, lub Informacją Wojskową, wskazując, że obowiązkiem ustawodawcy, koniecznym do zachowania zasady określoności, nie jest przytaczanie schematów struktur organizacyjnych organizacji, a jedynie wskazanie, o które z nich chodzi).

Rola cenzury oraz Urzędu ds. Wyznań w procesie programowego łamania podstawowych wolności człowieka i obywatela – wolności słowa oraz wolności sumienia i wyznania – nie wymaga komentarza. Wymienienie tych organów w katalogu z art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej koresponduje z treścią jej preambuły. Odrzucenie przez Trybunał czytelnie obranego (i uzasadnionego) przez ustawodawcę kryterium, które zadecydowało o zaliczeniu poszczególnych organów władzy PRL do katalogu „organów bezpieczeństwa państwa”, a następnie sformułowanie kryterium własnego zdaje się wykraczać poza dopuszczalne granice kontroli. Trudno przy tym zrozumieć, dlaczego Trybunał uznał, że praca lub służba w tych organach nie zasługuje na negatywną ocenę.

**2.3. Zakres podmiotowy ustawy (krąg podmiotów objętych obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych).** Drugi aspekt zakresu podmiotowego ustawy to lista stanowisk, zawodów i funkcji, których wykonywanie (lub ubieganie się o nie) wymaga poddania się lustracji. Znaczna część owego katalogu nie budzi żadnych wątpliwości. Spór w tym zakresie koncentruje się wokół stanowisk, zawodów i funkcji, które – lokując się poza sferą aparatu władzy publicznej – nie są tradycyjnie określane jako funkcje publiczne: rektor i prorektor niepublicznej szkoły wyższej (art. 4 pkt 18 ustawy lustracyjnej), pracownicy nauki i szkolnictwa wyższego, w tym osoby zajmujące w niepublicznej szkole wyższej stanowisko kierownika lub zastępcy kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej, w szczególności dziekana albo prodziekana wydziału, dyrektora instytutu, wicedyrektora instytutu, kanclerza, kwestora, prezesa, wiceprezesa, sekretarza naukowego (art. 4 pkt 44 ustawy lustracyjnej); dyrektor szkoły niepublicznej (art. 4 pkt 45 ustawy lustracyjnej); członek zarządu lub rady nadzorczej osoby prawnej, która uzyskała koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych oraz osoba fizyczna, która uzyskała taką koncesję (art. 4 pkt 20 ustawy

lustracyjnej); członek zarządu lub rady nadzorczej wydawcy, wspólnik spółki osobowej będącej wydawcą lub osoba fizyczna będąca wydawcą, redaktor naczelny (art. 4 pkt 21 ustawy lustracyjnej) oraz dziennikarz w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (art. 4 pkt 52 ustawy lustracyjnej). Zarzuty dotyczące przepisów określających zakres podmiotowy ustawy koncentrują się na czterech kwestiach: (a) niezgodności z konstytucyjnym pojęciem osoby wykonującej funkcje publiczne; (b) niedozwolonej ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych; (c) wolności wypowiedzi, badań naukowych i wykonywania zawodu – w powiązaniu z zasadą proporcjonalności oraz (d) niedookreśloności niektórych sformułowań (np. pojęcia dziennikarza).

Odnosząc się do zakresu podmiotowego ustaw lustracyjnych, Trybunał używał w swoim dotychczasowym orzecznictwie bardziej ogólnych sformułowań: „funkcje publiczne” (sygn. K 7/01) albo „stanowiska publiczne, wymagające publicznego zaufania, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność” (sygn. K 24/98). Tymczasem w niniejszym orzeczeniu Trybunał uznał, że zakres podmiotowy ustawy lustracyjnej powinien być zbieżny z zakresem desygnatów pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne”. Co więcej, przyjął wąskie rozumienie tego zwrotu, oparte prawie wyłącznie na wykładni gramatycznej art. 61 Konstytucji.

Zabieg polegający na nadaniu pojęciu „osoba pełniąca funkcje publiczne” z art. 61 Konstytucji znaczenia ogólnosystemowego jest wadliwy już z tego względu, że pojęcie to występuje na tle powołanego przepisu w określonym kontekście funkcjonalnym i teleologicznym. Chodzi mianowicie o zagwarantowanie każdemu obywatelowi prawa do uzyskiwania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych. Nie oznacza to natomiast, że posłużenie się cytowanym zwrotem w innym kontekście znaczeniowym stanowi *per se* naruszenie Konstytucji. Idąc tym tropem, można by argumentację Trybunału sprowadzić do sporu w istocie terminologicznego. Powstaje bowiem pytanie, czy gdyby ustawodawca posłużył się innym określeniem, albo stwierdził, iż „przepisy ustawy stosuje się również do...” wymienionych kategorii osób niebędących osobami pełniącymi funkcje publiczne *sensu stricto*, powyższy zarzut byłby bezzasadny?

Przyjęty kierunek wnioskowania nie może się ostać także w aspekcie celowościowym i funkcjonalnym. Jak już podkreślono, celem lustracji nie jest tylko oczyszczanie aparatu władzy z ludzi uwikłanych w związki z reżimem komunistycznym. Mechanizm ten służy budowie pluralistycznego i prawdziwie wolnego społeczeństwa obywatelskiego, które nie może być identyfikowane jedynie z władzą i jej instytucjami.

Nie można ograniczać mechanizmów zapewniających transparentność i jawność życia publicznego, przyjmując jako wyłączone kryterium posiadanie kompetencji decyzyjnych, zarządzanie majątkiem publicznym albo trwałe związki strukturalne z jednostkami organizacyjnymi aparatu władzy.

Parlament, dążąc do osiągnięcia celów opisanych w preambule (które przecież nie zostały zakwestionowane), mógł rozszerzyć zakres podmiotowy ustawy lustracyjnej na inne osoby publiczne, nie będące jednocześnie osobami pełniącymi funkcje publiczne *sensu stricto*, np. na dziennikarzy, traktowanych wszak w powszechnym odbiorze jako „czwarta władza”, czy też pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych. Obydwie te grupy, nie posiadając formalnych kompetencji do władczego wpływania na sytuację prawną innych osób, kształtują bowiem w sposób niekwestionowany i ponadprzeciętny opinię publiczną. Już w wyroku wydanym w sprawie o sygn. K 24/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „jest więc procedura lustracji prawnie ustalonym mechanizmem badania prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, wymagających publicznego zaufania, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność”.

Samo środowisko dziennikarskie, reprezentowane przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, poparło objęcie ustawą lustracyjną wszystkich czynnych zawodowo dziennikarzy i innych pracowników środków społecznego przekazu (uchwała Zjazdu Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich z 15 stycznia 2005 r.). W piśmie do Trybunału Konstytucyjnego (SDP/397/07), SDP stwierdza: „wiarygodność dziennikarska opiera się na służeniu prawdzie, dziennikarz jest osobą publiczną, ma zagwarantowane prawo do zachowania tajemnicy informacji i jako osoba obdarzona w ten sposób społecznym zaufaniem, powinien, jak i inne zawody zaufania społecznego, poddać się zasadom lustracji. Zadaniem mediów jest nie tylko informowanie, ale również interpretacja zjawisk, nie może być nawet cienia wątpliwości, że dziennikarz mógłby być w jakikolwiek sposób szantażowany i sterowany w związku z zatajeniem własnej przeszłości – może to bowiem być uznane jako zaprzeczenie podstawowej zasady wykonywania tego zawodu – dziennikarskiej niezależności”.

Częściowo uzasadniony jest zarzut niedookreśloności terminu „dziennikarz”, a przez to i zbyt szerokiego zakreślenia tej grupy podmiotów poddanych lustracji. Trzeba jednak zauważyć, że według stanowiska utrwalonego w orzecznictwie Trybunału, skutek w postaci niekonstytucyjności występuje tylko wtedy, kiedy nie jest możliwa jakakolwiek racjonalna interpretacja badanego przepisu przy użyciu znanych metod wykładni.

W przeciwnym razie użycie każdego pojęcia o nieostrym zakresie znaczeniowym musiałoby powodować wątpliwości co do konstytucyjności przepisu. Moim zdaniem, w świetle preambuły ustawy oraz całokształtu jej regulacji, dostatecznie jednoznaczny i uzasadniony jest obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych przez dziennikarzy zatrudnionych na podstawie umowy o pracę albo innego stałego stosunku zobowiązaniowego. Wystarczające byłoby zatem w tej mierze wydanie przez Trybunał orzeczenia zakresowego, uznającego niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów jedynie w pozostałym zakresie.

W wielu punktach stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wydaje się zresztą niekonsekwentne. Trudno bowiem wskazać relewantną cechę różniącą pozycję prawną dyrektora szkoły publicznej i niepublicznej, rektora, prorektora, dziekana i prodziekana publicznej i niepublicznej szkoły wyższej *etc.* Wszystkie te osoby korzystają z podobnego, ustawowo uregulowanego zakresu uprawnień władczych i kierowniczych, wydają wiążące rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych (np. decyzje administracyjne), a wiele z wymienionych jednostek niepublicznych korzysta z budżetowych (państwowych lub samorządowych) środków finansowych.

Nie ulega wątpliwości, że „sfera prywatności naruszana jest przez sam obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał jednak, że znajduje to uzasadnienie w przyjętej przez racjonalnego ustawodawcę ogólnej koncepcji lustracji i jest bezpośrednią konsekwencją woli pełnienia funkcji publicznej. Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się, ani do pełnienia funkcji publicznej, a znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne” (sygn. K 24/98). Zgodnie z poglądem przyjętym w piśmiennictwie i orzecznictwie krajowym (zob. np. orzeczenie SN z 12 września 2001 r., sygn. akt V CKN 440/00, OSNC 2002, nr 5, poz. 68) oraz zagranicznym (zob. np. orzeczenie ETPC *Lingens v. Austria*, 8.07.1986, A. 103,42) wartości związane z jawnością życia publicznego oraz ochroną dóbr osobistych funkcjonariuszy publicznych prowadzą do znacznie węższego zakresu granicy chronionej prawnie prywatności niż w stosunku do wszystkich innych podmiotów (sygn. K 7/01).

Objęcie wymienionych na wstępie kategorii osób obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych nie stanowi, moim zdaniem, nieproporcjonalnego ograniczenia

wolności wypowiedzi, badań naukowych, czy też wykonywania zawodu. Jak już podkreślano, zakaz pełnienia funkcji publicznych (także wykonywania zawodu) jest następstwem niezłożenia oświadczenia lustracyjnego albo złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą, co musi zostać wykazane (udowodnione) we właściwym postępowaniu i przy zachowaniu opisanych wyżej gwarancji procesowych. Nie jest natomiast związany z samym faktem współpracy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa.

#### **2.4. Wzór oświadczenia o współpracy (braku współpracy) i rejestr oświadczeń.**

Nie zgadzam się z objęciem kontrolą Trybunału art. 10 oraz załączników nr 1 i 2 do ustawy lustracyjnej oraz rozstrzygnięciem odnośnie ich niezgodności z art. 2 Konstytucji. Wobec faktu, iż powołany przepis oraz załączniki nie zostały wskazane w treści wniosku, nie widzę podstaw do aktywności Trybunału w tym zakresie. Niezależnie od powyższego, nieprzekonujące są również argumenty przytoczone na rzecz takiej tezy.

Dla wielu osób, które pokuszą się o lekturę niniejszego wyroku zaskakujący zapewne będzie fakt, iż przedmiotem tak brzemiennych w skutki zastrzeżeń Trybunału jest m.in. użycie w tytule oświadczenia lustracyjnego i informacji o złożeniu oświadczenia lustracyjnego, których wzór określają powyższe załączniki, określenia „oświadczenie o współpracy”, zamiast „oświadczenie dotyczące współpracy”, bądź „oświadczenie w przedmiocie współpracy” (tak np. art. 1, art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej) albo wreszcie – po prostu – „oświadczenie lustracyjne” (tak np. art. 7 ust. 2-6, art. 8, art. 9, art. 13 oraz zakwestionowany art. 10 ustawy lustracyjnej; podkr. moje – T.L.). Ten ostatni zwrot został zresztą zdefiniowany w art. 7 ust. 2 ustawy lustracyjnej i ma znaczenie techniczno-prawne. Można wręcz żywić obawy o przyszłość polskiego systemu prawnego, jeżeli zaprezentowany stopień rygoryzmu odnośnie wymagań prawidłowej legislacji utrzymałby się w orzecznictwie Trybunału.

Drugi zarzut kierowany pod adresem wzoru oświadczenia o współpracy dotyczy nieadekwatności form „współpracy” wymienionych w jego treści (praca – służba – świadoma i tajna współpraca) oraz określonych w samej ustawie, która pozwala rozróżnić m.in. współpracę tajną i jawną (art. 3a ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej). Moim zdaniem powyższa rozbieżność terminologiczna nie upoważnia jeszcze do generalnego stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę określenia wzoru oświadczenia lustracyjnego oraz wydanych na jego podstawie załączników do ustawy. Po pierwsze,

Trybunał nie podjął w ogóle wysiłku ustalenia treści wskazanych pojęć w drodze pozajęzykowych metod wykładni. Po drugie, nawet stwierdzenie, że obowiązujący wzór oświadczenia lustracyjnego niedostatecznie precyzyjnie wskazuje na możliwość jawnej współpracy, powinno stanowić raczej podstawę do wystąpienia ze stosowną sygnalizacją, a nie do stwierdzenia niekonstytucyjności we wskazanym powyżej zakresie.

Nieprzekonywujący jest w tym kontekście także argument o braku możliwości zapoznania się przez osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia lustracyjnego z tekstem ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r., znowelizowanej ustawą z 14 lutego 2007 r., przed opublikowaniem tekstu jednolitego. Pewnym nadużyciem są stwierdzenia, że ustawa została „formalnie rzecz biorąc promulgowana”, lecz tylko tekst jednolity mógł być „źródłem odczytania treści ustawy lustracyjnej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 lutego 2007 r.”, a jego brak stwarza „pułapkę” dla adresatów norm prawnych. Brak tekstu jednolitego mógł utrudniać, a nie uniemożliwiać zapoznanie się z treścią norm ustawy lustracyjnej w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 r. Wszak funkcjonowanie całego systemu prawnego opiera się na założeniu znajomości przepisów prawa promulgowanych we właściwym trybie. Stąd też tak silne akcentowanie przez Trybunał materialnej przesłanki rzeczywistej możliwości zapoznania się i to (dodatkowo) z tekstem jednolitym ustawy jest – moim zdaniem – niecelowe i wręcz niebezpieczne.

Nie można również podzielić negatywnej oceny Trybunału przepisów regulujących funkcjonowanie rejestru oświadczeń lustracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że publikacja oświadczenia lustracyjnego oddziałuje na sferę prawnych interesów osoby poddanej lustracji. Tworzenie i publikowanie rejestru oświadczeń lustracyjnych ma jednak służyć zapewnieniu jawności życia publicznego, jak również szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Nie może też ulegać wątpliwości, że publikacja oświadczeń lustracyjnych jest równocześnie jednym z kluczowych mechanizmów warunkujących publiczną weryfikację ich prawdziwości. W tym kontekście, jakkolwiek podanie do publicznej wiadomości oświadczeń lustracyjnych osób pełniących funkcje publiczne może być postrzegane jako pewne ograniczenie ich praw, zwłaszcza prawa do prywatności, to ograniczenie to można uznać za uprawnione w świetle konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywateli. Niewątpliwie, w niektórych przypadkach można liczyć się z ewentualnością niekorzystnych konsekwencji (z ostracyzmem środowiskowym), w szczególności w przypadkach pozytywnych oświadczeń co do faktu służby (pracy, współpracy) w organach bezpieczeństwa państwa. Z normatywnego punktu widzenia trudno się jednak doszukać

naruszenia przez art. 11 ustawy lustracyjnej wskazanych w wyroku wzorców kontroli, tym bardziej że zarzuty wskazane we wniosku nie zostały odpowiednio sprecyzowane.

**2.5. Sankcja.** Ustawa lustracyjna przewiduje, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego traktuje się jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia jej pełnionej przez nią funkcji publicznej (art. 21e ustawy lustracyjnej). Sankcją w przypadku „kłamstwa lustracyjnego” jest zatem obligatoryjne pozbawienie funkcji publicznej. Problem ten należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: po pierwsze – względnej swobody ustawodawcy co do kształtowania sankcji, tj. skutków prawnych „kłamstwa lustracyjnego”, a po drugie – automatyzmu jej stosowania.

Swoboda ustawodawcy jest ograniczona treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ewentualny zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

Uważam, iż zastosowanie tego testu do przepisów przewidujących obligatoryjną utratę stanowiska lub funkcji bądź prawa wybieralności, powołania lub mianowania na określone funkcje lub stanowiska, prowadzi do wniosku, że nie naruszają one zasady proporcjonalności. Sankcja ta jest bowiem jednocześnie konieczna i wystarczająca, aby osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia lustracyjnego wykonały ten obowiązek. W przeciwnym razie godzą się one na brak możliwości pełnienia określonych ról publicznych. Może to też prowadzić do realizacji jednego z pośrednich celów ustawy, jakim jest odsunięcie osób skompromitowanych współpracą z reżimem totalitarnym od wpływu na życie publiczne.

**Nieporozumieniem jest wymaganie od ustawodawcy, aby stwarzał możliwość indywidualizacji w orzeczeniach sądowych sankcji za złożenie fałszywego oświadczenia o braku współpracy**, w szczególności, aby ustawa pozwalała różnicować okres, na który „kłamca lustracyjny” traci prawo do piastowania określonych w ustawie funkcji publicznych. Ten postulat można by uznać za racjonalny, gdyby chodziło o karanie za naganną współpracę z organami bezpieczeństwa, która, oczywiście, w poszczególnych przypadkach miała zróżnicowany stopień szkodliwości społecznej i różny stopień zawinienia. W koncepcji lustracji przyjętej w ocenianej ustawie chodzi jednakże o sankcje za złożenie fałszywego oświadczenia lustracyjnego, które w każdym przypadku jest jednakowo naganne – także wtedy, gdy podjęcie współpracy nastąpiło pod groźbą narażenia życia lub zdrowia lustrowanej osoby lub jej najbliższych (Nawiasem dodam, że z kontekstu ustawy wynika moim zdaniem, że sankcja dotyczy fałszywego oświadczenia o braku współpracy. Jednakże aby uniknąć absurdalnej sytuacji, teoretycznie do pomyślenia, gdy sankcja ta miałaby dotknąć osobę, która np. wskutek nadmiernej skrupulatności przyznała się do współpracy, a następnie w wyniku postępowania lustracyjnego okazało się to niezgodne z prawdą, należy doprecyzować odnośny przepis).

**Stanowisko większości Trybunału**, uznające za niezgodne z Konstytucją przepis określający jednolity, sztywny okres pozbawienia prawa pełnienia funkcji przez „kłamcę lustracyjnego” **jest konsekwencją błędnego założenia, że sankcja ta ma charakter karny**. Tymczasem tego rodzaju sankcje funkcjonują od dawna w pragmatykach pracowniczych (np. przepis art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o Służbie Cywilnej; Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm., stanowi, iż prawomocne wymierzenie w postępowaniu dyscyplinarnym kary wydalenia ze służby cywilnej lub kary wydalenia z pracy w urzędzie powoduje zakaz ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej przez okres 5 lat). Rozróżnienie sankcji karnych od innych środków dyscyplinowania adresatów norm prawnych jest też znane orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego – zob. przede wszystkim wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01. **Rolą sądu w postępowaniu lustracyjnym nie jest orzekanie o sankcji (jej wysokości) lecz weryfikowanie prawdziwości oświadczeń lustracyjnych**.

Wyjątek – raczej formalny – od reguły obligatoryjnego pozbawienia funkcji *ex lege*, w następstwie kłamstwa lustracyjnego lub niezłożenia oświadczenia lustracyjnego, ustawa przewiduje dla sędziów (w tym prezesów sądów), a także dla adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników. W odniesieniu do sędziów utrata stanowiska miała następować na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, który jednak w tym przypadku



mógł orzec tylko jedną sankcję – złożenie sędziego z urzędu. Natomiast utrata prawa wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza i komornika miała następować przez skreślenie z listy osób uprawnionych do wykonywania danego zawodu decyzją właściwego organu samorządu zawodowego. Trybunał uznał przepisy przewidujące jako jedyną sankcję pozbawienie stanowiska lub prawa wykonywania zawodu w opisanym trybie za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Za niekonstytucyjne uznał również dodane przez ustawę lustracyjną przepisy ustaw o prokuraturze oraz o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, przewidujące utratę *ex lege* stanowiska przez prokuratora oraz radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej, którzy złożyli fałszywe oświadczenie lustracyjne lub nie złożyli tegoż oświadczenia. Trybunał wskazał na postępowanie dyscyplinarne, z pełnym katalogiem kar dyscyplinarnych, jako wyłącznie właściwy tryb postępowania w razie kłamstwa lustracyjnego lub niezłożenia oświadczenia przez osoby wykonujące jeden z wymienionych zawodów prawniczych. Tym samym postawił przedstawicieli tych zawodów w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do wszystkich pozostałych osób podlegających lustracji, niezgodnie z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji).

Pragnę zaznaczyć, że dostrzegam brak proporcjonalności w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały, uchyła się od wykonania obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego – a tym samym uniemożliwia osiągnięcie celu ustawy – oraz wobec osoby, która dopuszcza się nieznacznego uchybienia terminu, w szczególności jeżeli ma ono charakter niezawiniony. Krytyczna ocena takiego rozwiązania jest standardem w orzecznictwie europejskim (por. wyrok ETS z 29 lutego 1996 r., C-193/94, *Skanavi i Chryssanthakopoulos*, pkt 37-38).

**2.6. Kasacja.** Wątpliwości budzi stwierdzenie przez Trybunał niezgodności ze wskazanymi w sentencji wzorcami kontroli art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim pozbawia on osobę lustrowaną prawa do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądu. Powołany przepis przyznaje taką możliwość jedynie Prokuratorowi Generalnemu albo Rzecznikowi Praw Obywatelskich, z urzędu lub na wniosek osoby lustrowanej, z powodu rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia albo jeżeli utrzymanie orzeczenia w mocy byłoby rażąco niesprawiedliwe. Jest to konstrukcja wzorowana na znanej polskiemu systemowi prawnemu „kasacji w obronie prawa”. Sami wnioskodawcy zdawali sobie zapewne

sprawę, że oparcie takiego rozstrzygnięcia na art. 45 ust. 1 Konstytucji kolidowałoby z dotychczasową, ustabilizowaną linią orzeczniczą i nie powołali tego przepisu Konstytucji w charakterze wzorca kontroli. Zarówno w wypowiedziach Trybunału, jak i sądów powszechnych podkreśla się bowiem, że standard konstytucyjny obejmuje prawo do dostępu do sądu (ściślej – do dwóch instancji sądowych), nie gwarantuje zaś „prawa do kasacji”, zwłaszcza ukształtowanej jako nadzwyczajny środek zaskarżenia (zob. postanowienie SN z 1 lipca 1999 r., sygn. akt V KZ 31/99, OSNKW 1999, nr 9-10, poz. 63, z glosą aprobowaną R. Kmiecika, OSP 2000, nr 2, poz. 26: „Prawo do skorzystania z nadzwyczajnego środka zaskarżenia w odniesieniu do każdego rodzaju orzeczenia nie stanowi zasady konstytucyjnej, a zatem może być ono dowolnie limitowane przez ustawodawstwo zwykłe”). Stąd też we wniosku postawiono jedynie zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 32 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tymczasem Trybunał, zamiast dążyć do sprecyzowania tak ogólnie postawionego zarzutu, dokonał „zamiany” jednego z konstytucyjnych wzorców kontroli, stwierdzając niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Nie podjęto również wątku relacji art. 6 Konwencji do art. 45 ust. 1 Konstytucji, ani też – znanego przecież dotychczasowemu orzecznictwu – problemu bezzasadności rozstrzygania sprawy w oparciu o wzorce konwencyjne w sytuacji istnienia analogicznej, stosunkowo precyzyjnej regulacji konstytucyjnej. Na marginesie należy dodać, że praktycznym następstwem orzeczenia Trybunału może być całkowite wyeliminowanie możliwości wnoszenia kasacji w sprawach lustracyjnych, co zamknie drogę do uchylania orzeczeń rażąco naruszających prawo lub niesprawiedliwych.

**2.7. Dostęp do archiwów IPN dla dziennikarzy i historyków.** Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału co do art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 1a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424). Jest to kolejny przepis, który nie był objęty wprost treścią wniosku i który w gruncie rzeczy został poddany kontroli z własnej inicjatywy Trybunału. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o IPN, dokumenty zgromadzone przez Instytut (z wyjątkiem dokumentów wymienionych w art. 39) udostępnia się organom władzy publicznej oraz innym instytucjom, organizacjom i osobom w celu prowadzenia badań naukowych oraz działalności dziennikarskiej, o ile Prezes IPN wyrazi na to zgodę, zaś zgodnie z ust. 1a powołanego artykułu, Prezes IPN

odmawia udzielenia zgody na udostępnienie dokumentów po zasięgnięciu opinii Kolegium Instytutu. Zasadnicza treść normatywna powołanego przepisu, pomimo nowelizacji, nie budziła (i nie budzi) wątpliwości. Przypomnieć można, że w wyroku z 26 października 2005 r. (K 31/04) Trybunał stwierdził między innymi, że art. 36 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w związku z art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) jest zgodny z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Zastrzeżenia – które zresztą podzielałam – dotyczyły jedynie uzależnienia dostępu do archiwów Instytutu przez naukowców i dziennikarzy od zgody Prezesa IPN bez wskazania kryteriów wyrażania tej zgody albo jej odmowy. Brak ustawowych ograniczeń swobody decyzyjnej tego organu, np. w postaci dyrektyw, które należy brać pod uwagę przy wydawaniu wspomnianych rozstrzygnięć, stwarza bowiem ryzyko arbitralności i nierównego traktowania podmiotów podobnych. Dla wyeliminowania tego typu wadliwości całkowicie wystarczające było jednak wydanie orzeczenia zakresowego („w zakresie w jakim uzależnia...” *etc.*) – zabiegu często stosowanego w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału. Niestety, w rozpatrywanym przypadku Trybunał nie skorzystał z tej możliwości, zamykając *de facto* dostęp do archiwów. Niezrozumiałe jest również w tym kontekście stwierdzenie niezgodności art. 36 ust. 1 ustawy o IPN z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

**3.** W podsumowaniu warto zwrócić uwagę na pewne ogólniejsze niebezpieczeństwa, jakie mogą być pokłosiem niniejszego orzeczenia. Sprowadza ono bowiem proces lustracji do roli mechanizmu pozornego, fasadowego. Z jednej strony, orzecznictwo Trybunału uznaje dopuszczalność i potrzebę lustracji, a z drugiej obwarowuje ją wymaganiami, które mogą wręcz uniemożliwiać skuteczne jej przeprowadzenie. Z jednej strony, uznaje nienaruszalność akt wytworzonych przez organy bezpieczeństwa, jako dokumentów o randze historycznej; z drugiej zaś określa wymagania dotyczące dostępu i korzystania z nich w sposób, który radykalnie ogranicza swobodę ustawodawcy oraz utrudnia (a w zasadzie uniemożliwia) stanowienie w tym zakresie rozwiązań operatywnych. Można sądzić, że wynikiem tego stanu rzeczy będzie kontynuacja procesu „dzikiej lustracji” i „gry na teczki”, bez jakichkolwiek gwarancji materialnoprawnych i procesowych, za to w atmosferze niekończących się plotek i pomówień. Tymczasem w interesie państwa i społeczeństwa jest możliwie szybkie

zakończenie bardzo opóźnionego w Polsce procesu rozliczenia się z komunistyczną przeszłością i niezwłoczne przecięcie procederu „dzikiej lustracji”. Wyrok Trybunału z całą pewnością w tym nie pomaga.

Powyższe względy skłoniły mnie do złożenia zdania odrębnego we wskazanym na wstępie zakresie.

Teresa Liszcz

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07.

**Nie zgadzam się z wyrokiem w pkt 7 sentencji, w zakresie stwierdzającym**

**zgodność z Konstytucją art. 3a ust. 1 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162).**

**Artykuł 3a kontrolowanej ustawy nie odpowiada kryteriom właściwym dla postępowania lustracyjnego, wymagającym wyraźnego wskazania w przepisie, aby współpraca była świadoma, tajna, wiązała się z operacyjnym zdobywaniem informacji i zmaterializowana (rzeczywista).**

**U Z A S A D N I E N I E**

1. „Współpraca”, uzasadniająca konstytucyjną dyskwalifikację kolaboracji z reżimem totalitarnym (co wynika z preambuły kontrolowanej ustawy) musi spełniać następujące przesłanki: musi polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa (przekazywanie informacji tym organom); być świadoma (współpracujący musi zdawać sobie sprawę, że nawiązał kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia ustawa lustracyjna); być tajna (współpracujący musi zdawać sobie sprawę, że fakt współpracy i jej przebieg ma

być tajemnicą); musi się wiązać z operacyjnym zdobywaniem informacji, musi być realna (zmaterializowana w konkretnych działaniach, nie zaś udawana czy pozorowana).

2. Tego rodzaju wymogi zostały sformułowane w *acquis constitutionnel* (wyroki z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97 oraz z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04). Wspomniane *acquis* zostało opracowane na tle obowiązującej Konstytucji z 1997 r. i jako takie, przy niezmienionych okolicznościach konstytucyjnych tworzy konieczną przesłankę dla działalności ustawodawcy zwykłego, także gdy zmierza on zmienić ustawę, w związku z którą doszło do wypracowania wzorca konstytucyjnego.
3. Formuła użyta w kontrolowanej ustawie, w art. 3a ust. 1 nie wymieniając wskazanych kryteriów nie stwarza przeszkody dla ich uwzględnienia w drodze praktyki stosowania normy. Jednakże nie stwarza także dostatecznej gwarancji, że taka praktyka rzeczywiście ukształtuje się w zgodzie z *acquis*. Skoro bowiem ustawodawca znając je, nie zdecydował się na niebudzącą wątpliwości formułę normy, Trybunał Konstytucyjny już uprzednio wypowiedziawszy się w postaci wyroku interpretacyjnego, powinien obecnie sformułować wyrok w bardziej kategoryczny sposób, tj. *expressis verbis* wprowadzając kryteria opisujące współpracę do treści normy.
4. Formuła użyta w orzeczeniu, od którego składam niniejsze zdanie odrębne, niewymieniająca wskazanych wyżej kryteriów może sugerować dezaktualizację *acquis constitutionnel* już wypracowanego pod rządem Konstytucji z 1997 r., które to *acquis* obowiązany jest szanować także sam Trybunał Konstytucyjny, a także być źródłem nieuzasadnionych wątpliwości co do aktualności prawomocnych wyroków oczyszczających w postępowaniach lustracyjnych, prowadzonych pod rządem ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443, ze zm.). Jest to tym bardziej konieczne, że na tle kontrolowanej ustawy przewidziano instrument podkreślający skuteczność wyroków stwierdzających istnienie kłamstwa lustracyjnego, wydanych pod rządem ustawy z 1997 r.
5. Z tych przyczyn składam niniejsze zdanie odrębne.

Ewa Łętowska

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marka Mazurkiewicza**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07 w odniesieniu do pkt 7 i 8 sentencji tego wyroku. Stwierdzam, że przepisy art. 3a ust. 1 i 2 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 2007 r. Nr 63, poz. 425) są niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi powołanymi przez Trybunał w pkt 7 i 8 wyroku.

**U Z A S A D N I E N I E**

1. Jak na to wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zasada państwa prawnego, wynikająca z art. 2 Konstytucji, wymaga stanowienia norm nienagannyh z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja (por. wyrok z 12 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. K 8/98). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02). W szczególności ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02).

Zasadę określoności należy też wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a wymóg dostatecznej określoności należy rozumieć jako nakaz precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji prawodawcy. Niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym

je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zasady te powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o przepisy ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela (wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyroki TK z: 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04). Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 i wyroki TK z: 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost, że naruszeniem wymagań konstytucyjnych i reguł prawidłowej działalności ustawodawczej jest wadliwa, niedokładna, w wysokim stopniu niedookreślona i niejasna redakcja przepisu prawa, która uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji oraz powoduje niepewność jego adresatów co do ich rzeczywistych praw i obowiązków. Z zasady tej wynika nakaz formułowania przepisów prawa w sposób precyzyjny, jasny i poprawny pod względem językowym. Dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych



obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie, a sankcja była przewidywalna.

2. Obowiązująca uprzednio w analizowanym obecnie zakresie 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.) definiowała wówczas współpracę następująco:

„Art. 4. 1. Współpracą w rozumieniu ustawy jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

2. Współpracą w rozumieniu niniejszej ustawy nie jest działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania”.

Przepis ten był przedmiotem badania jego konstytucyjności w sprawie o sygn. K 39/97. W wydanym w tej sprawie wyroku z 10 listopada 1998 r. Trybunał wyraził zasadnicze zastrzeżenia co do tak sformułowanego pojęcia „współpracy” z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa. Stanął na stanowisku, że dla uznania za „współpracę w rozumieniu ustawy” musiałaby ona spełnić pięć znamionujących tę współpracę, wskazanych przez Trybunał, przesłanek. Po pierwsze, współpraca z organami bezpieczeństwa państwa polegać musiała na kontaktach z tymi organami przy przekazywaniu im informacji. Po drugie, musiała mieć charakter świadomy, a więc osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy. Po trzecie, współpraca musiała być tajna, a więc osoba współpracująca musiała sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje. Po czwarte, współpraca musiała wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. Po piąte nie mogła się ona ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musiała materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy. Tym samym, stwierdził Trybunał, za niewystarczające uznać należy samo wyrażenie zgody w przedmiocie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy, lecz konieczne były konkretne działania odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składające się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa (wyrok o sygn. K 39/97).

W konsekwencji w sentencji wyroku z 10 listopada 1998 r. Trybunał Konstytucyjny nie orzekł wprost, że art. 4 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a zawyrokował:

„Art. 4 wyżej powołanej ustawy rozumiany jako obejmujący współpracę, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami wymienionymi w tym przepisie, lecz konieczne są także faktyczne działania świadomie urzeczywistniające podjętą współpracę, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Orzeczenie to zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw jako powszechnie obowiązujące w odniesieniu do całości regulacji art. 4 ustawy, ograniczając w sposób istotny zakres przedmiotowy art. 4 odnośnie działań podlegających jako „współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa”, obowiązku zgłoszenia w oświadczeniu lustracyjnym.

3. Poddany kontroli jego konstytucyjności w sprawie o sygn. K 2/07 przepis art. 3a ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r. został uchwalony w brzmieniu identycznym jak pierwotne brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. przed ogłoszeniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie K 39/97. Ustawodawca nie uwzględnił przytem, przy redagowaniu przepisu art. 3a ust. 1 nowej ustawy, powtarzającego dosłownie regulację art. 4 ust. 1 ustawy uchylonej, konsekwencji obowiązywania wyroku K 39/97, modyfikującego treść tego przepisu.

W nowej redakcji art. 3a ust. 1 ustawodawca nie uwzględnił w szczególności wynikających z treści wyroku w sprawie o sygn. K 39/97 wytycznych Trybunału dotyczących stwierdzonych przez Trybunał uchybień legislacyjnych w zakresie braku należytej określoności i precyzji wyznaczenia dopuszczalnych granic ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności obywateli, których dopuścił się ustawodawca stanowiąc art. 4 ustawy uchylonej. Nie wziął pod uwagę sformułowanych, jako wytyczne należytego rozumienia „współpracy”, omówionych wyżej pięciu przesłanek wskazanych w uzasadnieniu wyroku TK w sprawie K 39/97.

Ani występujący na rozprawie w dniach 9 i 10 maja 2007 r. poseł – przedstawiciel Marszałka Sejmu, ani przedstawiający publicznie swe stanowisko w sprawie stosowania art. 3a ustawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego nie potrafili wykazać, że przepis art. 3a ust. 1 nowej ustawy będzie przez organy go stosujące traktowany w rozumieniu

ograniczonym, zgodnie z wcześniejszą, odnoszącą się formalnie do przepisów poprzednio obowiązującego aktu prawnego, interpretacją Trybunału wyłożoną w wyroku o sygn. K 39/97. Wręcz przeciwnie. Przywoływane na rozprawie przez posła akta IPN, mające uzasadniać zarzut „współpracy” w stosunku do dwóch osób okazały się nieporozumieniem, manipulacją i nadinterpretacją ze strony organów publicznych dysponujących tymi aktami.

Ustawodawca, mimo powszechnie obowiązującej mocy orzeczenia Trybunału w sprawie K 39/97, konkretyzującej treść normy art. 4 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 1997 r., nie uwzględnił wytycznych tego orzeczenia przy normowaniu treści art. 3a ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r., powtarzając z uporem te same błędy legislacyjne. Stworzył ponownie stan niepewności w zakresie konstytucyjnie chronionych wolności i praw obywateli oraz naruszył zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nie dopełnił obowiązku zapewnienia tym obywatelom bezpieczeństwa prawnego w postępowaniu lustracyjnym.

Stwierdzenie przez Trybunał w tej sytuacji niezgodności art. 3a ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji było, moim zdaniem, konieczne.

Dla usunięcia tej wadliwości ustawodawca powinien obecnie, przy oczekiwanej nowelizacji ustawy, nadać art. 3a ustawy nowe brzmienie, zgodne z wyrokiem w sprawie K 39/97 i ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

4. Jeszcze większe zastrzeżenia co do jego zgodności z art. 2 Konstytucji budzi przepis art. 3a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. Wprowadza on do systemu ustawy istotne *novum*. Powołany wcześniej, poddany też kontroli jego konstytucyjności w sprawie K 39/97, art. 4 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy z 11 kwietnia 1997 r., wyłączał z pojęcia „współpracy” w rozumieniu ustawy lustracyjnej „działanie, którego obowiązek wynika z ustawy obowiązującej w czasie tego działania”. Nowy przepis art. 3a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 r. stanowi, że „Współpracą w rozumieniu ustawy jest również świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela”.

Jest bezsporne, że ustawa lustracyjna ma charakter represyjny. W konsekwencji przepisy dotyczące sfery tak wrażliwej jak problematyka lustracyjna powinny być

konstruowane w sposób stwarzający jak najmniejsze pole niepewności prawnej dla osób, których dotyczy. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywisty element demokratycznego państwa prawnego. Stanowi ona istotną część treści normatywnej wynikającej z tej klauzuli (wyroki TK: z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00 oraz z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04). Zasada ta obejmuje m.in. zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stwarzają złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych uprawnień, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa. Przerzucenie negatywnych konsekwencji, wynikających z wadliwych i niedostatecznie precyzyjnych regulacji na obywateli – adresatów tych regulacji jest niedopuszczalne. Jasność i precyzyjność przepisów ma szczególnie doniosłe znaczenie w odniesieniu do wolności i praw obywateli, jeśli podlegają one reglamentacji. Przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustawodawcę należy wymagać od ustawodawcy starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji. W wyroku o sygn. K 39/97 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tego rodzaju wymagania, zarówno z subiektywnego, jak i obiektywnego punktu widzenia, nabierają szczególnego znaczenia na tle art. 4 powołanej wyżej ustawy definiującej pojęcie „współpracy”. Od tego, czy osoba lustrwana składając oświadczenie nie popełni błędu przy ocenie charakteru swoich kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa i czy będzie miała sama jasność co do faktów, będących podstawą tego oświadczenia, może zależeć narażenie się na konsekwencje przewidziane w tej ustawie za „kłamstwo lustracyjne” w postaci utraty praw publicznych, wykonywania określonego zawodu lub piastowania określonych stanowisk publicznych. Powinny więc istnieć precyzyjne, normatywne kryteria takiej współpracy i zakresu oświadczenia lustracyjnego.

Trzeba tu przypomnieć, że ustawodawca w 1997 r. nie objął zakresem obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych osób, których obowiązek „współpracy” „wynikał z ustawy obowiązującej w czasie jego działania”. Nie wykluczył możliwości ścigania takich osób w trybie karnym, jeżeli czyny ich, popełnione w okresie od 17 września 1939 r. do 31 lipca 1990 r., polegały na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiły przestępstwo według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia. Zasady odpowiedzialności tych osób i tryb postępowania w tych sprawach regulują przepisy art. 2, art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci

Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciw Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424) oraz kodeksu karnego. Jest to odpowiedzialność karna, przestępstwa ścigane są z urzędu w wyniku śledztw prowadzonych przez prokuratorów IPN. Nie ma ono bezpośredniego związku z przepisami lustracyjnymi art. 3a ust. 2 rozpatrywanej ustawy. Użyte w art. 3a ust. 2 ustawy sformułowanie „jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela” może obejmować jednak niektóre znamiona zbrodni, unormowanych z art. 2 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o IPN.

Wprowadzenie przez ustawodawcę 18 lat po transformacji ustrojowej w Polsce przepisu art. 3a ust. 2 ustawy, regulującego nową, nieznaną dotychczas formę działalności, podlegającej obowiązkowi zgłoszenia w oświadczeniu lustracyjnym, nie tylko rozszerza zakres represyjności kontrolowanej ustawy, ale też zmusza osoby, których przepis ten dotyczy, do samooskarżenia o możliwe popełnienie przestępstwa, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) i niezgodne z art. 6 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

5. Na tle ustalonej linii orzeczniczej Trybunału przyjąć należy, że określenia użyte w art. 3a ust. 2 są zbyt ogólne, umożliwiają dowolność i nadmierną swobodę ich interpretacji. Umożliwiają bowiem traktowanie jako współpracy – każdego przypadkowego udzielenia informacji, niezależnie od jej wagi, gdy udzielający wiedział tylko, że rozmawia z przedstawicielem organów bezpieczeństwa. Prowadząc rozmowę, w związku z pełnioną funkcją lub zajmowanym stanowiskiem, z funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa państwa, w ramach ustawowo określonych swych obowiązków, obywatel wie przytem, o czym z funkcjonariuszem rozmawiał, ale nie wie, co tamten w swej tajnej notatce służbowej napisał, ile od siebie dodał i jak ją sformułował z punktu widzenia ocenianych przez tego funkcjonariusza potrzeb i celu służby bezpieczeństwa państwa. W tym kontekście i na tym tle wątpliwości budzi sformułowanie zawarte w art. 3a ust. 2 zaskarżonej ustawy „jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela”. Po czyjej stronie istniała „świadomość działania w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela” ?

Mając na uwadze dotychczasowy przebieg procesów lustracyjnych można stwierdzić, że świadomość wagi udostępnianych w ramach obowiązków służbowych

informacji oraz rzeczywisty zamiar celowego naruszenia wolności i praw obywatela były z zasady różne po stronie osoby zobowiązanej prawnie do jawnego i oficjalnego udzielenia informacji oraz po stronie prowadzącego rozmowę lub przesłuchanie funkcjonariusza służb.

Przepis art. 3a ust. 2 ustawy dający pracownikom Instytutu Pamięci Narodowej i organom orzekającym stosującym ustawę możliwość zbyt dużej dowolności w decydowaniu o zakwalifikowaniu konkretnej osoby jako współpracującej lub nie współpracującej z organami bezpieczeństwa państwa i w konsekwencji – do decydowania o prawdziwości oświadczenia, o którym mówi art. 7 ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r., złożonego przez osobę do tego zobowiązaną. Decyduje też o umieszczeniu określonej osoby w katalogach, których otwarcie przewiduje ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej oraz o zastosowaniu sankcji za „kłamstwo lustracyjne”. W tych warunkach istnieje niebezpieczeństwo, że osoba obowiązana do złożenia oświadczenia lustracyjnego, pomimo zachowania najdalej idącej staranności i dobrej woli, nie może być pewna co do zgodności swojego oświadczenia lustracyjnego z tajnymi dla niej dokumentami organów bezpieczeństwa państwa, narażając się bez swej winy na sankcję.

6. Już w wyroku w sprawie K 39/97 Trybunał Konstytucyjny sygnalizował zbyt szeroki obszar wątpliwości interpretacyjnych występujących w obowiązującej ówczynie ustawie.

Przepisy art. 3a ust. 1 i 2 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 2007 r. Nr 63, poz. 425) stwarzają dla obywateli objętych działaniem tej ustawy, przez swą niedookreśloność, niejasność i brak precyzji, pułapki prawne niedopuszczalne w systemie demokratycznego państwa prawnego, co stanowi uzasadnioną podstawę zakwalifikowania tych przepisów jako niezgodnych z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów uznałem zgłoszenie zdania odrębnego do wyroku za konieczne.

Marek Mazurkiewicz

## **Zdanie odrębne**

**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Wyrzykowskiego**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07 w części**  
**dotyczącej art. 3a ust. 1 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. Nr 218 , poz. 1592, ze zm.), w brzmieniu ustalonym**  
**ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o**  
**dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych**  
**dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni**  
**przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162).**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07 w części dotyczącej art. 3a ust. 1 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. Nr 218, poz. 1592, ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162).

Tok rozumowania przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny oraz przywołane argumenty mające przemawiać za konstytucyjnością art. 3a ust. 1 ustawy prowadzą mnie do odmiennej konkluzji, aniżeli zawarta w wyroku TK. Jestem zdania, że art. 3a ust. 1 ustawy jest niezgodny z Konstytucją z powodów wskazanych szczegółowo w zdaniach odrębnych sędziów TK: Jerzego Ciemniewskiego, Ewy Łętowskiej i Marka Mazurkiewicza.

Zgadzając się w pełni z argumentacją zawartą we wskazanych zdaniach odrębnych i nie widząc konieczności jej powtarzania, pragnę podkreślić trzy argumenty. Po pierwsze – Trybunał Konstytucyjny akcentuje w wyroku w niniejszej sprawie znaczenie dorobku konstytucyjnego dla ustalenia ram, zasad i reguł lustracji w Rzeczypospolitej. Jednym z podstawowych elementów tego dorobku, stanowiącym konstytucyjne ramy lustracji, są ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku w sprawie o sygn. K 39/97 i powtórzone w sprawie o sygn. K 31/04. Nie można poprawnie ustalić treści definicji współpracy bez uwzględnienia pięciu przesłanek współpracy zdefiniowanych w

orzecznictwie Trybunału. Powtórzenie przez ustawodawcę tej definicji współpracy, jaka zawarta była w ustawie z 1997 r., bez poddania jej modyfikacji w zakresie wynikającym z treści wyroku w sprawie o sygn. K 39/97, sugeruje celowe lekceważenie znaczenia wyroku sądu konstytucyjnego, a tym samym celowe nadanie nieprecyzyjnego brzmienia (uniemożliwiającego ustalenie jednoznacznego zakresu) tej definicji, która miałaby być stosowana zarówno przez jednostki organizacyjne (prokuratorów) Instytutu Pamięi Narodowej, jak i sądy. Nieuwzględnienie w definicji współpracy treści wcześniejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji uchwalania nowej regulacji ustawowej, wskazywać może na intencje ustawodawcy pominięcia wyroku TK, a tym samym utrwalenia niekonstytucyjnego brzmienia przepisu, który ma podstawowe znaczenie dla procesu lustracji.

Po drugie, definicja współpracy determinuje w zasadniczy sposób skutki ustawy lustracyjnej. Definicja ta określa bowiem sytuację prawną osób składających oświadczenie lustracyjne, a tym samym zasięg dotkliwych – ze względu na przyjętą konstrukcję odpowiedzialności (sankcji) za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego – konsekwencji dla adresatów tej normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wykazał w orzeczeniu, do którego zgłaszam zdanie odrębne, dramatyzm konsekwencji (łącznie z uznaniem wielu z nich za niezgodne z Konstytucją) przyjęcia przez ustawodawcę definicji niejasnych, budzących wątpliwości interpretacyjne (przykładowo – zakwestionowane wzory oświadczeń lustracyjnych). Zamiar ustawodawcy, który przy budowaniu normy podstawowej dla kontrolowanej ustawy nie uwzględni (powtarzając ułomną definicję współpracy) konstytucyjnych treści *explicite* wskazanych w dotychczasowym dorobku orzecznictwa TK (w tym w samej sentencji wyroku w sprawie sygn. K 39/97), nie jest możliwy do ustalenia, a w rezultacie także wynik tego rodzaju działania parlamentu nie odpowiada standardom konstytucyjnym (art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym precyzji regulacji ustawowej czyli przyzwoitej legislacji).

Po trzecie, konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest działanie zmierzające do optymalnego w danych okolicznościach poszerzania praw jednostki i likwidowania ograniczeń jej wolności. Jest to wymóg, którego realizacja wymaga najwyższej staranności legislacyjnej, polegającej m.in. na dążeniu do maksymalnej precyzji używanych pojęć, w przypadku ustaw ingerujących w sferę korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ta konstytucyjna dyrektywa w odniesieniu do art. 3a ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r. nie została zrealizowana. Prawodawca, mając możliwość – poprzez uwzględnienie treści orzecznictwa Trybunału – precyzyjnego określenia współpracy, w sposób nieuzasadniony



żadnymi racjonalnymi przesłankami, zdecydował się na wybór takiej formy redakcyjnej przepisu, która w mniejszym stopniu niż to jest możliwe (i konstytucyjnie – konieczne), realizuje postulat najpełniejszej precyzji regulacji. Taka praktyka – nosząca znamiona świadomej i celowej (intencjonalnej) rezygnacji z dbałości o jednoznaczność prawa wprowadzającego restrykcje wobec jego adresatów – nie może być w mojej ocenie legitymizowana przez Trybunał Konstytucyjny. Swoim orzeczeniem TK usiłuje sanować wadliwe przepisy dokonując ich wykładni w zgodzie z Konstytucją, efekt działania ustawodawcy jest zaś tak bardzo ułomny, że moim zdaniem winien być uznany za niekonstytucyjny.

Mirosław Wyrzykowski

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 11 maja 2007 r. o sygnaturze K 2/07**

Podzielam stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. sygn. K 2/07 w zakresie stwierdzenia niekonstytucyjności określonych w wyroku przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592, ze zm.) oraz ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.). Niezależnie od tego, na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym nie podzielił on poglądu wnioskodawcy, że niezależnie od zaskarżonych 46 przepisów związanych z ustawą z dnia 18 października 2006 r. niekonstytucyjna jest cała ustawa z 18 października 2006 r. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 63, poz. 425). Uważam, że całość wskazanych przepisów jest niekonstytucyjna zarówno ze względu na naruszenie trybu wymaganego do ich wydania (naruszenie art. 122 ust. 3 w związku z art. 7 i art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji), jak i ze względu na ich treść (naruszenie art. 1, art. 2, art. 5, art. 9, art. 10, art. 14, art. 20, art. 22, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 1 i ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 51 ust. 1 i ust. 4, art. 53 ust. 7, art. 54, art. 61 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 5, art. 73, art. 99 Konstytucji oraz art. 6, art. 7, art. 8, art. 10 oraz art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

**I. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu  
trybu prac legislacyjnych.**

1. Zgodnie art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał orzeka biorąc pod uwagę zarówno treść kontrolowanych ustaw, jak też tryb wymagany przepisami prawa do ich wydania oraz kompetencje do wydania ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 3/98 przypomniał, że zawsze z urzędu bada tryb wymagany przepisami prawa do wydania ustawy, a więc „niezależnie od treści i zakresu złożonego wniosku”. Stwierdzenie, że zaskarżone przepisy zostały wydane z naruszeniem obowiązującej procedury legislacyjnej jest „wystarczającą przesłanką do uznania ich niekonstytucyjności”. Ta kwestia ma zupełnie fundamentalne znaczenie, kiedy wprowadzane rozwiązania prawne dotyczą spraw związanych z wolnościami, prawami i obowiązkami człowieka i obywatela, co ma miejsce w badanej ustawie z 18 października 2006 r. Wagę badania z urzędu przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości trybu prac legislacyjnych dodatkowo jeszcze podkreśla fakt, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25 kwietnia 2007 r. nie uwzględnił w sprawie wniosku grupy posłów o „wstrzymanie wszelkich czynności związanych z wykonywaniem” ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592, ze zm.) mimo, że szereg rozwiązań prawnych bezpośrednio ingerujących w wolności i prawa człowieka i obywatela miało wejść w życie zupełnie nietypowy sposób, bo *ex lege*, czyli bez wydawania w tej mierze stosownych orzeczeń sądowych i administracyjnych, z którymi związany jest – jak wiadomo – cały system obrony praw i wolności w ramach konstytucyjnej zasady sprawiedliwości proceduralnej (por. na ten temat bardzo bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Trybunał Konstytucyjny zastosował bardzo rygorystyczną wykładnię przepisów proceduralnych, eksponując znaczenie konstytucyjnej zasady praworządności formalnej. W rozpatrywanej sprawie takie stanowisko Trybunału dodatkowo jeszcze więc wzmacnia znaczenie badania, czy zaskarżone przepisy nie zostały wydane z naruszeniem obowiązującej procedury legislacyjnej.

2. Zgodnie z art. 7 i art. 126 Konstytucji Prezydent (najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej) działa na podstawie i w granicach prawa oraz czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. W tym zakresie jest zobowiązany do podejmowania wszystkich możliwych działań.

3. W myśl art. 122 ust. 3 Konstytucji Prezydent nie może podpisać ustawy, którą uważa za sprzeczną z Konstytucją bez wyczerpania przewidzianej we wskazanym przepisie procedury związanej z prewencyjną kontrolą konstytucyjności ustawy (por. także na tle stanu prawnego sprzed wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r.: uchwałę Trybunału

Konstytucyjnego w sprawie o sygn. W 1/95 i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 3/95).

4. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisując, na specjalnie zwołanej w tym celu konferencji prasowej 13 listopada 2006 r., ustawę z 18 października 2006 r. w jej pierwotnym brzmieniu („ustawę-matkę”) publicznie oświadczył, że kilka zasad przyjętych w ustawie budzi Jego zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne i stąd od razu zapowiedział, „że najdalej w ciągu trzech tygodni” wniesiona zostanie „ustawa o zmianie tej ustawy”.

Jak wiadomo – zgodnie z prezydencką propozycją nowelizacji – została przyjęta ustawa z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

5. Prezydent podpisując ustawę z 18 października 2006 r. („ustawę-matkę”) nie uruchomił trybu przewidzianego dla usunięcia zastrzeżeń wobec jej konstytucyjności. Naruszony został więc art. 122 ust. 3 w związku z art. 7 i art. 126 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

Wskazane naruszenie procedury legislacyjnej spowodowało niekonstytucyjność ustawy z 18 października 2006 r. („ustawy-matki”), a tym samym i jej późniejszej nowelizacji.

6. Po stwierdzeniu niekonstytucyjności całej ustawy z 18 października 2006 r., w brzmieniu ustalonym ustawą z 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jednolity Dziennik Ustaw z dnia 11 kwietnia 2007 r. Nr 63, poz. 425) z powodu naruszenia trybu prac legislacyjnych koniecznych do jej wydania można by uznać, że badanie konstytucyjności całej zaskarżonej ustawy ze względu na jej treść jest już zbędne. Nie byłoby jednak właściwe poprzestanie tylko na rozstrzygnięciu proceduralnym, stwierdzającym niezgodność całego jednolitego tekstu ustawy z 18 października 2006 r. z art. 122 ust. 3 w związku z art. 7 i art. 126 ust. 2 i 3 Konstytucji. Władza ustawodawcza mogłaby poprawić stwierdzony brak w przeprowadzonym na nowo trybie prac legislacyjnych, zachowując cały lub nieznacznie zmieniony tekst „ustawy-matki” wraz z nowelą z 14 lutego 2007 r. Odpadłyby więc

zarzuty proceduralne, ale pozostałyby zarzuty merytoryczne co do niekonstytucyjności całej ustawy z 18 października 2006 r., a nadto niekonstytucyjność 46 związanych z nią regulacji szczegółowych. Na pewno byłby więc ponowiony obecny wniosek grupy posłów. Trybunał musiałby więc kolejny raz (tym razem już merytorycznie) zająć się całą sprawą. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie o sygn. K 11/02 (wyrok z 19 czerwca 2002 r.) Trybunał stwierdził wtedy niekonstytucyjność zaskarżonej we wskazanej sprawie ustawy ze względu na stwierdzone uchybienia w procesie legislacyjnym i dlatego uznał za zbędne ustosunkowywanie się do zgłoszonych zarzutów merytorycznych. Władza ustawodawcza przeprowadziła raz jeszcze zaskarżoną ustawę, tym razem już prawidłowo, przez wszystkie fazy procesu prawotwórczego. Ponowiony został wniosek (tej samej grupy posłów) o stwierdzenie niezgodności jej treści z Konstytucją. Trybunał ponownie, tym razem w sprawie o sygn. K 44/02 (wyrok z 28 maja 2003 r.) stwierdził niekonstytucyjność regulacji, tym razem już z przyczyn merytorycznych.

W świetle tych doświadczeń Trybunału Konstytucyjnego z uwagi zarówno na ekonomikę procesową, jak i rangę społeczną i konstytucyjną rozpatrywanej sprawy należy więc także odnieść się do zarzutów merytorycznych wskazujących na niekonstytucyjność całej ustawy z 18 października 2006 r. w brzmieniu ustalonej ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

## **II. Prawo wobec przeszłości.**

7. Już sam tytuł ustawy z 18 października 2006 r. wskazuje, że dotyczy ona historii („lat 1944-1990”). Z punktu widzenia obowiązującego w państwie porządku normatywnego jest to sytuacja nietypowa, gdyż próbuje się wykorzystać regulacje prawne dla rozliczania wydarzeń i zjawisk z przeszłości (lat 1944-1990). Mamy więc do czynienia z rozwiązaniami nadzwyczajnymi, nieznanymi zwykłemu ustawodawstwu.

8. Wiadomo, że prawo służy rozwiązywaniu bieżących potrzeb. Do historii i związanych z nią dokumentów odwołujemy się, aby podkreślić ciągłość funkcjonujących zasad i instytucji prawnych. Wzmacnia to szacunek dla tradycji i służy budowaniu związanego z nią prestiżu i autorytetu prawa.

Ciągłość prawa i ciągłość państwa musi być zachowana, kiedy następuje ewolucyjna zmiana formy sprawowania władzy. Taką sytuację w Polsce stworzył kompromis Okrągłego Stołu i przejście z państwa totalitarnego do demokratycznego państwa prawnego. Stąd wszystkie rozliczenia historyczne muszą przebiegać przy poszanowaniu postanowień Konstytucji, zasad poszczególnych gałęzi prawa i obowiązujących ustaw. Wykluczone są metody rewolucyjne, jakie stosowano na przykład do Karola X w Anglii, Ludwika XVI we Francji, czy w czasie rewolucji bolszewickiej do Caratu.

Likwidując spuściznę po istniejącym do 1989 r. totalitarnym systemie demokratyczne państwo prawne musi więc stosować środki formalno-prawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby wcale lepsze od totalitarnego reżimu który ma zostać zlikwidowany. Tą oczywistą dla każdego prawnika zasadę przypomina pkt 4 Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 (1996) w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych. Wskazana zasada ma normatywne oparcie w postanowieniach europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowiącej ratyfikowaną przez Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową (por. art. 9, art. 188 pkt 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji).

Z kolei od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej jesteśmy związani postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw Członkowskich. Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane we wskazanej już wyżej europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.

**9.** Przewycięzanie przeszłości może dokonywać się w drodze prawnych porozumień. Ich wynikiem są próby różnych pojednań obok obietnic poprawnego zachowania w przyszłości. Tytułem przykładu można tu wskazać choćby na polski kompromis Okrągłego Stołu, południowoafrykańską „Komisję Prawdy i Pojednania”, szwajcarską niezależną Komisję Ekspertów ds. „nazistowskiego złota”, poszukiwanie porozumienia między niemieckim przemysłem a ostatnimi pozostałymi przy życiu przymusowymi robotnikami, czy choćby najnowszą północnoirlandzką ugodę w imię wspólnej przyszłości

ponad podziałami, kiedy w początku drugiego tygodnia maja 2007 r. (po 30-letniej walce, w której zginęło ponad 3700 ludzi) pokonano uprzedzenia tkwiące w wielowiekowej przeszłości i głęboko zakorzenione poczucie wrogości i utworzono rząd na czele z dwoma zaciekłymi dotąd przeciwnikami.

Te kompromisowe, oparte na wzajemnym zrozumieniu pojednawcze metody przewycięzania przeszłości mają silne oparcie w naszym chrześcijańskim dziedzictwie. Papież Jan Paweł II w Encyklice *Veritatis Splendor* (Watykan 1993, s. 155) przypominał, że w polityce obowiązują zasady jawności, bezstronności i poszanowanie przeciwników politycznych. Muszą być odrzucone wszystkie negatywne metody zdobywania, poszerzania i utrzymywania władzy. Gdy zasady jawności, bezstronności i poszanowania przeciwników politycznych nie są przestrzegane, zanika sam fundament politycznego współistnienia, a całe życie społeczne jest zagrożone i pojawia się widmo jego rozkładu. Papież Benedykt XVI w Encyklice *Deus Caritas Est* (Kraków 2006 s. 23-24) przypomina o ewangelicznym, nierozzerwalnym związku między miłością Boga i miłością bliźniego. Stwierdzenie o miłości Boga staje się kłamstwem, jeżeli człowiek zamyka się na bliźniego, czy wręcz go nienawidzi. Zamykanie oczu na bliźniego czyni człowieka ślepym również na Boga. Miłość jest przeciwieństwem nienawiści, Chrześcijańskie „przebaczyć” przeciwieństwem odwetu i zemsty.

Papież Benedykt XVI podczas znanego spotkania z duchowieństwem w Archikatedrze Warszawskiej w dniu 25 maja 2006 r. (Warszawa 2006, s. 26) stwierdził, że trzeba unikać aroganckiej pozy sędziów minionych pokoleń, które żyły w innych czasach i w innych okolicznościach. Potrzeba pokornej szczerości, by nie negować grzechów przeszłości, ale nie rzucać też lekkomyślnych oskarżeń. Należy brać pod uwagę różne historyczne uwarunkowania.

**10.** Przewycięzanie przeszłości w drodze określonych rozwiązań ustawowych w kraju Unii Europejskiej musi się mieścić w zasadach wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich oraz opierać się na naszym chrześcijańskim dziedzictwie, o którym mówi preambuła Konstytucji. Muszą więc być zagwarantowane prawa obywatelskie, poszanowanie wolności, społeczny dialog oraz szczególna dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Sprawująca władzę ustawodawczą demokratycznie wybrana większość nie ma więc całkowitej swobody narzucania innym praw według własnych poglądów i upodobań. Musi uznawać nadrzędny autorytet wskazanych wyżej ogólnych zasad, których nie wolno jej naruszać. Jeżeli tego nie robi

wypacza samą istotę prawa, jego prestiż i autorytet, zamieniając je po prostu w instrument będący środkiem do realizacji określonych celów politycznych.

Najwięcej zastrzeżeń budzi stosowanie do rozliczeń przeszłości środków penalnych. Chodzi tu oczywiście nie o ściganie za czyny przestępcze popełnione przez jednostki i karane zgodnie z ogólnie obowiązującym kodeksem karnym na drodze sądowej (potrzeba takich działań nie budzi u nikogo najmniejszych wątpliwości) a o stosowanie środków penalnych wobec pokonanych, jako mniej lub więcej zakamuflowanej formy zemsty, czy historycznego odwetu. Niedopuszczalne jest karanie dyskrecjonalnie wybieranych osób za czyny lub zaniedbania, które w czasie, gdy miały miejsce były dozwolone i nie mogą być uznane za przestępstwo zgodnie z ogólnymi zasadami prawa przyjętymi przez cywilizowane narody.

Nieprzydatne są tu więc doświadczenia z zakresu międzynarodowego prawa karnego.

Dotyczy to nie tylko Procesów Norymberskich, czy przeprowadzonego w 1946 r. w Tokio równoległego procesu przeciwko kierownictwu japońskiemu oraz tysięcy procesów zbrodniarzy wojennych prowadzonych na całym świecie. Chodziło wtedy o ukaranie zbrodni przeciwko ludzkości, przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych (przeciwko wiążącym od końca XIX wieku regułom prowadzenia wojny na lądzie i morzu). Do powstania różnych „trybunałów” doszło po 1965 roku, gdy zachodnia opinia publiczna i zachodnie media zajęły się wojną w Wietnamie, zbrodniami popełnionymi przez Czerwonych Khmerów Pol Pota, wojną w Afganistanie, zbrodniami wojskowych argentyńskich, wojną w Zatoce Perskiej, wojną w Jugosławii, rozliczaniem chilijskiego dyktatora Pinocheta.

Narody Zjednoczone Umową Rzymską z 1998 r. powołały stały Trybunał, ale – jak wiadomo – nie doczekał się on uznania ze strony najpotężniejszych państw.

Z polskich rozwiązań trudno uznać za inspirujący w obecnych poszukiwaniach rozwiązań dla rozliczeń przeszłości dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o odpowiedzialności oficerów za działalność w czasie kampanii wojennej w 1939 r. (Dz. U. Rzeczypospolitej Polskiej wydany w Angers w dniu 6 grudnia 1939 r. Nr 103, poz. 1007). Został on wydany na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 21 kwietnia 1935 r. Utworzono Wojskowy Trybunał Orzekający dla rozpatrywania zarzutów stawianych oficerom w związku z ich działalnością w czasie kampanii wojennej 1939 r. W orzeczeniach Trybunał miał decydować o:

- uwolnieniu zainteresowanego od stawianych mu zarzutów, albo
- uznaniu, że dany oficer nie może ze względu na charakter udowodnionych mu



czynów lub zaniedbań pełnić czynnej służby wojskowej, albo

- wstrzymaniu postępowania i przekazaniu sprawy właściwemu oficerskiemu sądowi honorowemu, jeżeli czyn stanowi naruszenie honoru oficerskiego, albo
- wstrzymaniu postępowania i przekazaniu sprawy właściwym władzom sądowym z uwagi na to, że w czynach, będących przedmiotem postępowania mieściły się znamiona przestępstwa.

Z kolei dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1940 r. o powołaniu Komisji w związku z wynikiem kampanii wojennej 1939 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 27) zgodnie ze swoją nazwą dotyczył powołania odpowiedniej Komisji. Jej celem było zebranie i zabezpieczenie przy zastosowaniu zwykłego postępowania materiału dowodowego, dotyczącego odpowiedzialności za wynik kampanii 1939 r. we wszystkich dziedzinach administracji państwowej i obrony narodowej i zapewnienie tym sposobem należytego wymiaru sprawiedliwości w przyszłości. Jeśli chodzi o znany dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 marca 1943 r. o odpowiedzialności karnej za zbrodnie wojenne (Dz. U. Rzeczypospolitej Polskiej wydany w Londynie 31 marca 1943 r. Nr 3, poz. 6), to nie zawierał on żadnych norm karnych działających wstecz. Wprowadzał tylko normy prawa międzynarodowego (wiążące powszechnie reguły prowadzenia wojny) do porządku wewnętrznego. Sankcjonował w polskim systemie prawnym naruszenie wskazanych reguł prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 11 w sprawach o przestępstwa, objęte dekretem, bieg terminów przedawnienia, przewidzianych w art. 86 przedwojennego kodeksu karnego, miał rozpoczynać się z upływem 6 miesięcy po wznowieniu czynności Sądu Najwyższego.

Nie sposób powoływać się w poszukiwaniu wzorów rozwiązań penalnych dla rozliczeń przeszłości na „osławiony” dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego (Dz. U. Nr 5, poz. 46). Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa nie może w żadnej mierze inspirować się krótko obowiązującymi politycznymi rozwiązaniami państwa totalitarnego sprzed ponad 60 lat, ponieważ wówczas nie byłoby wcale lepsze od totalitarnego reżimu, który został przed 17 laty zlikwidowany. Dekret wprowadzając swoje polityczne (zindywidualizowane) „przestępstwa” zagrożone ogromnymi karami, formalnie nie zrywał ciągłości Państwa Polskiego.

W wyniku szeroko zakrojonych prac w ramach Komitetu do spraw Prawa i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nad likwidacją spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych powstał znany Raport (dok. 7568 z 3 czerwca

1996 r.) Zawiera on wytyczne mające zapewnić zgodność wszelkich działań lustracyjnych z wymaganiami demokratycznego państwa, opartego na rządach prawa, a więc szanującego wszystkie zasady zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych. Na podstawie Raportu Dok. 7568 z 3 czerwca 1996 r. została przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wymieniona jest wcześniej Rezolucja nr 1096 (1996) w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych. Wbrew temu, co się nieraz głosi, to nie jest tylko jakieś „soft law” gdyż wskazana Rezolucja opiera się na ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz ściśle koresponduje z wiążącym nas od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej art. 6 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Niezależnie od tego realizacja Rezolucji nr 1096 (1996) – jak wiadomo – jest objęta procedurą monitorowania Komitetu Ministrów lub procedurą monitorowania Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy na mocy Zarządzenia nr 508 (1995) w sprawie honorowania zobowiązań przez państwa członkowskie.

Rezolucja nr 1096 (1996) Rady Europy określa nieprzekraczalne ramy dla wszelkich działań lustracyjnych:

a) należy odróżnić lustrację od ścigania czynów przestępczych, popełnionych przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu komunistycznego, które powinny być ścigane na drodze sądowej i karane zgodnie z obowiązującym kodeksem karnym. Problemem czynów przestępczych popełnionych przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu komunistycznego zajmuje się w naszym porządku prawnym specjalny akt – ustawa 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). Zgodnie z art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy zbrodniami komunistycznymi są czyny popełnione przez funkcjonariuszy państwa komunistycznego polegające na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności, bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiące przestępstwa według polskich ustaw karnych. Pełna analiza i ocena wszystkich aspektów tego rozwiązania wykracza poza zakres rozpatrywanej sprawy,

b) do lustracji mogą być stosowane tylko rozwiązania administracyjne, skoro czyny przestępcze popełnione przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu są ścigane na drodze sądowej i karane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem karnym. W sprawach administracyjnych muszą więc być wydawane rozstrzygnięcia (decyzje) administracyjne i przestrzegane wszelkie gwarancje procesowe związane z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym (w systemie prawa polskiego unormowanym w art. 1-163 kodeksu postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r.). Mamy więc tu między innymi zasadę dwuinstancyjności (por. art. 15 k.p.a. i art. 78 Konstytucji) i prawo zaskarżania decyzji do dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem (por. art. 16 § 2 k.p.a., art. 184 Konstytucji oraz tryb postępowania przed sądami administracyjnymi RP określony w odrębnej ustawie),

c) celem lustracji prowadzonej przy pomocy środków administracyjnych nie jest więc żadne mniej lub więcej otwarte, czy też zakamuflowane karanie osób (jest to – jak już wyżej parokrotnie wskazano – zadanie oskarżycieli posługujących się prawem karnym), ale tylko ochrona nowonarodzonej demokracji, czyli przeciwdziałanie odrodzeniu się zagrożeń totalitarnych. Administracyjnej lustracji nie można więc nadużywać dla osiągnięcia celów politycznych lub społecznych. Wszystkie jej ograniczenia mogą być stosowane tylko do osób, co do których istnieje potencjalne niebezpieczeństwo, że wykorzystają swoje określone stanowisko nadal do angażowania się w działania naruszające prawa człowieka lub do blokowania procesu demokratyzacji,

d) wobec takiego jednoznacznego celu lustracji wynikającego z obowiązujących europejskich standardów powinna być ona ograniczona w czasie. Jest bowiem mało prawdopodobne, by ktokolwiek włączony w praktyki państwa totalitarnego, mimo upływu tylu lat, miał zamiar czynić to nadal.

Omawiany Raport Komitetu do spraw Prawa i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (dok. 7568 z 3 czerwca 1996 r.) wskazuje, że zakaz piastowania urzędu (stanowisk) na podstawie lustracji nie powinien obowiązywać przez okres dłuższy niż pięć lat. Nie powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka. Według Raportu środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać najpóźniej po 31 grudnia 1999 roku. Do tego czasu bowiem nowy

system demokratyczny powinien już ugruntować się we wszystkich byłych totalitarnych krajach komunistycznych. Lustrację powinno się też przeprowadzać jedynie w odniesieniu do czynów, zatrudnienia lub przynależności organizacyjnej datujących się od 1 stycznia 1980 r. do czasu upadku dyktatury komunistycznej (oczywiście ten termin nie dotyczy naruszeń praw człowieka ściganych na podstawie prawa karnego).

Często w licznych wypowiedziach uzasadniających konieczność obecnej lustracji mamy odwołania do niemieckich, rzadziej czeskich rozwiązań. Zwykle są to odwołania nie poparte znajomością rozwiązań, o których mówią, a tylko powielają one stereotypy i błędne, fałszywe opinie.

Nie ma tu miejsca na rzetelne przedstawienie tej problematyki. Należy tylko przypomnieć, że wskazane i inne jeszcze zagraniczne rozwiązania starają utrzymać lustrację w odpowiednich rygorach właśnie rozwiązań administracyjnych. W Niemczech archiwa Stasi udostępniono wszystkim dopiero po tym, kiedy ludzie w czasie demonstracji zaczęli przejmować budynki archiwów. Nie ma tam przymusu oświadczeń lustracyjnych. Pracodawca może zwracać się ze stosownym zapytaniem do tzw. Instytutu Gaucka, ale decyzję dotyczącą zatrudnienia musi podjąć w ramach powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy, w ramach których pracownik ma oczywiście ochronę sądową.

**11.** Skoro oparta na europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 (1996) dopuszcza do lustracji osób, które nie popełniły żadnych przestępstw tylko ograniczone w czasie środki administracyjne, to nie powinny tu być tworzone rozwiązania hybrydowe (karno-administracyjne). Zresztą z zasady rozwiązania hybrydowe nie powinny być stosowane do takich spraw, które jak lustracja, związane są z wolnościami, prawami i obowiązkami człowieka i obywatela. Łączą bowiem one z sobą niekompatybilne części należące do różnych porządków prawnych (różnych gałęzi prawa). Będący immanentną cechą hybryd brak spójności stwarza zagrożenie dla właściwej realizacji konstytucyjnych praw i wolności. Trudno uzyskać też konieczną przewidywalność dla podejmowanych rozstrzygnięć. Na ten ostatni procesowy aspekt rozwiązań hybrydowych zwracał kilkakrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny. Między innymi w wyroku z 2 lipca 2003 r. sygn. K 25/01 dokonano bardzo krytycznej oceny hybrydowych rozwiązań stosowanych w postępowaniach o ochronę konkurencji i konsumentów. O zagrożeniach jakie rozwiązania hybrydowe stwarzają dla realizacji określonych praw pisałem szeroko w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2005 r.

sygn. SK 27/03 i w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r. sygn. SK 26/02.

Na rozwiązaniach administracyjno-karnych była oparta obowiązująca do 15 marca 2007 r. 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.). Kłopoty z realizacją hybrydowych rozwiązań tej ustawy powodowały jej liczne stałe nowelizacje. Skarżono także do Trybunału szereg jej przepisów. Trybunał wydawał tu często rozstrzygnięcia procesowe, albo częściowo procesowe a częściowo merytoryczne. Z kolei rozstrzygnięcia merytoryczne prawie zawsze były niejednomyślne. Tak duża ilość zdań odrębnych poszczególnych sędziów konstytucyjnych wskazuje na zasadnicze kontrowersje, jakie budziły administracyjno-karne rozwiązania ustawy z 11 kwietnia 1997 r.

Jest oczywiste, że ustawa lustracyjna z 11 kwietnia 1997 r. tylko na początku mieściła się w ramach czasowych wyznaczonych przez Rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 (1996).

W orzecznictwie dotyczącym ustawy z 11 kwietnia 1997 r. starano się minimalizować znaczenie jej rozwiązań penalnych, po to aby (jak Niemcy, czy Czesi) zmieścić ustawę w ramach środków administracyjnych, które pozwala stosować tylko do lustracji powoływana Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 (1996).

W zdaniach odrębnych nie zgadzałem się z takim podejściem. W najbardziej udokumentowany sposób przedstawiłem swoje stanowisko w dwóch zdaniach odrębnych: do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. sygn. K 7/01 i do wyroku z 28 maja 2003 r. sygn. K 44/02. Wskazywałem, że ustawa z 11 kwietnia 1997 r. obok środków administracyjnych wprowadziła rozwiązania penalne, które nie powinny być stosowane do lustracji zgodnie z Rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1096 (1996). Trybunał już w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. sygn. U 6/92 zwrócił uwagę na społeczną wagę podania do publicznej wiadomości informacji o związkach danej osoby z organami bezpieczeństwa z uwagi na powszechnie ujemną ocenę takich związków. Stąd każda publikacja wskazanych informacji w wydawanym w wielkim nakładzie, powszechnie dostępnym dzienniku urzędowym jest nie tylko ingerencją w prawo do ochrony danych osobowych, ale też podważając dobre imię objętej nią osoby stanowi – jak to już wtedy sformułował Trybunał – „swoistą karę infamii”.

O tym, czy mamy do czynienia z karą decyduje – jak wiadomo – nie użyta nazwa, ale występowanie jednocześnie dwóch elementów: określonej dolegliwości oraz publicznej ujemnej oceny (potępienia) działań, z którymi wiąże się ta dolegliwość.

Każdy ma prawo do ochrony swojej godności (czci). Jej publiczne umniejszenie jest zawsze jakąś formą infamii (napiętnowania).

Podanie do publicznej wiadomości (w wychodzącym w ogromnym nakładzie dzienniku urzędowym) jest niewątpliwie karą trwałego napiętnowania (infamii). Stąd nie budzi wątpliwości, że ustawa lustracyjna z 1997 r. miała nie tylko charakter administracyjny, ale i penalny, a więc w sumie hybrydowy. W swoich rozwiązaniach penalnych była jednak wyraźnie sprzeczna z podstawowymi regułami odpowiedzialności karnej, określonymi w art. 42 Konstytucji. Znajdujące się w tej ustawie przepisy proceduralne odnoszące się do postępowania lustracyjnego, będącego niewątpliwie postępowaniem represyjnym, zawierały istotne luki, powodujące wyraźne naruszenie zasad sprawiedliwości proceduralnej, należących do najważniejszych elementów konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Zasady ustawy lustracyjnej z 1997 r. wyraźnie nawiązywały do zbiorowej winy i niedopuszczalnej zbiorowej odpowiedzialności. Penalizowały zachowania, które nie były zabronione w momencie ich dokonania i nie mogły być uznane za przestępstwo w świetle obowiązujących międzynarodowych regulacji. Obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego naruszał z kolei uznany międzynarodowy standard o prawie do milczenia i do wolności od samooskarżania się, a więc zasady mające podstawowe znaczenie dla rzetelnego procesu karnego. Wskazane – a także inne normatywne braki w regułach odpowiedzialności – oraz liczne luki w postępowaniu lustracyjnym były przyczyną tego, że przez długi czas po uchwaleniu ustawy wszyscy polscy sędziowie odmawiali orzekania w Sądzie Lustracyjnym. Ustawa weszła w życie 3 sierpnia 1997 r., ale wobec niemożności stworzenia obsady personalnej Sądu Lustracyjnego, nie mogła być stosowana aż do grudnia 1998 r. Dopiero 1 grudnia 1998 r. udało się utworzyć V Wydział Lustracyjny Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

### **III. Konstytucja RP nie zawiera specjalnych reguł dla rozliczeń zdarzeń i faktów z przeszłości.**

**12.** Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jakim jest Rzeczypospolita Polska (art. 2 Konstytucji) jest zasada nadrzędności Konstytucji. Wskazany *expressis verbis*

w art. 8 ust. 1 Konstytucji prymat ustawy zasadniczej oznacza bezwzględny zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją i bezwzględny nakaz stanowienia prawa zgodnego z Konstytucją. Konstytucja jest ponad władzą ustawodawczą.

Wszystkie ustawy muszą więc być dostosowane do wymogów i rygorów konstytucyjnych. Kategorycznie wykluczone jest odwrócenie tej sytuacji, to znaczy nowelizacja Konstytucji tylko po to aby dostosować ją do wymagań i założeń określonych ustaw.

Konstytucja ze swojej istoty musi być trwała i z tego także powodu nie można jej zmieniać tak, jak inne przepisy. Zmiany takie nie tylko bowiem godzą w autorytet i prestiż samej ustawy zasadniczej, ale powodują, że cały porządek prawny staje się zupełnie nieprzewidywalny i nikt nie może czuć się w nim bezpiecznie. Nie ma stabilizacji, wszystko potencjalnie może być podważone. „Pozbawione kotwicy” ustawodawstwo jest w stałym ruchu.

Konstytucja musi być darzona przez wszystkich (a zwłaszcza przez władzę ustawodawczą) najwyższym szacunkiem. Przecież kontrolę konstytucyjności prawa sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny poprzedza kontrola konstytucyjności w czasie uchwalania tego prawa. Przewidują to procedury ustawodawcze Sejmu, Senatu i związane z nimi postępowanie przed Prezydentem.

**13.** Nie mamy w Konstytucji RP żadnych specjalnych rozwiązań dla rozliczeń zdarzeń i faktów z przeszłości. Art. 241 ust. 1 Konstytucji podkreśla ciągłość polskiej państwowości. Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich art. 91 Konstytucji (z wymienionymi dalej zastrzeżeniami). Przepis ten podkreśla rangę traktatów ratyfikowanych w okresie obowiązywania Konstytucji PRL i ustawy konstytucyjnej z 1992 r.

Gwarantowana przez demokratyczne państwo prawne wolność myśli i sumienia (art. 53 ust. 1 i art. 54 Konstytucji) pozwala każdemu swobodnie wyznawać, przyjmować i uzewnętrzniać indywidualnie lub wspólnie z innymi własne przekonania, a więc i oceny historyczne. O swobodzie wyznawania, przyjmowania i uzewnętrzniania światopoglądu, a więc i ocen historycznych według naszego uznania mówi też art. 9 i art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Każdy ma prawo, zgodnie ze swoim poczuciem sprawiedliwości surowo oceniać, czy wręcz potępiać okres

PRL-u, nawet bez jakiegokolwiek jego periodyzacji. Konstytucja – najwyższe prawo dla wszystkich Polaków – zachowuje tu jednak konieczną bezstronność i neutralność. Nie przesądza o tym, co ma być obowiązującą i egzekwowaną prawdą historyczną. Prawo ze swojej istoty nie może narzucać jednej oceny przeszłości i wyciągać z tej oceny określonych skutków prawnych. Stąd dawna, wówczas legalna działalność, której nie można także postawić zarzutu, że była w prawie międzynarodowym uznana za działalność zbrodniczą (por. art. 43 Konstytucji RP) nie może być *ex post* penalizowana.

**14.** W okresie obowiązywania Konstytucji RP – jak była już mowa – zarówno proces stanowienia, jak i egzekwowania obowiązującego prawa musi być zgodny z wszystkimi regułami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Nie ma, ale nie można też stworzyć specjalnych, extraordinaryjnych reguł konstytucyjnych dla rozliczeń z PRL-owską przeszłością, gdyż oznaczałoby to rozbitcie jedności polskiego państwa przez wprowadzenie równoległych struktur prawno-materialnych, procesowych i ustrojowych, a więc w następstwie tego wprowadzenie dualizmu prawnego (zniesienie dla części obywateli niektórych gwarancji ich konstytucyjnych praw i wolności). Dyskryminacja części obywateli naruszałaby nie tylko art. 2 Konstytucji, ale i art. 1 Konstytucji głoszący, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a nie tylko dobrem tych pozytywnie zlustrowanych i na tych na razie wyłączonych jeszcze z obowiązku lustracji. Zgodnie z art. 30 Konstytucji godność każdego człowieka jest przyrodzona i nie zależy od władzy, która mogłaby tę godność kreować, zwiększać, czy zmniejszać.

#### **IV. Cele lustracji związane z preambułą ustawy z 18 października 2006 r.**

**15.** Ustawę z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity z Dzienniku Ustaw z dnia 11 kwietnia 2007 r., Nr 63, poz. 425) wyróżnia posiadanie specjalnej preambuły. Takiej preambuły nie miała uchylona przez art. 66 ustawy z 18 października 2006 r. ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1994-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.). Preambuła ustawy z 18 października 2006 r. napisana jest w bardzo podniosłej stylistyce. Ustanawia obowiązującą wersję historii Polski po II wojnie światowej, wprowadza wiążące wszystkich oceny moralne, będące podstawą do konstytuowania w ustawie różnych form



odpowiedzialności prawnej obywateli, zrywa z ciągłością Państwa przez ostrą cezurę między latami 1944-1990 („państwo komunistyczne”) a trwającym od 1 sierpnia 1990 r. do dzisiaj okresem. Taki szeroki zakres i stylistyka preambuły ustawy z 18 października 2006 r. czyni ją w jakimś sensie konkurencyjną wobec preambuły Konstytucji.

Preambuła Konstytucji nie zawiera elementów mających służyć penalizacji **przeszłości** za czyny i zdarzenia, które nie były i nie są przestępstwami. Skierowana jest „na byt” (**bieżące potrzeby**) i „**przyszłość naszej Ojczyzny**”. W imieniu Narodu Polskiego – wszystkich obywateli Rzeczypospolitej deklaruje zagwarantowanie na zawsze praw obywatelskich, poszanowanie wolności, dialog społeczny, dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka i obowiązek solidarności z innymi. Poszanowanie tych zasad uważa za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Z preambułą Konstytucji nie współgra więc preambuła ustawy z 18 października 2006 r., mówiąca w istocie o napiętnowaniu osób związanych z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 z pominięciem zasad politycznego współistnienia i szacunku dla przeciwników politycznych. Nie ma też w preambule ustawy żadnego nawiązania do dialogu społecznego, czy solidarności wszystkich Polaków, ani do dbałości w każdej sytuacji o zachowanie przyrodzonej godności człowieka.

Nigdy dotąd Trybunał oceniając konstytucyjność ustawy posiadającej preambułę nie oceniał takiej preambuły tylko pod kątem zgodności z preambułą Konstytucji. Stąd sygnalizuję ten problem wymagający wnikliwego rozważenia przez pełny skład Trybunału. Gdyby bowiem zostało przyjęte, że taka ocena jest możliwa, to samo stwierdzenie niezgodności preambuły ustawy z preambułą Konstytucji pozwalałoby na stwierdzenie tylko z tego powodu niezgodności całej ustawy z Konstytucją.

**16.** Nie budzi wątpliwości prawny charakter preambuły do ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Wskazana preambuła zawiera założenia, na których opierają się lub których konsekwencją są przepisy ustawy. Przeprowadzone zresztą liczne analizy jurydyczne, podczas wielomiesięcznych przygotowań do rozprawy, potwierdziły, że stale trzeba odwoływać się do treści preambuły przy wykładni podstawowych rozwiązań ustawy z 18 października 2006 r.

To odwoływanie się do treści preambuły wywołuje jednak wiele problemów o konstytucyjnym charakterze. Przede wszystkim poważnych kłopotów nastęrcza precyzyjne

ustalenie rzeczywistej *ratio legis* ustawy z 18 października 2006 r. Ustawa została uchwalona po 10 latach stosowania poprzedniej ustawy lustracyjnej (z 11 kwietnia 1997 r.) i aż po 17 latach nieistnienia organów bezpieczeństwa państwa, z którymi mogła mieć styczność bardzo szeroka grupa Polaków.

Sama preambuła wskazuje, że jej celem jest stygmatyzacja penalna osób związanych w taki czy inny sposób z „organami bezpieczeństwa państwa komunistycznego” oraz realizacja „konstytucyjnych gwarancji zapewniających obywatelom prawo do informacji o osobach” pełniących funkcje, zajmujących stanowiska oraz wykonujących zawody wymagające tzw. zaufania publicznego.

17. Do tego jednak oficjalnie dodaje się jeszcze dalsze cele. Prezydent RP L. Kaczyński kilkakrotnie wskazywał, że celem lustracji jest ujawnienie danych o osobach, które z tytułu współpracy z UB, czy SB mogłyby podlegać **szantażowi, naciskom, czy kompromitacji**. Stąd należy je zlustrować. Należy tu tylko dodać, że wynik tego procesu – zgodnie z ustawą – ma być podany do publicznej wiadomości tak aby wszyscy dowiedzieli się, czy dane osoby mogą być dalej darzone zaufaniem społecznym i aby mogły być wobec nich wyciągnięte wszystkie konsekwencje prawne związane z utratą zaufania (przede wszystkim w zakresie pełnienia określonych funkcji, zajmowania stanowisk, czy wykonywania pewnych zawodów). Jest to więc bardzo specyficzna „obrona” tych osób przed groźbą potencjalnego szantażu.

18. Zastępca Prokuratora Generalnego Przemysław Piątek w imieniu Prokuratora Generalnego podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniach 9 i 10 maja 2007 r. w niniejszej sprawie wskazywał, że ponieważ nie ma możliwości opanowania nielegalnych przecieków z istniejących zasobów archiwalnych związanych z dokumentami organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz możliwości likwidacji licznych kopii poza zasobami IPN, to należy te wszystkie materiały ujawnić, a więc przeprowadzić lustrację zgodnie z ustawą z 18 października 2006 r. Nielegalne przecieki itp. – zdaniem urzędu prokuratorskiego wywołują dużo większe szkody niż ewentualne szkody związane z ujawnieniem materiałów Instytutu Pamięi Narodowej. W ten sposób lustracji została *implicite* przypisana **funkcja quasi legalizacyjna** w stosunku do szeroko rozumianej tak zwanej „dzikiej lustracji” („wojny na teczki”), co budzi zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia nie tylko art. 7 Konstytucji, ale i całego szeregu innych

ustaw. Sprawcy bezprawnych „przecieków” niejawnych informacji powinni zostać wykryci i ukarani zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi.

**19.** Oficjalni przedstawiciele Instytutu Pamięci Narodowej w autoryzowanych wypowiedziach dla środków masowego przekazu mówią o „**poznawczo-historycznych celach**” ustawy lustracyjnej. Ma ona umożliwić zdobycie nowych materiałów źródłowych, ponieważ przeciętnie ocalało tylko od 20 do 40 % dokumentów UB i SB (w niektórych kategoriach tylko kilka procent, chociaż nieliczne zachowały się i w 100%). Do uzupełnienia braków w zasobach archiwalnych IPN mają więc służyć także oświadczenia lustracyjne składane przez zobowiązane do tego osoby, w których mają one przyznać fakt współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, albo stwierdzić, że takiej współpracy nie było. Osoby te nie wiedzą, czy na ich temat istnieją jakiegokolwiek dokumenty, ani co one zawierają. Zastawiona jest więc na nich swoista „pułapka prawna” łamiąca zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z przypisywaną ustawie lustracyjnej funkcją historyczną **żyjący ludzie – obywatele RP mieliby być traktowani nie jak podmioty – a jako „przedmiot historii”**, czyli z pominięciem przysługującej im konstytucyjnej ochrony części wolności i praw (por. art. 5, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 1, art. 47 Konstytucji).

**20.** Przedstawiciel Sejmu na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniach 9-10 maja 2007 r. zwracał uwagę, że **celem** ustawy **jest** także **przeprowadzenie** swego „**testu na prawdomówność**” osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń lustracyjnych (z uwagi na pełnienie funkcji, zajmowanie stanowisk lub wykonywanie zawodów wymagających zaufania publicznego).

Zgodnie z ustawą z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów lustracja polega nie tylko na składaniu oświadczeń lustracyjnych, ale także na ich sprawdzaniu przez IPN. Wskazany wyżej „**test na prawdomówność**” łączyłby się więc z „poszukiwaniem kłamców lustracyjnych”. Nikt jednak nie wie, czy w IPN są jakiegokolwiek na jego temat dokumenty, a jeżeli są, to co one zawierają. Nie wie także, kiedy jego oświadczenie zostanie sprawdzone, skoro IPN nie jest przez ustawę związany w tym zakresie żadnymi terminami. Zagrożone jest więc obywatelskie poczucie bezpieczeństwa prawnego. Co więcej jest naruszony wymieniany już wcześniej

międzynarodowy standard o prawie do milczenia i wolności od samooskarżania się. W polskim porządku prawnym zakaz samooskarżania się wynika z art. 2 Konstytucji.

**21.** Prezentowany był też na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniach 9-10 maja 2007 r. przez Przedstawiciela Sejmu poglądy, że ustawa z 18 października 2006 r. ma do spełnienia ważką **funkcję edukacyjno-wychowawczą**. Można to uznać za jakieś nawiązanie do wywiadu, jakiego udzielił „Rzeczpospolitej” Prezydent RP L. Kaczyński („Rz” z 12 stycznia 2007 r.) Prezydent RP wtedy między innymi stwierdził: „Jeżeli wszystko pójdzie dobrze, to wkrótce IPN ujawni dane wszystkich agentów, którzy są istotni z dzisiejszego punktu widzenia, którzy funkcjonują jako autorytety w życiu społecznym, politycznym, czy nawet autorytety moralne”.

Cele **edukacyjno-wychowawcze** można realizować przez prace naukowe, ukazujące godne potępienia totalitarne metody i praktyki łamiące podstawowe wolności i prawa człowieka. Do prac naukowych powinny być jednak udostępniane kopie dokumentów z „zaczernionymi” danymi osobowymi osób żyjących, a dane osobowe osób nieżyjących, jeżeli nie żyją od co najmniej 30 lat. Złamanie tych zasad prowadziłoby bowiem do naruszenia prawa do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 Konstytucji), autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 1 Konstytucji) etc. Stąd nie można zgodzić się z tezą, że ustawa z 18 października 2006 r. może też być dobrym narzędziem **edukowania i wychowywania społeczeństwa**.

**22.** Wiązane z preambułą ustawy z 18 października 2006 r. różne cele lustracji nie są wewnątrznie spójne. To rozchwianie może prowadzić do sprzeczności między celami deklarowanymi w preambule, a celami realizowanymi przez poszczególne przepisy ustawy. Na niekonstytucyjność rozwiązań ustawowych, w których cele deklarowane nie pokrywają się z celami naprawdę realizowanymi przez normy prawne wskazał Trybunał Konstytucyjny w znanym wyroku z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02. Sprzeczność celów deklarowanych z realizowanymi nie tylko wieloaspektowo narusza art. 2 ustawy zasadniczej, ale jest też niezgodna z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi dotyczącymi praw i wolności obywatelskich podanymi we wniosku grupy posłów.

**23.** Celem lustracji powinno być tylko uniemożliwienie odbudowy, czy utrwalenie systemu totalitarnego. Jeżeli nie ma ryzyka odbudowy komunistycznego państwa totalitarnego, to lustracja jest niepotrzebna. Potrzebne jest wtedy bieżące przeciwdziałanie wszelkim

próbom budowy na nowo metod totalitarnych, związanych z ograniczaniem czy łamaniem konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Oczywiście – jak była już wielokrotnie mowa – czyny przestępcze popełnione przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu komunistycznego powinny być ścigane i karane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem karnym.

**V. Preambuła ustawy z 18 sierpnia 2006 r.  
jako jej normatywna synteza.**

24. Dla rozliczenia wydarzeń i zjawisk z przeszłości zastosowano w preambule ustawy z 18 października 2006 r. zupełnie niecodzienną konstrukcję prawną. Zadekretowano powszechnie obowiązującą wersję historii dotyczącą Polski w latach 1944-1990. Ustalono, że PRL była państwem zbrodniczym, bo związanym z komunizmem (złem absolutnym). Totalitarne państwo komunistyczne ze swej istoty służyło zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamało prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałciło prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Trwale łamało prawa człowieka i obywatela.

Wprowadzone do naszego ustawodawstwa wskazane oceny historyczne delegalizują PRL i tym samym zrywają ciągłość państwowości i ustawodawstwa.

Preambuła ustawy wprowadza wraz z tym wszystkim nowy, wiążący wszystkich standard moralny. Uznaje osoby, które pracowały lub służyły w organach bezpieczeństwa państwa, albo udzielały mu pomocy jako tzw. osobowe źródło informacji za, z mocy prawa współodpowiedzialne, za powstanie i utrzymanie zbrodniczego systemu totalitarnego, a więc niedające gwarancji uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości. Wprowadzony standard moralny staje się wiążącą (bez badania konkretnych wydarzeń i zjawisk z przeszłości, bez żadnej indywidualizacji) oceną ludzkich działań. Z mocy prawa następuje też penalna stygmatyzacja osób, które pracowały lub służyły w organach bezpieczeństwa państwa, albo udzielały im pomocy jako tzw. osobowe źródło informacji. Ta penalna stygmatyzacja uzasadnia wobec tych osób dalszy system środków represyjnych przewidzianych w samej ustawie z 18 października 2006 r. oraz w innych rozwiązaniach prawnych dotyczących obsady funkcji, stanowisk i zawodów, dla których wymagany jest ustawowy wymóg zaufania publicznego. Według preambuły dane napiętnowanych osób mają być

powszechnie dostępne „ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach „pełniących funkcje, zajmujących stanowiska i wykonujących zawody wymagające zaufania publicznego.”

Przyjęta w preambule konstrukcja prawna dotyka więc podstawowych spraw związanych z polską państwowością i konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw i wolności wszystkich obywateli. Te rozwiązania nie tylko ze względu na swoją wzniosłą, emocjonalno-polityczną stylistykę, ale i swoje daleko posunięte konsekwencje prawne w zasadzie nie mają odpowiednika w dotychczasowym ustawodawstwie, którego zarys został wcześniej przedstawiony.

25. Wcześniej już była mowa, że gwarantowana przez demokratyczne państwa prawne wolność myśli i sumienia (art. 53 ust. 1 i art. 54 Konstytucji) pozwala każdemu swobodnie wyznawać, przyjmować i uzewnętrzniać indywidualnie lub wspólnie z innymi własne przekonania, a więc i oceny historyczne. Tak, jak nasza Konstytucja, o swobodzie wyznawania, przyjmowania i uzewnętrzniania światopoglądu, a więc i ocen historycznych według naszego uznania, mówi art. 9 i art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prawo **nie** powinno narzucać jednej oceny przeszłości i wyciągać z tej oceny określonych skutków prawnych wobec obywateli. Chodzi oczywiście o dawną, legalną działalność, której nie można postawić zarzutu, że była w prawie międzynarodowym uznana za działalność zbrodniczą.

Doświadczenia żyjącego pokolenia muszą być traktowane z poszanowaniem przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji), równości wszystkich wobec prawa (art. 32) prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47), autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 2 i 4) i pozostałych praw i wolności wymienionych we wniosku grupy posłów. Żywy człowiek jest podmiotem, a nie przedmiotem, czyli nie jest żadnym „śladem”, „ujawnieniem”, czy „kolejnym skandalem” lustracyjnym. Z dokumentów powinni historycy korzystać tylko przy pełnym respektowaniu wszystkich konstytucyjnych gwarancji przysługujących wszystkim obywatelom. Żadna narzucona wersja historii nie może być powodem do traktowania kogokolwiek jako wykluczonego, stanowiącego tylko „obiekt badań”. Jak już wcześniej wskazałem dla celów naukowych powinny być udostępniane tylko kopie dokumentów z zaczerpniętymi informacjami osobistymi, a informacje osobiste o osobach nieżyjących, co najmniej 30 lat po ich śmierci.

Konstytucyjne prawa i wolności są zagrożone nie tylko przez nie przejmujących się prawem badaczy archiwów IPN. Mamy bowiem jeszcze „historyków”, którzy z pominięciem zasad i procedur demokratycznego państwa prawnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wyroków sądów powszechnych, starają się wykazać swoją przydatność w lustrowaniu społeczeństwa.

W żadnym cywilizowanym państwie historyk nie może zastępować wymiaru sprawiedliwości. Prawo, polityka i historia są od siebie wyraźnie oddzielone. Wymiar sprawiedliwości nie powinien bowiem uprawiać polityki, polityka nie może wywierać nacisku na wymiar sprawiedliwości, a historykom nie wolno decydować o sprawach prawnych (zwłaszcza związanymi z prawami i wolnościami człowieka i obywatela) ani poświęcać się działaniom stanowiącym substytut polityki.

Historyk może przed sądem (w tym sądem administracyjnym) występować tylko, jako biegły (znawca) przeszłości, bezstronny badacz. Nie może przybierać pozycji jakiegokolwiek wyroczni, stojącej ponad sądami, czy stojącego ponad orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, strażnika narodowego sumienia. Wszystkie decyzje, z zachowaniem należącego dystansu wobec faktów i związanych z nimi najróżniejszych interesów może podejmować tylko sędzia. Historyk wyraża swój pogląd. Może odczuwać moralne rozterki, może być emocjonalny i wrażliwy na wysuwane pod jego adresem „oczekiwania społeczne”. To jego prywatne problemy – problemy uczonego (intelektualisty).

Sędzia jest obciążony ciężarem decyzji, którą ogłasza, jako zgodną z prawem. Ma przyznaną niezależną władzę i oczekuje się od niego całkowitego obiektywizmu. Nie powinien ulegać emocjom, czy jakimkolwiek naciskom i oczekiwaniom. Sędzia po ustaleniu stanu faktycznego sprawy (prawniczej prawdy obiektywnej) zgodnie ze ściśle unormowanymi regułami postępowania dowodowego dokonuje prawnej kwalifikacji (rozważa jaką normę prawną należy zastosować w danym, konkretnym przypadku i następnie stosuje ją). Udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić tylko przy pomocy legalnych środków, czyli jest ściśle związane z zasadą praworządności. Rozstrzygnięcia sędziego są wiążące – ustalają dla obywateli prawa i obowiązki, nakładają kary i inne obciążenia. Sędzia za swoje decyzje jest odpowiedzialny w ramach reguł obowiązujących w ramach władzy sądowniczej.

Historycy ustalają „fakty historyczne” w oparciu o swoje oceny, kierując się własnym poczuciem przyzwoitości, tradycją „duchem czasu”, regułami szkoły historycznej, z którą czują się związani. Historyk nie odpowiada przed nikim poza sobą

samym i swoją społecznością naukową. Historycy – jak była już mowa – mogą pełnić rolę biegłych od przeszłości. Nie powinni jednak podejmować rozstrzygnięć prawnych. W przeciwnym razie – jak wspomniałem – zostaje naruszona jedna z kardynalnych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Prawdziwym nieszczęściem jest jednak pisanie przez historyków przepisów o rozliczeniach z przeszłością. Żywi ludzie są wtedy traktowani jako „ślad”, „kontakt”, kolejna kategoria „tajnego współpracownika”, czy jedna z odmian „agenta” (z pominięciem problemu ochrony praw i wolności, które przyznaje każdemu człowiekowi i obywatelowi nasza Konstytucja). Nie dopuszcza się do skutecznego poprawiania opublikowanych katalogów (dokonujących, jak wiadomo, publicznej stygmatyzacji określonych osób) w oparciu o wydane w sprawie prawomocne orzeczenia sądowe, chce się archiwizować nawet takie oświadczenia lustrowanych, których składanie zostało uznane za niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, aby nie psuć zbioru odkrytych, czy ujawnionych nowych „źródeł historycznych”. Orzeczenie Trybunału przyznające uczestnikowi postępowania lustracyjnego indywidualny dostęp do dotyczących go danych w zbiorach IPN (art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji) zamieniono na **powszechny dostęp** do akt lustrowanych ludzi (traktowanych po prostu jak – źródło historyczne).

Zmienia się także prawnicze pojęcie czasu. Czas pozostający w dyspozycji sędziego jest zawsze „skończony”. Kończy się on z chwilą wydania ostatecznego, czy prawomocnego orzeczenia. Tymczasem wychodząc poza ścisłe ustawowe granice instytucji wznowienia historycy wprowadzili nowe, bardzo długie okresy, w których można podjąć sprawę na nowo w związku z odkryciem w archiwach kolejnych materiałów, „śladów” itp. Prawda historyka – badacza jest bowiem nieskończona i podlega stałej korekcie „w miarę postępu badań”. Chce się to jednak stosować przy lustracji do żyjących ludzi, niwecząc zasadę zakończenia każdej sprawy w rozsądnym terminie i oferując obywatelom zamiast bezpieczeństwa prawnego życie w cieniu stałych podejrzeń.

Przyjęta w preambule ustawy z 18 października 2006 r. obowiązująca wersja historii traktuje PRL jako formację zbrodniczą, niegodną wpisania w zasadę ciągłości polskiej państwowości. Ma to uzasadniać – jak była już mowa – delegalizację PRL dla celów lustracji.

**26.** Z pracą agentów i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa mieliśmy i mamy do czynienia w każdym państwie. Oczywiście są wśród nich osoby przestrzegające obowiązujący porządek prawny, ale i osoby go łamiące. Za bezprawne czyny ci, którzy je



popelnili powinni być pociągnięci do odpowiedzialności zgodnie z zasadami stosowanymi przez cywilizowane narody.

Nie można jednak *ex post* penalizować działań, które w momencie ich realizacji były legalne i są także legalne obecnie, chyba że się zerwie ciągłość państwa i prawa.

W minionym stuleciu w Polsce aż trzykrotnie rozstrzygano, co zrobić z obowiązującymi przepisami prawnymi w związku z transformacją ustrojową. Po raz pierwszy w odrodzonej II Rzeczypospolitej, po raz drugi w początkach Polski Ludowej i po raz trzeci w latach dziewięćdziesiątych.

We wszystkich trzech przypadkach zdecydowano o zachowaniu w mocy przepisów prawnych ustanowionych i obowiązujących w odmiennej sytuacji ustrojowej. W II Rzeczypospolitej postanowiono, że zachowują moc obowiązującą przepisy prawne państw zaborczych do czasu zastąpienia ich przepisami polskimi. W Polsce Ludowej zdecydowano o przejściu przepisów prawnych ustanowionych i obowiązujących w II Rzeczypospolitej z pewnymi istotnymi wyjątkami. Również w okresie transformacji ustrojowej w latach dziewięćdziesiątych przejęto przepisy prawne ustanowione i obowiązujące w Polsce Ludowej. Na zasadzie ciągłości prawa oparte jest całe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. O tym, czy zaskarżona decyzja była zgodna z prawem rozstrzyga się na podstawie przepisów obowiązujących w chwili jej wydania. Niezależnie czy w sprawie chodzi o przepisy prawne państw zaborczych do czasu ich zastąpienia przepisami polskimi, czy o przepisy II Rzeczypospolitej, czy o przepisy ustanowione w PRL, czy w III Rzeczypospolitej. Takie samo stanowisko przy badaniu, czy mamy do czynienia z kategorią praw nabytych prezentuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. tylko przykładowo orzeczenia w sprawie mienia kościołów i związków wyznaniowych, prawa rybołówstwa opartego na ustawodawstwie jednego z państw zaborczych, obligacji skarbowych II Rzeczypospolitej, różnych ustaw z okresu PRL itp.). Na ciągłości prawa opiera się też całe orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej w znanej uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą (M.P. Nr 12, poz. 200) stwierdził, że nawet nieważność naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie „aktów rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych – decyzji właściwych organów władzy państwowej”, a więc nie może być dokonana *implicite* np. przez przyjęcie tylko określonej wersji historii traktującej PRL jako formację zbrodniczą, wyłączonej z tysiącletniej historii polskiej państwowości. Pełen zawsze

szacunku do historii Senat zapewne pamiętał, że II RP płaciła emerytury funkcjonariuszom państw zaborczych (Austrii, Rosji i Prus), którzy po 1918 r. zostali obywatelami polskimi. Wysługę w armiach zaborczych zaliczano do wysługi lat w Wojsku Polskim.

Legalność działania organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 musi zakładać ustawa 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). Gdyby bowiem organy bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 były nielegalne, to nie mogłyby wytworzyć legalnych dokumentów składających się na zasoby archiwalne IPN.

Na ogólną delegalizację PRL, a tym samym i jego organów nie pozwalają ratyfikowane przez PRL traktaty międzynarodowe, dotyczące najżywoźniejszych interesów Polski (np. granic), uczestnictwa w międzynarodowym życiu prawnym (np. ONZ) itd. Co więcej – jak była już o tym mowa – zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe ratyfikowane przez PRL mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi przyjętymi po 1989 r.

W tej sytuacji zrywanie ciągłości prawa wymaga ogromnej rozważy, gdyż musi być dokonywane z pełną świadomością co do swoich skutków zarówno w prawie wewnętrznym, jak i w prawie międzynarodowym. Zagrożony może być bowiem byt Rzeczypospolitej Polskiej, będącej dobrem wspólnym wszystkich obywateli (por. art. 1 Konstytucji stanowiący naczelną dyrektywę dla władzy ustawodawczej). Zerwanie ciągłości nie może być też dokonane w sposób nie do końca określony, niejako „przy okazji”, w preambule jakiejś ustawy, a więc z naruszeniem elementarnych reguł poprawnej legislacji (por. art. 2 Konstytucji).

**27.** Wcześniej wskazano, że preambuła do ustawy z 18 października 2006 r. po zerwaniu na użytek ustawy ciągłości prawnej z PRL wprowadziła nowy, wiążący wszystkich standard moralny. Z mocy prawa uznano, że osoby które pracowały lub służyły w organach bezpieczeństwa państwa, albo udzielały mu pomocy jako osobowe źródło informacji są współodpowiedzialne za powstanie i utrzymanie zbrodniczego systemu totalitarnego, a więc muszą być uznane za niedające gwarancji uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości.

Mamy tu do czynienia z klasycznym błędem przesunięcia kategoryjnego. To nie etyka – jak jest przyjęte we wszystkich cywilizowanych państwach – ma wpływać na treść norm prawnych, a odwrotnie prawo ma określać co jest etyczne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 przypomniał, że standardy etyki

dziennikarskiej nie mogą być ustalane przez organy o charakterze politycznym (w wypadku sprawy sygn. U 4/06 przez KRRiT).

Regulowanie prawem zagadnień moralnych nie świadczy o sile, a raczej o słabości władzy.

Donosicielstwo stanowi problem moralny i obyczajowy. W większości grup zawodowych jest uznawane za naganne i obrzydliwe. Istniało ono jednak zawsze. Na osobowych źródłach informacji opiera się i obecnie praca policji i służb specjalnych. Zalicza się te źródła do dopuszczalnych chociaż tzw. niekonwencjonalnych działań organów prowadzących czynności śledczo-dochodzeniowe. Korzysta z nich Policja wraz z Prokuraturą, Urzędy Kontroli Skarbowej, CBA, ABW, AW itp. Donosicielstwo, jako uznawany za obrzydliwy i naganny problem moralny i obyczajowy nie jest jednak problemem prawnym. Z prawnego punktu widzenia mieszcząca się w ramach wyznaczonych obowiązującym porządkiem normatywnym tajna współpraca nie podlegała i nie podlega karze. W zbiorach zastrzeżonych IPN są czynni agenci – dawni agenci PRL, a przepisy określają obecne zasady werbowania nowych informatorów. Preambuła normując problem moralny i obyczajowy przekroczyła dopuszczalny dla ustawodawstwa zakres treści (art. 2 Konstytucji).

**28.** Wprowadzony przez preambułę powszechnie obowiązujący standard moralny służy ukaraniu poprzez stygmatyzację penalną osób pełniących funkcje, zajmujących stanowiska i wykonujących zawody wymagające zaufania publicznego, które pracowały lub służyły w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, albo udzielały mu pomocy jako tzw. osobowe źródło informacji.

Dokonana stygmatyzacja ma być natychmiast upubliczniona (na początek przez powszechnie dostępne katalogi IPN) „ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji”. Tym samym, w sposób nie spełniający żadnych rygorów ścisłości wymaganych od regulacji penalnych (por. art. 2 Konstytucji) prowadzona została nowa, nieznana ustawodawstwu karnemu kara – kara infamii. Nie mieści się ona w ramach standardów karania wymaganych przez art. 42 ust. 1 Konstytucji. W miejsce odpowiedzialności indywidualnej wprowadza odpowiedzialność zbiorową. Zrywa z zasadą *lex retro non agit* pozwalając karać za czyny, które nie były przestępstwem w chwili ich popełnienia. Dotyczy to zarówno stygmatyzacji penalnej dokonywanej przez preambułę wraz z publikacją katalogów IPN (w powszechnym odbiorze po prostu list hańby konfidentów – komunistycznych agentów), jak i dalszych

środków represyjnych stosowanych w ramach postępowania lustracyjnego nakładających się na karę infamii (stygmatyzacja penalna). Ustawa tworzy w ten sposób wielostopniowy system represyjny. Postępowanie katalogowe nie spełnia żadnych wymogów tzw. sprawiedliwości proceduralnej związanej z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Z kolei postępowanie lustracyjne, będące niewątpliwie postępowaniem represyjnym, zawiera także istotne luki powodujące wyraźne naruszenie szeregu zasad sprawiedliwości proceduralnej. Kara infamii określona w preambule nakładająca się na kary przewidziane w postępowaniu lustracyjnym jest niezgodna także z dalszymi wzorcami konstytucyjnymi wymienionymi we wniosku posłów.

Są ogromne trudności z wyobrażeniem sobie jakie znaczenie – jak twierdzą twórcy ustawy z 18 października 2006 r. – „dla aktualnego stanu społeczeństwa i jego przyszłości” ma współpraca, czy styczność sprzed 17, ale może i sprzed 60 lat z organami bezpieczeństwa PRL. Natomiast jest zupełnie oczywiste, że wprowadzona przez preambułę kara infamii (niezależnie od sprzężonych z nią kar pozbawiających możliwości wykonywania zawodu, prowadzenia pracy naukowej, ograniczających wolność słowa itp.) pozwala moralnie nękać, zastraszać, czy poniżać. Prowadzić to może do izolacji społecznej, deprecjacji, poczucia bezsilności i odrzucenia. Konsekwencją takiego procesu mającego trwać do końca życia (a prawdopodobnie przenoszonego i na następne pokolenia) będzie co najmniej silny stres oraz związane z nim choroby somatyczne i psychiczne.

Preambuła ustawy z 18 października 2006 r. powołuje się na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach lustrowanych (za okres 1944-1990). Tymczasem nie ma żadnych takich konstytucyjnych gwarancji; Konstytucja RP z 1997 r. nie działa wstecz (gdyby działała utożsamiałaby się z państwem totalitarnym z lat 1944-1990). Art. 61 Konstytucji gwarantuje więc dostęp do informacji o organach i osobach pełniących funkcje publiczne tylko od 17 października 1997 r. Stąd także nie można zgodzić się z twierdzeniem, że celem lustracji jest jawność życia publicznego (powszechne prawo do informacji „o agenturalnej przeszłości konfidentów komunistycznych”) i że ten cel pozwala, na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji – bez przeszkód- ograniczyć w stosunku do lustrowanych osób prawo do prywatności, autonomii informacyjnej itp. Celem lustracji – jak była już kilkakrotnie mowa – może być tylko uniemożliwienie odbudowy, czy utrwalenia komunistycznego systemu totalitarnego.

29. Skoro preambuła ustawy z 18 sierpnia 2006 r. dzięki swojej unikalnej konstrukcji stanowi normatywną syntezę całej ustawy, to stwierdzenie niezgodności preambuły ze wskazanymi na wstępie wzorcami konstytucyjnymi czyni zbędnym badanie 46 zarzutów postawionych ustawie we wniosku Grupy posłów, chociaż podzielam stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności określonych w wyroku przepisów ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

\* \* \*

Przyjęte dla rozliczenia przeszłości (lat 1944-1990) zupełnie niekonwencjonalne rozwiązania jurystyczne w preambule ustawy z 18 października 2006 r. nie mieszczą się w regułach demokratycznego państwa prawnego. Skoro preambuła jest tu normatywną syntezą całej ustawy, to wejście w życie tej ostatniej mogłoby uruchomić działania związane z brzmieniem art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 77 ust. 1, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej ( obok organów władzy wykonawczej i sądowniczej, także organów władzy ustawodawczej).

Wprowadzenie w życie ustawy w całości niezgodnej z odpowiednimi unormowaniami Konstytucji i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (por. powołane na początku niniejszego zdania odrębnego artykuły Konstytucji i europejskiej Konwencji) mogłoby spowodować, że konkretne osoby zaczęłyby dochodzić wynagrodzenia szkód, jakie mogłaby wyrządzić im w zakresie godności ludzkiej, pozycji zawodowej, czy społecznej taka ustawa.

Bohdan Zdziennicki