

**WYROK**  
z dnia 5 marca 2003 r.  
**Sygn. akt K 7/01\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Janusz Niemcewicz  
Marek Safjan – sprawozdawca  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak  
Jerzy Stępień  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Lidia Banaszkiewicz,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie 5 marca 2003 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 w zw. z art. 11 i w zw. z art. 40 ust. 3 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 1997 r. Nr 70, poz. 443 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyka on osób, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa – z art. 30, art. 32 oraz art. 47 Konstytucji,
- 2) art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 77 ust. 2, art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,

o r z e k a:

**1. Art. 2 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, Nr 57, poz. 618, Nr 62, poz. 681 i Nr 63, poz. 701, z 2000 r. Nr 43, poz. 488 i Nr 50, poz. 600 oraz z 2002 r. Nr 14,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2003 r. w Dz. U. Nr 44, poz. 390.

poz. 128, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 765, Nr 153, poz. 1271 i Nr 175, poz. 1434) jest zgodny z art. 30, art. 32 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**2. Art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim obejmuje tajemnicą i wyłącza z obowiązku publikacji zawarte w części B załącznika dane dotyczące funkcji i czasu jej pełnienia w organach bezpieczeństwa państwa są niezgodne z art. 32 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**3. Art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962) i z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz nie są niezgodne z art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

**umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na skutek cofnięcia wniosku.**

UZASADNIENIE:

## I

### **A. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego**

1. We wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca niezgodność z Konstytucją przepisów określających treść i tryb podania do publicznej wiadomości oświadczeń osób pełniących funkcje publiczne oraz kandydujących do pełnienia takich funkcji, stwierdzających fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, w sytuacji gdy osoby te faktycznie nie pełniły funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa. Problem będący przedmiotem wniosku sprowadza się zatem do oceny zgodności z Konstytucją regulacji nakazującej, bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania sądowego, podanie do publicznej wiadomości informacji niepełnej, wyłączającej dane dotyczące funkcji i czasu jej pełnienia w organach bezpieczeństwa państwa.

### **B. Kwestionowane przepisy**

2. Wnioskodawca wskazuje na niezgodność przepisów art. 2, art. 11 i art. 40 ust. 3 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.; dalej: ustawa lustracyjna) w zakresie, w jakim dotyczą osób, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa.

Zgodnie z art. 2 organami bezpieczeństwa w rozumieniu ustawy są: 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego PKWN, 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego, 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, 5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich,

powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych, 6) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza, 7) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki, 8) Informacja Wojskowa, 9) Wojskowa Służba Wewnętrzna, 10) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, 11) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz okręgach wojskowych; a także organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych o zadaniach podobnych do organów wyżej wymienionych; przy czym jednostkami Służby Bezpieczeństwa w rozumieniu ustawy są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te, które były ich poprzedniczkami.

Art. 11 ustawy lustracyjnej stanowi z kolei, że treść oświadczenia osoby kandydującej do pełnienia funkcji publicznej (art. 7), stwierdzającego fakt jej pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, w części A określonej wzorem stanowiącym załącznik do ustawy, podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” organ, któremu oświadczenie zostało złożone; treść oświadczenia kandydata na Prezydenta RP, posła lub senatora stwierdzającego fakt ich pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, w części A określonej wzorem stanowiącym załącznik do ustawy, podaje się do publicznej wiadomości w obwieszczeniu wyborczym.

Natomiast w myśl art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej sąd podaje do wiadomości publicznej w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” treść oświadczenia osoby pełniącej funkcję publiczną, stwierdzającego fakt jej pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, w części A określonej wzorem stanowiącym załącznik do ustawy.

### **C. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 13 lutego 2001 r. wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 2 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej, opierając wniosek na następujących argumentach:

Sytuacja faktyczna osób podlegających ustawie lustracyjnej nie jest jednakowa, ustawa dotyczy bowiem różnych okresów historycznych, w których w organach objętych jej działaniem zachodziły istotne zmiany. Na podstawie przepisów ustawy lustracyjnej nie da się zatem zachowań poszczególnych osób ani zbiorczo zakwalifikować, ani wystarczająco zindywidualizować. Z zakwestionowanych przepisów ustawy wynika, że mają one zastosowanie również do osób, które pełniły czynności służbowe nie należące wprost do istoty pracy (służby) w organach bezpieczeństwa państwa. Ustawa lustracyjna w żadnym z przepisów nie definiuje bowiem – w odróżnieniu od pojęcia współpracy – pojęcia służby (pracy) w organach bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca zastosował jedynie kryterium czysto formalne, bez wchodzenia w istotę wykonywanej pracy (służby). W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika, 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, ponieważ osoby te nie charakteryzują się cechą relewantną w równym stopniu. Brak indywidualizacji charakteru pracy i konkretnych czynów prowadzi również do dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.

W opinii Rzecznika zakwestionowane przepisy naruszają także w sposób oczywisty godność osób (art. 30 Konstytucji), które nie miały nic wspólnego z istotą służby (pracy) w organach bezpieczeństwa państwa, a zostały potraktowane na równi z rzeczywistymi

funkcjonariuszami tych organów. Publikowanie nazwisk takich osób w „Monitorze Polskim”, bez indywidualizacji ich czynów, godzi w godność człowieka stanowiącą źródło jego wolności i praw. Rzecznik, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przypomniał, że podanie do wiadomości publicznej informacji o współpracy z organami bezpieczeństwa państwa musi w praktyce prowadzić do naruszenia dobrego imienia osób objętych tą informacją i stwarzać swoistą „karę infamii”.

Nie ulega również wątpliwości, że treść oświadczenia publikowanego w „Monitorze Polskim” dotyczy sfery życia prywatnego, skoro osoba składająca oświadczenie ma podać do wiadomości publicznej fakty dotychczas nieznane, związane z jej działalnością w latach 1944-1990. Negatywne skutki takiej publikacji dotyczą przy tym nie tylko samej osoby, która złożyła oświadczenie, ale także jej rodziny. W wyniku publikacji wszystkich nazwisk narażona zostaje cześć i dobre imię osób, którym nie można postawić zarzutu „zawinionego, niegodziwego działania”. W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika, zaskarżone przepisy naruszają art. 47 Konstytucji.

W opinii Rzecznika przepis art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej pozbawił także osoby składające oświadczenie prawa do obrony swojej czci i dobrego imienia przed niezależnym, niezawisłym i bezstronnym sądem. Regulacja ta przesądza o sytuacji prawnej obywatela bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania sądowego, nawet takiego, które przysługuje w przypadku „kłamstwa lustracyjnego”. Przepis art. 40 ust. 4 ustawy nie zapewnia możliwości zaskarżenia decyzji sądu o publikacji oświadczenia. Z treści art. 19 w zw. z art. 23 i art. 24 ustawy lustracyjnej wynika bowiem jedynie prawo odwołania się stron od orzeczenia sądu zapadłego po przeprowadzeniu rozprawy. Ustawa powinna natomiast jednoznacznie przesądzać, że prawo to przysługuje również osobie, której oświadczenie jest publikowane, zwłaszcza wtedy, gdy osoba ta, przysyłając do sądu oświadczenie, podkreśla, że wykonywane przez nią czynności nie były związane z istotą organów bezpieczeństwa państwa. Zdaniem Rzecznika procedura przewidziana w art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej zamyka obywatelom drogę do sądu i jest niezgodna z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Pozbawienie drogi sądowej dla rozstrzygnięcia o prawach cywilnych, a do nich należą cześć i dobre imię, stanowi jednocześnie naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł ponadto, że kwestia konstytucyjności przepisu art. 2 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych. Rzecznik podzielił wówczas zarzuty skarżących. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, umorzył postępowanie w sprawie, uzasadniając to brakiem spełnienia przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. W związku z umorzeniem z przyczyn formalnych postępowania w sprawie SK 10/99, Rzecznik uznał za konieczne wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ przepis art. 2 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim dotyczy osób, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa, jest niekonstytucyjny; wkracza w sferę prywatności, pozbawiając prawa do rzetelnego i publicznego procesu oraz prawa do żądania sprostowania informacji niepełnych; naraża na szwank cześć i dobre imię osób podlegających tym przepisom oraz dotyczy osób ich najbliższych.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 27 lutego 2001 r. rozszerzył zakres wniosku z 13 lutego 2001 r. o art. 11 ustawy lustracyjnej.

Zdaniem Rzecznika rozszerzenie wniosku o art. 11 ustawy lustracyjnej stało się konieczne, ponieważ zaskarżone przepisy dotyczą nie tylko osób pełniących w dniu

wejścia w życie ustawy funkcje publiczne, ale także osób, o których mowa w art. 7 ustawy – kandydujących na takie funkcje. Jedyną różnicą jaka zachodzi między art. 40 ust. 3 i art. 11 ustawy lustracyjnej polega na tym, że w przypadku art. 11 oświadczenie do publicznej wiadomości podaje nie sąd, lecz organ, któremu oświadczenie zostało złożone. Rzecznik podtrzymał swoje stanowisko wyrażone we wniosku z 13 lutego 2001 r. i stwierdził, że argumentacja dotycząca niekonstytucyjności art. 40 ust. 3 jest także aktualna w stosunku do art. 11 ustawy lustracyjnej.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 marca 2002 r. poinformował, że nie wycofuje wniosku w niniejszej sprawie, gdyż unormowania zawarte w ustawie z 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP (Dz. U. Nr 14, poz. 128) nie czynią wniosku bezprzedmiotowym.

6. Prokurator Generalny w piśmie z 30 maja 2001 r. przedstawił stanowisko, że zakwestionowane przepisy ustawy lustracyjnej są zgodne z art. 30, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 47 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, i nie są niezgodne z art. 176 ust. 1 i art. 51 ust. 4 Konstytucji.

Prokurator podkreślił, że celem ustawy lustracyjnej nie jest karanie domniemyanych sprawców, co niewątpliwie wymagałoby indywidualizacji zachowań osób lustrowanych dla ustalenia stopnia winy, ale uniemożliwienie szantażu. Skoro ustawodawca uznał, że fakt pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, niezależnie od rodzaju konkretnych działań czy zachowań osób lustrowanych, stwarza niebezpieczeństwo użycia go dla szantażu, to oczywistym środkiem do uniknięcia tego niebezpieczeństwa jest podanie takiego faktu do publicznej wiadomości. W praktyce, z uwagi na powszechną negatywną ocenę organów bezpieczeństwa państwa działających w latach 1944-1990, podanie takich faktów do publicznej wiadomości musi prowadzić do naruszenia dobrego imienia osób lustrowanych i pociągać za sobą swoistą „karę infamii”. Jest to jednak, zdaniem Prokuratora, skutek, którego uniknąć nie można, ponieważ celu ustawy nie da się inaczej osiągnąć.

Przy ocenie zakwestionowanej regulacji, w opinii Prokuratora, nie można również pominąć faktu, że generalnie praca, służba lub współpraca z organami bezpieczeństwa państwa była wynikiem świadomego wyboru, zaś w innych sytuacjach, gdy decyzja ta była wymuszona przez groźbę utraty życia lub zdrowia, osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia może żądać wszczęcia przez sąd postępowania lustracyjnego dla ustalenia tego faktu (art. 18a ust. 4 i art. 22 ust. 3 ustawy).

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora, kwestionowane przepisy art. 2 w zw. z art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej są zgodne z art. 30 Konstytucji, bowiem ingerencja w sferę wolności i praw jednostki, wynikająca z podania do publicznej wiadomości faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, nie narusza zasady proporcjonalności, gdyż zastosowany środek jest konieczny dla osiągnięcia celu ustawy.

Odnośnie zarzutu sprzeczności kwestionowanych przepisów z art. 47 Konstytucji, Prokurator powołał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie sygn. K. 24/98. Zgodnie z tym stanowiskiem należy uznać, że sfera prywatności naruszona jest przez sam obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, jednakże znajduje to uzasadnienie w przyjętej przez ustawodawcę ogólnej koncepcji lustracji, i jest bezpośrednią konsekwencją woli pełnienia funkcji publicznych. Wynikłe z samych

założeń lustracji ograniczenie prawa do prywatności musi być uznane za konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, zatem za wyczerpujące przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w pełni uzasadnia zgodność art. 2 w zw. z art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 47 Konstytucji.

W opinii Prokuratora zakwestionowane przepisy nie naruszają także prawa do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Ustawa lustracyjna rozróżnia pracę, służbę w organach bezpieczeństwa państwa od współpracy z tymi organami, co wynika zarówno z tytułu ustawy, jak i treści jej art. 2 i art. 4. Rozróżnienie to znajduje także wyraz w publikacjach oświadczeń, które zamieszczane są odpowiednio w trzech „transzach”. Dla każdego odbiorcy takiej informacji jest zatem jasne, jaki związek łączył konkretną osobę z organami bezpieczeństwa państwa.

Zarówno osoby pełniące określone w ustawie lustracyjnej funkcje publiczne, jak i osoby kandydujące do pełnienia tych funkcji, są w jednakowym stopniu zobowiązane do ujawnienia takich samych faktów ze swojej przeszłości, które z kolei podlegają podaniu do publicznej wiadomości na jednakowych zasadach. Ustawodawca uznał bowiem za cechę istotną sam fakt pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, co czyni prawnie relewantną sytuację adresatów zakwestionowanych przepisów. Na tyle, na ile w ramach przyjętych założeń ustawy lustracyjnej było to możliwe, ustawodawca dał wyraz różnicom między pracą, służbą oraz współpracą z organami bezpieczeństwa państwa. Indywidualizacja zachowań osób w ramach świadczonej pracy, pełnionej służby czy współpracy z organami bezpieczeństwa państwa pozostaje, zdaniem Prokuratora, poza zakresem ustawy lustracyjnej, której celem, jak wyżej wskazano, nie jest karanie osób lustrowanych.

Zdaniem Prokuratora niezasadny jest również zarzut dotyczący naruszenia przez art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Rozwiązanie przyjęte w zakwestionowanych przepisach, dotyczące niezwłocznej publikacji oświadczeń stwierdzających fakt pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, zdeterminowane jest specyfiką konstrukcji ustawy lustracyjnej. W stosunku do osób, które złożyły oświadczenie o treści pozytywnej, „automatyczna” publikacja tych oświadczeń jest zakończeniem „lustracji”. Tym samym cel ustawy zostaje osiągnięty. Logika tego rozwiązania wskazuje, że brak jest przedmiotu, który stanowiłby „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skoro oświadczenie potwierdza fakty, które wystąpiły w przeszłości, a jego publikacja jest obowiązkiem nałożonym przez ustawę, to trudno określić, o czym w takiej sytuacji miałyby rozstrzygać sąd. Uprawnienie do skierowania takiej sprawy na drogę sądową oznaczałoby w istocie albo dopuszczalność kwestionowania faktów przez siebie przyznanych, albo uchylene wyrokiem sądowym ustawowego obowiązku publikacji oświadczeń o treści pozytywnej.

Zdaniem Prokuratora zakwestionowane art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej nie są również niezgodne z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w sytuacji, w której droga sądowa nie przysługuje nie można mówić o naruszeniu zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Zakwestionowane przepisy ustawy lustracyjnej nie są także niezgodne z art. 51 ust. 4 Konstytucji, gdyż przepis ten, ze względu na brak treściowego związku, nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 24 lutego 2003 r. zmienił stanowisko w sprawie, uznając, że: 1) przepisy art. 2 w zw. z art. 11 i 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej są niezgodne z art. 32 i są zgodne z art. 30 i art. 47 Konstytucji; 2) przepisy art. 11 i 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, i nie są niezgodne z art. 176 ust. 1 i art. 51 ust. 4 Konstytucji. Powyższą zmianę stanowiska oparł na następujących argumentach:

Konsekwencją przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji lustracji jest niemożność dokonania zindywidualizowanej oceny zachowań osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia, w szczególności osób świadczących pracę oraz pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Czysto formalne kryterium pracy lub służby powoduje, niezależnie czy wykonywana funkcja wiązała się z istotą organów bezpieczeństwa państwa, że wszystkie osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia w konsekwencji traktowane są przez prawo jednakowo – poprzez podanie tych faktów do publicznej wiadomości. Zastosowanie wyłącznie kryterium formalnego, jakim jest stwierdzenie faktu pracy lub służby z pominięciem uwarunkowań faktycznych, takich jak rodzaj i czas pełnienia funkcji w organach bezpieczeństwa państwa, jest obiektywnie nieusprawiedliwione i prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Należy także zwrócić uwagę, że ustawodawca nowelizując kwestionowaną ustawę (ustawą z 13 września 2002 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne; Dz. U. Nr 175, poz. 1434) odstąpił od mechanicznego powiązania oświadczenia wyłącznie z faktem współpracy, poprzez wprowadzenie innych niż tylko formalne, przesłanek pozwalających na indywidualną ocenę zachowań „współpracowników”. Pozostawienie w dotychczasowym kształcie konstrukcji lustracji w odniesieniu do pracy lub służby, oznacza różnicowanie mechanizmów badania związków z organami bezpieczeństwa państwa osób podlegających lustracji, a tym samym nieuzasadnione zróżnicowanie zakresu ochrony ich praw.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko i argumentację wyrażone w piśmie procesowym z 30 maja 2002 r. odnośnie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 30 i art. 47 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego uzasadniony jest natomiast zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia przez przepisy art. 11 i 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej konstytucyjnego prawa do sądu. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja „automatycznej” publikacji oświadczeń o treści pozytywnej ma charakter arbitralny, nie przewiduje bowiem żadnych instrumentów ochrony konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostki, do których naruszenia dochodzi w rezultacie podania treści oświadczenia do publicznej wiadomości. W szczególności w tzw. sytuacjach granicznych, kiedy osoba lustrwana, z uwagi na niejasność wielu podstawowych przepisów ustawy, nie może jednoznacznie zakwalifikować swojej funkcji pełnionej w organach bezpieczeństwa państwa, a pragnąc uniknąć ryzyka związanego ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia, decyduje się na złożenie oświadczenia pozytywnego i znoszenie konsekwencji w postaci nieuniknionej „infamii”. Brak jakichkolwiek procedur weryfikacji przez Sąd Lustracyjny pozytywnych oświadczeń jest równoznaczny z pozbawieniem osób lustrwanych prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji) i stanowi naruszenie art. 6 Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gwarantujących prawo do sądu w sprawach dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym, do których należą cześć i dobre imię.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko i argumentację wyrażone w piśmie procesowym z 30 maja 2002 r. odnośnie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy prawa do sądu, zdaniem Prokuratora Generalnego, czyni zbędnym badanie ich w płaszczyźnie zgodności z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

8. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej w piśmie z 24 września 2002 r. poinformował, że nie jest możliwe, na podstawie posiadanych przez IPN materiałów archiwalnych, pełne i wiarygodne przeprowadzenie rozróżnienia według kryterium przyjętego przez Rzecznika Praw Obywatelskich pomiędzy poszczególnymi kategoriami pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa. Ponadto taka analiza materiałów archiwalnych byłaby bezprzedmiotowa, gdyż tylko sąd jest właściwy do dokonania oceny w tym zakresie.

9. Marszałek Sejmu w piśmie z 22 października 2002 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że kwestionowane przepisy ustawy lustracyjnej są niezgodne z art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 47, art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 77 ust. 2, art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zdaniem Marszałka wszystkie zarzuty wnioskodawcy należy uznać za uzasadnione z następujących powodów:

Publikacja oświadczeń lustracyjnych bez zróżnicowania charakteru pracy, służby czy współpracy z organami bezpieczeństwa państwa prowadzi do naruszenia zasady ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji), tym bardziej, że oświadczenia te nie są poddawane merytorycznej weryfikacji przez sąd lustracyjny.

Ustawodawca, nakładając na osoby zatrudnione, pełniące służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa, w sytuacjach gdy ich działalność nie była związana z istotą organów bezpieczeństwa państwa, obowiązek poddania się postępowaniu lustracyjnemu, naruszył zasadę równości, a także zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), obejmując jednolitą regulacją osoby znajdujące się w przeszłości w obiektywnie zróżnicowanych sytuacjach.

Obowiązek znoszenia publikacji oświadczeń lustracyjnych nie oddających w pełni charakteru zatrudnienia, służby lub współpracy narusza ponadto prawo obywateli do ochrony życia prywatnego, czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji).

Kwestionowane przepisy, dając podstawę do przesądzenia o sytuacji prawnej obywatela bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania sądowego, naruszają tym samym prawo do sądu, zakaz zamykania drogi sądowej, a także wymóg stworzenia co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Brak możliwości przeprowadzenia postępowania mogącego uzupełnić oświadczenie lustracyjne i publikacja oświadczeń niepełnych, a przez to w pewien sposób nieprawdziwych narusza też prawo obywateli do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych i niepełnych (art. 51 ust. 4 Konstytucji).

Obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, a w konsekwencji także jego ogłoszenia stanowi swoiste rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym – „z zakresu dóbr osobistych”. Dokonanie tego rozstrzygnięcia z pominięciem drogi sądowej powoduje także naruszenie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.



Na rozprawie 5 marca 2003 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich sprecyzował zakres wzorca kontroli, wskazując na niezgodność art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz cofnął wnioski w zakresie zarzutu zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska i argumentacje wyrażone w pismach procesowych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

**1. Przedmiot wniosku.** Na początek wydaje się niezbędne poczynienie pewnych ustaleń dotyczących treści wniosku RPO w zakresie pkt.1.

Wniosek RPO wiąże niekonstytucyjność art. 2 (w określonym zakresie) z art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Już na wstępie nasuwa się uwaga, że połączone tu zostały – w sposób nie całkiem uzasadniony – różne kwestie, które wymagają odrębnej analizy. Zupełnie innym problemem jest bowiem – z punktu widzenia oceny formułowanej w perspektywie wskazanych wzorców konstytucyjnych (art. 30, art. 32 i art. 47 Konstytucji) – ustalenie „listy” organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy lustracyjnej, innym zaś sposób (zakres) oraz tryb podawania do publicznej wiadomości treści oświadczeń lustracyjnych – określony w art. 11 oraz art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Ocena w obu tych punktach powinna być przeprowadzona samodzielnie: stanowisko co do konstytucyjności art. 2 nie jest determinowane ani bezpośrednio, ani pośrednio trybem i sposobem ogłaszania treści oświadczeń, określonym w art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy. Jako punkt wyjścia dla dalszych rozważań przyjąć należy samodzielność takiej analizy w odniesieniu do art. 2 ustawy. W następnej kolejności zostanie rozważona kwestia konstytucyjności art. 11 oraz art. 40 ust. 3 z punktu widzenia określanego przez te przepisy zakresu informacji podlegających ogłoszeniu w „Monitorze Polskim”, wreszcie zgodność trybu ogłaszania tych informacji ze wzorcami wskazanymi w pkt. 2 wniosku RPO.

#### **2. Ocena zgodności art. 2 ustawy lustracyjnej z art. 32 Konstytucji.**

Podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności analizowanego przepisu ma zarzut sformułowany w oparciu o art. 32 Konstytucji. Należy bowiem podkreślić, że zarzuty naruszenia pozostałych wzorców konstytucyjnych – art. 30 oraz art. 47 Konstytucji mają niejako charakter pochodny. Mogą być rozważane jedynie wtedy, jeśli za trafne zostanie uznane stanowisko Rzecznika w kwestii podstawowej związanej z oceną art. 2 ustawy lustracyjnej w płaszczyźnie zasady równego traktowania.

Kryterium ustawowe wiążące obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego z faktem zatrudnienia lub służby w organach bezpieczeństwa państwa określonych w art. 2 ustawy lustracyjnej ma charakter formalny i jest bardzo pojemne. Pojęcie „zatrudnienia lub służby”, chociaż nie jest definiowane przez ustawodawcę odrębnie dla celów ustawy lustracyjnej i wyznaczenia kręgu osób zobowiązanych do złożenia stosownego oświadczenia zgodnie z treścią art. 6 ustawy, nie budzi, wbrew twierdzeniom Rzecznika, trudności interpretacyjnych, zważywszy na to, że mamy tu do czynienia z odwołaniem się do terminologii powszechnie stosowanej w regulacjach prawnych dla określenia pewnego typu związków formalnych łączących dany krąg osób z jakąś instytucją poprzez stosunek pracy lub stosunek służbowy. Problem konstytucyjny tkwi nie tyle jednak w braku

precyzyjności zastosowanego kryterium, ale związany jest z pytaniem o jego relewantny charakter z punktu widzenia celów i założeń ustawy lustracyjnej, które – jak zauważa wnioskodawca, co do zasady nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją i standardami międzynarodowymi. Przedmiotem analizy nie będzie więc koncepcja ustawy lustracyjnej jako takiej, a przede wszystkim konstytucyjna poprawność kryteriów, którymi ustawa operuje dla określenia kręgu osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego w związku z definicją organów bezpieczeństwa państwa zawartą w art. 2 ustawy lustracyjnej. Z natury rzeczy nie można jednak w tym zakresie tracić z pola widzenia celów i założeń przyjętych przez ustawodawcę, a związanych z prowadzeniem procedur lustracyjnych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym i stanowiskiem doktryny istota gwarancji zawartej w art. 32 Konstytucji polega na nakazie równego traktowania wszystkich podmiotów wykazujących się określoną cechą relewantną, doniosłą z punktu widzenia treści poddawanych analizie stosunków prawnych (zob. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 6 i powołane tam orzecznictwo TK). Relewantność stosowanego kryterium powinna być – co najmniej w odniesieniu do pewnych sytuacji, tak jak w niniejszej sprawie – oceniana na dwóch poziomach: po pierwsze, musi być przeprowadzona ocena związana z samym faktem wyodrębnienia określonej sfery stosunków prawnych i poddaniem ich odrębnej reglamentacji w stosunku do ogółu podmiotów, po drugie – konieczne jest ustalenie, czy w obrębie tak określonej sfery regulacyjnej jej założenia, jeśli zostały uznane za usprawiedliwione co do zasady, mogą być zrealizowane ze względu na zastosowane kryterium operacyjne. Jest to więc badanie równości w dwóch wymiarach – wobec ogółu innych podmiotów oraz w ramach klasy podmiotów wyodrębnionej zgodnie z konstrukcją danej reglamentacji prawnej. Oczywiście ocena prowadzona na dwóch wyodrębnionych poziomach jest tu ściśle ze sobą związana.

W odniesieniu do pierwszego etapu oceny zasadnicze znaczenie ma w analizowanej sprawie ocena zasadności mechanizmów ustawy lustracyjnej i nałożenia na pewną klasę podmiotów obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych informujących o zatrudnieniu lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa. W tym zakresie istotne znaczenie mają ustalenia poczynione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w ramach których Trybunał zajął generalne stanowisko w sprawie dopuszczalności procedur lustracyjnych. Na etapie tego badania zasadność zastosowanego kryterium z punktu widzenia zasady równości musiała być ściśle powiązana z kwestią dopuszczalnego rozmiaru ingerencji w podstawowe gwarantowane konstytucyjnie prawa jednostki, a więc z oceną sformułowaną w perspektywie zasady proporcjonalności. Tylko wtedy bowiem ingerencja w sferę podstawowych praw pewnego kręgu jednostek związanych z organami bezpieczeństwa państwa mogła znajdować dostateczne uzasadnienie, o ile zostały zachowane przesłanki ograniczenia praw i wolności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niewątpliwy jest też związek pomiędzy kryteriami stosowanymi na poziomie art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji – o relewantności stosowanego kryterium przesądza niejednokrotnie wartość wskazywana w ust. 3 art. 31, uzasadniająca ograniczenia prawa podstawowego jednostki, a więc m.in. pozwalająca na odmienne od ogółu jednostek potraktowanie pewnej kategorii podmiotów.

Podstawowym założeniem wprowadzenia procedur lustracyjnych było zapewnienie zasady jawności życia publicznego i ochrona interesu państwa związanego z prawidłowym wykonywaniem najważniejszych 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. Należy przyjąć, że ten właśnie motyw decydował o kształcie przyjętych procedur i stosowanych w ramach lustracji

mechanizmów. Motyw ten konsekwentnie decydował o określeniu organów bezpieczeństwa państwa i zarazem o zakresie obowiązku ujawnienia faktu zatrudnienia lub służby w organach bezpieczeństwa.

Jednocześnie jednak ten motyw i cel musi być brany pod uwagę przy ocenie zarzutu postawionego przez wnioskodawcę co do braku dyferencjacji poszczególnych kategorii funkcjonariuszy i osób zatrudnionych w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, z punktu widzenia obowiązku ujawnienia faktu pracy lub służby.

Nie ulega wątpliwości, że trafne jest stwierdzenie wnioskodawcy, iż sytuacja i zachowanie poszczególnych osób związanych z działalnością organów bezpieczeństwa państwa nie może wypaść jednolicie z punktu widzenia ocen historycznych, etycznych i prawnych. Działalność tych organów, forma, intensywność i stopień nasilenia represji podlegały w długim okresie historycznym – 45 lat zasadniczym zmianom. Zasadniczo różne było też usytuowanie poszczególnych osób w strukturach tych organów, ich wpływ na podejmowane decyzje, stopień uczestnictwa w represjach kierowanych przeciwko społeczeństwu oraz osobistej odpowiedzialności. Rację ma więc wnioskodawca twierdząc, że „zachowań poszczególnych osób w tych okresach, wynikających z różnych motywów i sytuacji nie da się zbiorczo zakwalifikować”. Obok osób kierujących całymi strukturami aparatu bezpieczeństwa i podejmujących decyzje były liczne rzesze pracowników i funkcjonariuszy pełniących czynności czysto wykonawcze, techniczne, pomocnicze, w tym też i osoby, które nie miały bezpośredniego związku z podstawowym motywem działania struktur bezpieczeństwa. Powstaje jednak pytanie, czy owa zindywidualizowana ocena odnoszona do poszczególnych funkcjonariuszy i pracowników aparatu bezpieczeństwa może i powinna – z punktu widzenia samego obowiązku ujawnienia pracy lub służby – być uwzględniana w ramach procedur lustracyjnych, zważywszy na charakter prawny tych procedur, które – wypada to jeszcze raz podkreślić – nie zostały ukształtowane jako szczególne postępowanie karne, nakierowane na ustalenie stopnia uczestnictwa indywidualnych osób w aparacie represji i ich ewentualnej odpowiedzialności karnej za czyny popełnione w przeszłości.

Zbiorcza kwalifikacja, wsparta na czysto formalnym charakterze związku danej osoby z organami bezpieczeństwa, pozbawiona indywidualnych ocen zachowania, nie byłaby możliwa w jakimkolwiek postępowaniu, którego celem jest zastosowanie sankcji za czyny popełnione w przeszłości. Procedury lustracyjne mają jednak na celu nie odpowiedzialność, ale ochronę jawności życia publicznego.

Zastosowanie ogólnego i szerokiego zarazem kryterium powiązań formalnych z organami wymienionymi w art. 2 ustawy lustracyjnej znajduje swoje uzasadnienie nie ze względu na ocenę zachowania odnoszoną do poszczególnych osób – pracowników i funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa, ale ze względu na rolę, potwierdzoną świadectwami historycznymi, którą odgrywały organy bezpieczeństwa w strukturze państwa totalitarnego. Z tej właśnie racji ujawnienie samego faktu uczestnictwa w strukturach bezpieczeństwa państwa zostało uznane za instrument ochrony interesu publicznego i jawności życia publicznego.

Wymaga przede wszystkim ustalenia, czy kryterium odwołujące się do istoty funkcji organów bezpieczeństwa ma charakter operatywny, a więc czy może być zastosowane w ramach procedur lustracyjnych, choćby za cenę zmniejszenia obszaru jawności informacji dostępnej o osobach publicznych, ale jednak przy zachowaniu podstawowego celu procedur lustracyjnych, o którym była wyżej mowa.

Na początek wypada zauważyć, że wnioskodawca nie podejmuje próby ustalenia, w jaki sposób należałoby rozumieć pojęcie „istoty” służby, pracy w organach bezpieczeństwa państwa. Tymczasem pojęcia prawne (a nie ulega wątpliwości, że intencją wnioskodawcy jest zakreślenie granic definicji zawartej w art. 2 ustawy lustracyjnej przez

bezpośrednie wprowadzenie do ustawy kryterium „istoty” pracy i służby w organach) muszą być zawsze dostatecznie jasne i zrozumiałe. Jasność przepisów i ich zrozumiałość to kryteria znajdujące bezpośrednio swój wyraz w zasadzie demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Można zapewne przyjąć, że istota służby w organach bezpieczeństwa polegała na bezpośrednim uczestnictwie w aparacie represji, na dokonywaniu tych aktów i czynności, które określały sens funkcjonowania organów bezpieczeństwa w państwie totalitarnym. Przy takim założeniu nie powinna mieć znaczenia formalna pozycja danej osoby w strukturach aparatu, a nawet formalny zakres kompetencji, ale rzeczywiste, faktyczne zachowania danej osoby. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie wydaje się jednak możliwe, nawet w przybliżeniu, ustalenie katalogu zachowań, które wyczerpywałyby pojęcie uczestnictwa w działaniach związanych z istotą organów bezpieczeństwa. Według najczęściej przytaczanych definicji „istotę” oznacza to, co jest w czymś lub dla kogoś zasadnicze, podstawowe, sedno, główny sens, meritum sprawy, jej kwintesencja. Kryterium to nie pozwalałoby jednak na jednoznaczną kwalifikację ocenianych zachowań. Czy istotą działania było np. prowadzenie działań śledczych, ale już nie bierne (techniczne) zapisywanie zeznań? Czy lekarz na etacie aparatu bezpieczeństwa, który orzekał o stanie osób dotkniętych urazami po dokonaniu czynności śledczych był związany z istotą działań aparatu represji? Czy kierowca wiozący funkcjonariuszy na akcje pełnił czynność czysto techniczną, pomocniczą czy też mieszczącą się w kategorii czynności związanych z istotą działania organów bezpieczeństwa? Przykłady te pokazują w sposób dość oczywisty występujący stopień trudności przy każdej próbie zdefiniowania nie do końca uchwytnej, a co najwyżej intuicyjnie wyczuwalnej kategorii pojęciowej istoty podejmowanych zachowań.

Dostępna wiedza na temat funkcjonowania struktur aparatu bezpieczeństwa i sposobu rekrutacji do tych służb zdaje się również wskazywać na to, że realizacja zadań aparatu bezpieczeństwa dokonywała się w sposób zasadniczo odbiegający od zasad związanych z przyjętymi podziałami kompetencyjnymi w normalnie funkcjonujących organach państwowych. Realizacja poszczególnych czynności, związana np. ze zbieraniem informacji wykorzystanych w pracach aparatu, nie była formalnie przypisana wyłącznie określonym pionom czy określonym funkcjonariuszom. Czynności takie mógł wykonywać zarówno oficer służby bezpieczeństwa, jak i np. zatrudniona na stanowisku administracyjnym urzędniczka lub też pracownik służb pomocniczych – kierowca lub portier. Z tych też zapewne powodów osoby zatrudniane w służbach aparatu bezpieczeństwa poddawane były przed zatrudnieniem lub przyjęciem do służby specjalnym procedurom sprawdzającym – i to zasadniczo bez względu na rodzaj stanowiska. Nie oznacza to oczywiście, że każda z tych osób uczestniczyła w funkcjach represyjnych.

Na trudności w posługiwaniu się kryterium wartościującym odwołującym się do charakteru funkcji pełnionych przez pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wskazuje też Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, którego zdaniem na podstawie materiałów archiwalnych posiadanych przez IPN nie jest możliwe pełne i wiarygodne przeprowadzenie rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa.

Trzeba też podkreślić, że przy odstąpieniu od kryterium formalnego, zobiektywizowanego (którym niewątpliwie jest fakt pracy lub służby) pojawić by się musiały (zgodnie z wnioskiem RPO) w to miejsce kryteria w przeważającym stopniu o charakterze subiektywnym, a więc zasadniczo nieweryfikowalne.

Ten jednak sposób indywidualizowania oceny, operujący wskazanymi kryteriami podmiotowymi, prowadziłby w istocie rzeczy do ukształtowania zupełnie innych procedur,

o zasadniczo odmiennych funkcjach w porównaniu do mechanizmów lustracji, w których podejmowane byłyby decyzje w kwestii odpowiedzialności poszczególnych osób.

Procedury lustracyjne nie wprowadzają jednak odpowiedzialności za udział w strukturach organu bezpieczeństwa. Odpowiedzialność związana jest z „kłamstwem lustracyjnym”, a więc z podaniem nieprawdziwych faktów o zdarzeniach z przeszłości.

Formalne kryterium przynależności do struktur aparatu bezpieczeństwa zastosowane w art. 6 w związku z art. 2 ustawy lustracyjnej 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. To właśnie, powszechnie przyjęte w społeczeństwie, postrzeganie roli tych organów jako struktur w całości nakierowanych na zwalczanie aspiracji wolnościowych i demokratycznych społeczeństwa, a nie ocena poszczególnych osób, może być bowiem przyczyną wywierania presji i szantażu w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne (lub kandydatów do tych funkcji).

Odnosząc się do postawionych wyżej pytań należy sformułować następujące uwagi:

– po pierwsze, wskazywane przez wnioskodawcę kryterium nie może stanowić dostatecznie precyzyjnej i jednoznacznej podstawy dla dyferencjacji poszczególnych kategorii funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w organach bezpieczeństwa. Operuje ono zwrotem na tyle nieokreślonym, że może prowadzić do zasadniczo rozbieżnych ocen interpretacji,

– po drugie, zastosowanie tego kryterium nie byłoby równoznaczne z uelastycznieniem procedur lustracyjnych i zagwarantowaniem w ramach tych procedur większej sprawiedliwości przez indywidualizację ocen (choć za cenę ograniczenia jawności informacji o osobach publicznych), ale oznaczałoby w istocie zasadniczą zmianę tych procedur, wprowadzenie zupełnie innej formuły – a mianowicie szczególnych postępowań określających odpowiedzialność za uczestnictwo w aktywności aparatu represji. Rozwiązanie problemu, zgodne ze stanowiskiem wnioskodawcy, prowadziłoby więc nie do ograniczenia procedur lustracyjnych, ze względu na konieczność balansowania wartości związanych z ochroną praw jednostki, ale w istocie do rezygnacji z tych procedur i zastąpienia ich zupełnie odmiennym mechanizmem prawnym – odpowiedzialności.

Problem faktycznych możliwości operowania kryterium wskazywanym przez wnioskodawcę w ramach postępowań lustracyjnych, a więc kwestia dostatecznego stopnia precyzji i jednoznaczności stosowanych przez ustawodawcę przesłanek oceny zachowań osób podlegających obowiązkowi lustracyjnemu, ma niewątpliwie bezpośrednie znaczenie dla ochrony praw tych osób. W obszarze tak publicznie wrażliwym, związanym z ingerowaniem w dobra osobiste jednostek, regulacje prawne muszą być podporządkowane w szczególnie wysokim stopniu wymaganiom precyzji, jednoznaczności i poprawności legislacyjnej. Konsekwencje błędnej interpretacji nieprecyzyjnych przesłanek ustawowych, proponowanych we wniosku, mogą być w kontekście procedur lustracyjnych szczególnie dotkliwe dla osób, które są poddane lustracji. Błędna interpretacja, której konsekwencją jest wadliwe wypełnienie oświadczenia lustracyjnego, może doprowadzić do „sankcji” z tytułu „kłamstwa lustracyjnego” i zamykać na długi okres takiej osobie możliwość pełnienia funkcji publicznych, nie mówiąc już o szczególnie dotkliwym skutku w postaci negatywnych ocen publicznych w stosunku do osoby dopuszczającej się „kłamstwa lustracyjnego”.

Wobec braku wyraźnych i jednoznacznych kryteriów pojęcia „istoty działalności aparatu bezpieczeństwa”, osoby wypełniające oświadczenie lustracyjne byłyby zdane na ryzyko zasadniczo rozbieżnych interpretacji, które zapewne towarzyszyłyby

poszczególnym stadiom procedur lustracyjnych, a więc na etapie ustaleń dokonywanych przez Rzecznika Interesu Publicznego oraz w stadium postępowań sądowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza w konsekwencji, że zamiast osiągnięcia większej sprawiedliwości w zakresie tych postępowań, wskazywane przez wnioskodawcę kryterium mogłoby prowadzić do arbitralności i nieprzewidywalności ocen, a tym samym w jeszcze większym stopniu ingerować w prawa podstawowe jednostek poddanych procedurom lustracyjnym.

Na marginesie można w tym miejscu zauważyć, że żadna z podejmowanych dotychczas prób nowelizacji ustawy lustracyjnej – czy to ze strony Prezydenta RP czy grupy posłów – zmierzających do uściślenia i bardziej szczegółowego określenia kryteriów w zakresie pojęcia osób związanych ze strukturami bezpieczeństwa państwa nie nawiązywała do kryterium istoty działań tych organów. Nie podejmowano też innych prób ograniczenia zakresu podmiotowego pojęcia funkcjonariuszy i pracowników organów bezpieczeństwa państwa (za wyjątkiem wyłączenia osób pełniących służbę, której obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w tym czasie; zob. art. 4a dodany ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, Dz. U. Nr 14, poz. 128 ze zm.). Nowe ujęcia normatywne zmierzające do uściślenia kryteriów stosowanych przez ustawę dotyczyły jedynie kategorii tajnych współpracowników (por. art. 4 ust. 3 i 4 w brzmieniu nadanym ustawą dnia 13 września 2002 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz. U. Nr 175, poz. 1434).

Nie można też w tym kontekście uznać za trafne argumentów Prokuratora Generalnego, który ze względu na wprowadzone ostatnio zmiany w art. 4 ustawy lustracyjnej, zwłaszcza dotyczące samej definicji współpracy, wyprowadza stąd wniosek, że „ustawodawca odstąpił od mechanicznego powiązania oświadczenia wyłącznie z faktem współpracy, poprzez wprowadzenie innych niż tylko formalne przesłanki mających istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki” i z tego powodu zróżnicował mechanizmy badania związków osób podlegających lustracji z organami bezpieczeństwa. Nie wdając się w ocenę nowych rozwiązań zawartych w art. 4 ustawy lustracyjnej (zwłaszcza ust. 4 tego przepisu), należy uznać, że kryteria przyjęte w tym przepisie dotyczą nie tyle wartościowania samej współpracy (jej znaczenia, przydatności czy efektów), ale definicji współpracy. Mają więc zmierzać do ustalenia, czy współpraca istniała czy też nie istniała, ze względu na pozorną lub brak jej wszelkich przejawów. Przyjęcie kryterium odwołującego się do istoty funkcji organów bezpieczeństwa państwa nie przybliżyłoby w niczym sytuacji osób należących do obu grup osób lustrowanych, a wręcz przeciwnie różnice te mogłyby ulec pogłębieniu. Na gruncie obowiązujących przepisów kategoria osób należących do tajnych współpracowników nadal przecież nie podlega ocenie ze względu na motywy, cele, stopień winy, a zwłaszcza istotność efektów tej współpracy, czy ich realną przydatność dla organów bezpieczeństwa. Charakter współpracy nie podlega zróżnicowaniu ze względu na jej związek z istotą aktywności organów bezpieczeństwa. Z tej też racji brak rozważanego kryterium wartościującego w odniesieniu do pracowników i funkcjonariuszy nie wpływa na ocenę kwestionowanych przepisów dokonywaną w płaszczyźnie art. 32 Konstytucji, a uwzględniającą sytuację innych grup osób podlegających lustracji (byłych tajnych współpracowników).

### **3. Ocena zgodności art. 2 ustawy lustracyjnej z art. 47 Konstytucji.**

Problem zgodności regulacji ustawy lustracyjnej z art. 47 Konstytucji był już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 24/98 rozstrzygniętej

wyrokiem z 21 października 1998 r. (OTK ZU nr 6/1998, poz. 97). Rozważając problem zakresu ochrony prawa do prywatności w związku z zasadą proporcjonalności Trybunał stwierdził m.in., że „sfera prywatności naruszana jest przez sam obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, jednakże znajduje to uzasadnienie w przyjętej przez racjonalnego ustawodawcę ogólnej koncepcji lustracji i jest bezpośrednią konsekwencją woli pełnienia funkcji publicznej. 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”.

Rozpatrując postawiony przez wnioskodawcę zarzut należy podkreślić, że dotyczy on sytuacji prawnej nie wszystkich osób poddawanych lustracji i ujawniających swoje powiązania ze strukturami bezpieczeństwa państwa, ale tylko tych osób, które muszą ujawnić te powiązania w przypadku, kiedy możliwe *in casu* byłoby ustalenie, że nie miały one nic wspólnego z istotą funkcji aparatu bezpieczeństwa. Problem musi być niewątpliwie rozwiązany w oparciu o kryteria z art. 31 ust. 3 Konstytucji – z tego punktu widzenia trzeba więc odpowiedzieć na pytanie, czy ingerencja w sferę prywatności życia, polegająca na ujawnieniu faktu pracy lub służby, nie ma w takim przypadku charakteru nadmiernego? Zasadnicze znaczenie ma więc kwestia, czy stosowana w takim przypadku ingerencja jest konieczna w demokratycznym państwie dla ochrony jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także czy ograniczenia prawa do prywatności nie naruszają istoty tego prawa.

Rozważania prowadzone w poprzednim punkcie wykazały, że dla zachowania przyjętej przez ustawodawcę koncepcji lustracji jako szczególnej procedury nie nakierowanej na odpowiedzialność osób lustrowanych – konieczne jest objęcie zakresem obowiązku ujawnienia informacji o przeszłości wszystkich funkcjonariuszy i pracowników organów bezpieczeństwa, a więc oparcie się na kryterium formalnym i maksymalnie zobiektywizowanym. Inna koncepcja przeczyłaby roli, jaką mechanizmy lustracyjne powinny według pierwotnie przyjętego założenia spełniać. Na tle przyjętych (i wyżej określonych celów i funkcji postępowania lustracyjnego) niezbędność ingerencji w sferze prawa do życia prywatnego należy ocenić tak samo w odniesieniu do wszystkich osób, które są tym procedurom poddawane, a określonych w art. 6 w związku z art. 2 ustawy lustracyjnej. Trudno byłoby też zaakceptować tezę, że naruszona jest w odniesieniu do tych osób istota prawa do życia prywatnego, a więc że nastąpiło wyjście poza dopuszczalne granice ingerencji wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze bowiem, ujawnienie informacji osobowych z przeszłości dotyczy ściśle określonego zakresu zdarzeń, które miały miejsce w pewnym wyraźnie wskazanym w ustawie okresie historycznym.

Po drugie, obowiązek ujawnienia tych informacji dotyczy wyłącznie osób wykonujących lub kandydujących na funkcje publiczne. Zgodnie zaś z powszechnie przyjętym poglądem w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie krajowym (zob. np. orzeczenie SN z 12 września 2001 r., V CKN 440/00, OSNC 2002, nr 5, poz. 68) oraz zagranicznym (zob. np. orzeczenie ETPCz *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. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że ingerencja w prywatność wystąpi o tyle tylko, o ile

osoby te zdecydują się na pełnienie funkcji publicznych, co nie jest oczywiście obligatoryjne dla jakiegokolwiek kategorii podmiotów w państwie demokratycznym.

#### 4. Ocena zgodności art. 2 ustawy lustracyjnej z art. 30 Konstytucji.

Kolejnym wzorcem wskazanym przez Rzecznika jest art. 30 Konstytucji, a więc jeden z kluczowych przepisów rozdziału II Konstytucji uznający przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka za wartość nienaruszalną, której poszanowanie i obrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy w sposób oczywisty naruszają godność osób, które nie miały nic wspólnego z istotą służby (pracy) w organach bezpieczeństwa państwa, a zostały potraktowane na równi z tymi funkcjonariuszami, którzy w sposób rzeczywisty działali przeciwko wolnościowej i demokratycznej opozycji.

Jak wynika z przytoczonej przez RPO argumentacji, naruszenie godności człowieka przez wskazane regulacje ustawy lustracyjnej następuje w związku z tym samym zdarzeniem (publikacja nazwiska w „Monitorze Polskim”), które prowadzi, zdaniem wnioskodawcy, do naruszenia sfery życia prywatnego. Na tle postawionego zarzutu nasuwają się w tym miejscu na wstępie dwa zagadnienia.

Po pierwsze, jaki jest związek pomiędzy naruszeniem sfery gwarantowanej konstytucyjnie ochrony dóbr osobistych człowieka, w tym wypadku sfery życia prywatnego z naruszeniem godności człowieka? Czy naruszenie chronionej konstytucyjnie sfery prywatności wywiera zawsze swój refleks w stosunku do godności człowieka? Czy istnieje więc tu, co najmniej pośrednio, konieczne *iunctim* pomiędzy naruszeniem prywatności a naruszeniem godności?

Po drugie, jeśli uznać – co najmniej w kontekście kwestionowanych przepisów – istnienie owej zależności, rozstrzygnięcia wymagałoby zagadnienie, czy ograniczenie prywatności znajdujące swoje uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności zachowuje swoją prawną relewantność także w stosunku do naruszenia godności człowieka gwarantowanej w art. 30 Konstytucji?

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia należy przede wszystkim zwrócić uwagę na dwa wymiary konstytucyjnie gwarantowanej godności człowieka, które znajdują swoje oparcie w art. 30 Konstytucji. Zgodnie z poglądem formułowanym w doktrynie konstytucyjnej (por. K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5, s. 41 i n.; tegoż autora, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP* [w:] *Prawa i wolności obywatela w Konstytucji RP* (red. B. Banaszak i A. Preisner), Warszawa 2002, s. 63.; A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 218 i n.; F. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001) godność człowieka jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna – towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez określone czyny innych podmiotów. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić, ani jej naruszyć. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa” najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Oczywiście, jedynie godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia, może być „dotknięta” przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne. W orzecznictwie konstytucyjnym niektórych krajów europejskich słusznie przyjmuje się, że godność człowieka jako nienaruszalna nie zostaje utracona



nawet przez zachowanie się w sposób „niegodny”. Nie można jej odebrać żadnej istocie ludzkiej. Wynikające z niej uprawnienie do domagania się szacunku może być jednak przedmiotem naruszeń (por. np. orzeczenie Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec, BVerfGE 87,209 /228).

Odnosząc się do postawionego wyżej problemu należy zauważyć, że nie każdy przejaw naruszenia prawa do życia prywatnego jest równoznaczny z naruszeniem godności osobowej, a ściślej praw, które z tej godności wynikają. Prawo do ochrony życia prywatnego, tak jak każda inna wolność i prawo jednostki, znajduje swoje 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. Spłycałoby w gruncie rzeczy i nadmiernie upraszczało sens oraz treść normatywną zawartą w pojęciu, którym operuje art. 30 Konstytucji. Obejmuje ono bowiem najważniejsze wartości, które nie korzystają z innych, samodzielnych gwarancji na gruncie konstytucyjnym, a które dotyczą istoty pozycji jednostki w społeczeństwie, jej relacji do innych osób oraz do władzy publicznej. Przyjęcie innego stanowiska prowadziłoby do zakwestionowania ukształtowanej linii orzecznictwa na gruncie art. 47 Konstytucji, która wyraźnie przyjmuje założenie, że prawo do życia prywatnego nie może być traktowane w kategoriach absolutnych i również może podlegać ograniczeniu stosownie do kryteriów określonych przez zasadę proporcjonalności – tymczasem przy założeniu, że każde naruszenie sfery prywatności narusza również godność człowieka takie stanowisko nie mogłoby się utrzymać.

Ustalenia te prowadzą do odpowiedzi na drugie z postawionych wyżej zagadnień. Godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem jest to jedyne prawo, wobec którego nie byłoby możliwe zastosowanie zasady proporcjonalności.

W niniejszej sprawie wnioskodawca nie przedstawił jednak przekonujących argumentów przemawiających za poglądem, że obowiązujące mechanizmy lustracyjne prowadzą do naruszenia godności człowieka. Uzasadnienie wniosku operuje w zasadzie tymi samymi argumentami na rzecz naruszenia sfery prywatności i na rzecz naruszenia godności. Nie jest też przekonujący argument, że naruszenie dobrego imienia, które może niekiedy łączyć się z publikacją nazwiska w „Monitorze Polskim” jest przejawem naruszenia godności osobowej. Jawność życia publicznego w państwie demokratycznym wymaga czasem ujawniania informacji o osobach publicznych, które mogą wywoływać w opinii społecznej negatywne reakcje. Naruszenie dobrego imienia osoby publicznej, np. przez publikacje prasowe jest jednak niejednokrotnie usprawiedliwione interesem publicznym i ochroną demokratycznych instytucji państwa. Nikt nie może być zmuszony do pełnienia funkcji publicznej. Wynikające stąd ograniczenia i niegodności dla osoby sprawującej taką funkcję są więc poddawane ocenie w zupełnie innej płaszczyźnie niż problematyka ochrony godności człowieka.

Z tych też powodów Trybunał nie dopatrywał się naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 30 Konstytucji.

#### **5. Ocena zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 32 i art. 47 oraz 30 Konstytucji.**

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący art. 2 w zw. z art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej należy rozumieć jako zawierający w istocie dwa rodzaje zarzutów pod adresem zakwestionowanych przepisów. Pierwszy z tych zarzutów związany bezpośrednio z treścią art. 2 został poddany analizie w poprzednich punktach. Drugi, zważywszy na powiązanie we wniosku RPO z art. 2 – art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy, wskazuje na naruszenie konstytucyjnych praw osób lustrowanych, ze względu na

publikację informacji o fakcie pracy lub służby, nie różnicującą jakie funkcje osoby te pełniły w organach bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze istnienie tych dwóch rodzajów zarzutów zawartych w punkcie 1 wniosku RPO, Trybunał Konstytucyjny poddał odrębnej ocenie kwestionowane przepisy.

Przedstawiona wyżej ocena zgodności art. 2 ustawy lustracyjnej ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi uzasadnia stanowisko, w świetle którego samo istnienie obowiązku ujawnienia pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa nie może być poddawane różnicowaniu w zależności od tego, jaki był charakter, rodzaj czy formalny status sprawowanej funkcji.

Odrębną jest jednak kwestia związana z ustaleniem, czy sposób i zakres informacji podawanej do wiadomości publicznej przez publikację w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” nie narusza zasady równego traktowania oraz gwarancji ochrony życia prywatnego każdego człowieka.

Zakres i intensywność ingerencji w sferze praw i wolności nigdy nie powinny wykraczać poza granice określone pojęciem „konieczności” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy też pamiętać, że identyczne traktowanie osób będących w różnej sytuacji może być uznane za dyskryminujące, o ile z punktu widzenia celu, funkcji, treści określonej regulacji prawnej występują cechy różnicujące poszczególne kategorie podmiotów.

W tak określonej perspektywie muszą być więc rozważone przepisy ustawy lustracyjnej określające obowiązek publikacji informacji o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa.

Zakres informacji publikowanych może być poddany dodatkowej ocenie, niezależnie od stanowiska wyżej zajętego w stosunku do art. 2 ustawy lustracyjnej. O ile bowiem zróżnicowanie sytuacji osób pełniących funkcje w organach bezpieczeństwa państwa z punktu widzenia istoty tych funkcji nie może mieć znaczenia dla określenia kręgu podmiotów zobowiązanych do ujawnienia informacji, to jednak kwestia identycznego traktowania wszystkich tych osób z punktu widzenia zakresu informacji ujawnianych w treści urzędowego komunikatu wymaga odrębnego rozważenia.

Zgodnie z kwestionowanymi przez RPO przepisami art. 11 oraz art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej publikacja w dzienniku urzędowym obejmuje wyłącznie treść części A oświadczenia, w której poza stwierdzeniem odnoszącym się do samego faktu pracy (służby lub współpracy) brak jest jakichkolwiek innych elementów precyzujących formę tej pracy (pełnioną funkcję czy zajmowane stanowisko). Informacje te zawarte są natomiast w części B załącznika, w którym dokładnemu określeniu powinien podlegać zarówno organ bezpieczeństwa państwa (jeden z wymienionych w art. 2 ustawy), jak i funkcja oraz data podjęcia i zakończenia pracy (służby lub współpracy).

Cel związany z przyjętą w ustawie procedurą lustracyjną jest osiągnięty poprzez publikację samego faktu pracy, służby lub współpracy i z tego punktu widzenia, jak to już wynika z wcześniejszych rozważań, nie ma podstaw i możliwości różnicowania osób poddawanych lustracji w zależności od rodzaju czy charakteru sprawowanych funkcji. Inne są jednak cele związane z zakresem informacji podawanych w związku z tym faktem do wiadomości publicznej. Dla osób, które pełniły w organach bezpieczeństwa np. funkcje pomocnicze, publiczne ujawnienie formalnego statusu związanego z taką funkcją może mieć istotne znaczenie. Wskazane wyżej powody i racje, które uniemożliwiają różnicowanie sytuacji poszczególnych osób w zakresie samego ujawnienia faktu pracy lub służby, nie mogą być przywoływane jako podstawa do identycznego traktowania wszystkich podmiotów z punktu widzenia zakresu podawanej informacji.

Skala oceny w takim wypadku powinna się wyraźniej przesunąć w kierunku ochrony interesu jednostki poddawanej procedurze lustracyjnej, ponieważ interes

publiczny związany z jawnością życia publicznego jest już dostatecznie zaspokojony przez samo ujawnienie faktu pracy lub służby. Tego rodzaju ocena powinna brać w konsekwencji w większym stopniu pod uwagę indywidualną sytuację poszczególnych osób. Ujawnianie publicznie informacji niekompletnej, nie zawierającej danych, które mogą mieć znaczenie dla danej osoby (choćby nawet było to przekonanie oparte na czysto subiektywnych przesłankach) może być bowiem porównane z niedopuszczalnym ujawnieniem informacji jako takiej i z tej racji stanowi naruszenie art. 47 Konstytucji.

Nie bez wpływu na takie stanowisko pozostaje fakt, że – jak to już podkreślono – ocena społeczna, historyczna zachowań związanych z pracą dla organów bezpieczeństwa państwa jest zróżnicowana w zależności od rodzaju pełnionych funkcji i okresu, w którym tego rodzaju aktywność miała miejsce (np. inaczej wypada taka ocena dla okresu stalinowskiego, inaczej po roku 1956). W konsekwencji trudno nie dostrzegać, że stopień ingerencji w sferze dóbr osobistych jednostki, jej czci i dobrego imienia, jest w pewnym co najmniej stopniu uzależniony od sposobu ujawnienia charakteru jej aktywności. Zsyntetyzowana informacja publikowana w Dzienniku Urzędowym nie pozwala, co warto podkreślić, nie tylko na odróżnienie poszczególnych funkcji pełnionych w organach bezpieczeństwa, ale także i na wskazanie okresu, w którym miało to miejsce (oświadczenie w części A posługuje się zbiorczym określeniem pracy, służby lub współpracy w latach 1944-1990).

Jednolite traktowanie wszystkich osób w zakresie dotyczącym sposobu i treści ujawnianej publicznie informacji mogłoby stanowić zarazem naruszenie art. 32 Konstytucji. Naruszenie to przejawia się w przyjęciu w publikacji w Dzienniku Urzędowym wspólnego, zuniformizowanego określenia zastosowanego w kwestionowanych przepisach ustawy dla różnorodnych stanów prawnych i faktycznych – pracy, służby, współpracy z organami bezpieczeństwa państwa dla wszystkich kategorii osób, bez względu na rodzaj i okres przejawianej przez nie aktywności, a więc na identycznym potraktowaniu przez ustawodawcę nietożsamyh sytuacji. Konstytucyjna zasada równego traktowania wymaga wszakże, aby adresaci normy prawnej byli traktowani tak samo, jeśli należą do tej samej kategorii podmiotów, wyróżnianych wedle cechy prawnie relewantnej z punktu widzenia celów i założeń danej regulacji, albo też w sposób zróżnicowany – jeśli zachodzą istotne powody, z punktu widzenia tejże cechy, nakazujące odmienną traktowanie określonej kategorii adresatów. Jeśli bowiem, jak wskazano to wyżej, dla zewnętrznej, publicznej oceny danej osoby nie jest obojętne z jakiego rodzaju funkcją, z jakim charakterem pracy była związana aktywność w organach bezpieczeństwa państwa, to nakaz identycznego sposobu poinformowania o tym fakcie, zawarty w kwestionowanych przepisach ustawy, sugerujący przyjęcie identycznej miary dla wszystkich przypadków, narusza nakaz równej ochrony osób lustrowanych z punktu widzenia gwarancji zawartych w art. 47 Konstytucji.

W konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło naruszenie art. 32 Konstytucji (w związku z art. 47) w zakresie, w jakim publikowana w Dzienniku Urzędowym informacja nie pozwala na zróżnicowanie sytuacji poszczególnych osób podlegających procedurze lustracyjnej.

Należy natomiast podkreślić, że te same argumenty, które wskazano wyżej przy ocenie zgodności art. 2 ustawy lustracyjnej z Konstytucją, przemawiają również przeciwko uznaniu art. 30 Konstytucji za adekwatny wzorzec konstytucyjny dla oceny art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w zakresie punktu 2 sentencji zawiera więc niewątpliwie nakaz uwzględnienia w publikowanej treści oświadczenia obok części A dodatkowej informacji o funkcji i czasie jej pełnienia w organach bezpieczeństwa państwa. Zmiana stanu prawnego dotycząca zakresu publicznej informacji podawanej w odniesieniu

do osoby przyznającej fakt pracy lub służby stanowić może podstawę do wystąpienia przez osoby poddane lustracji przed wejściem w życie wyroku TK z żądaniem uzupełnienia informacji opublikowanej w „Monitorze Polskim” o dane związane z rodzajem funkcji i czasem jej pełnienia.

#### **6. Zgodność art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu.**

W drugim punkcie wniosku RPO zostały zakwestionowane przepisy art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej ze względu na ich niezgodność z art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zasadniczym problemem podniesionym w tym punkcie jest więc prawo do sądu, które jest zdaniem wnioskodawcy naruszone przez zakwestionowane przepisy. Publikacja oświadczenia osoby lustrowanej w Dzienniku Urzędowym nie jest bowiem poprzedzona stosownym postępowaniem, a tym samym obywatel zostaje pozbawiony prawa do rzetelnego i publicznego procesu (art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawa do żądania sprostowania informacji niepełnych, gwarantowanego przez art. 51 ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem RPO w odniesieniu do kwestionowanej procedury publikacji oświadczeń osób lustrowanych dochodzi do zamknięcia drogi sądowej, a dokonywane w ramach tej procedury czynności sądu nie mają charakteru czynności orzeczniczych. Tak należy rozumieć przytoczenie – w charakterze argumentu na rzecz tezy o zamknięciu drogi sądowej – stanowiska TK wyrażonego w sprawie SK 10/99, w której Trybunał wyraźnie staje na stanowisku, że rola Sądu Apelacyjnego nie polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., OTK ZU nr 8/2000, poz. 300). Stwierdzenia te są istotne, ponieważ określają wyraźnie pole analizy i określają punkt wyjścia dla oceny zasadności postawionych zarzutów. Zarówno Trybunał Konstytucyjny, w swoim postanowieniu w sprawie SK10/99, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich w prezentowanym wniosku przyjmuje, że czynności związane z podaniem do wiadomości publicznej w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” treści oświadczenia osoby podlegającej obowiązkowi lustracyjnemu – nie mają charakteru orzeczniczego, nie są na gruncie *legis latae* czynnościami orzeczniczymi, a jedynie technicznymi i czysto formalnymi. Z tego też powodu jest to, zdaniem wnioskodawcy, rozwiązanie niezgodne z Konstytucją, ponieważ prowadzi do wyłączenia drogi sądowej. Podstawą oceny trafności postawionych zarzutów jest więc rozstrzygnięcie pytania, czy w ramach procedury lustracyjnej związanej z fazą ogłaszania oświadczeń w „Monitorze Polskim” zachodzą takie elementy istotne z punktu widzenia praw lustrowanego, które wskazywałyby na konieczność zachowania w odniesieniu do tej fazy procedury lustracyjnej – gwarancji postępowania sądowego, o których mowa w art. 45 Konstytucji.

Należy rozpocząć od stwierdzenia, że niezbędność drogi sądowej w świetle art. 45 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji dotyczy tylko tego rodzaju sytuacji, do których może mieć zastosowanie pojęcie „sprawy”, przy czym – ze względu na wskazywany związek z kategorycznym zakazem z art. 77 ust. 2 Konstytucji – takiej sprawy, której rozstrzygnięcie rzutuje na prawa i wolności jednostki konstytucyjnie gwarantowane. Pojęcie „sprawy” nie jest bezpośrednio definiowane przez Konstytucję, ale orzecznictwo konstytucyjne, korzystające w znaczącym stopniu z dorobku orzeczniczego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu, ukształtowało pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji, z którą łączyć się muszą gwarancje rzetelnego i uczciwego procesu (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Po pierwsze więc, droga do sądu musi być rozumiana jako gwarancja uruchomienia funkcji związanych ze sprawowaniem sprawiedliwości, a więc tych, które łączą się z

rozstrzygnięciem o sytuacji prawnej podmiotu, dotyczy spraw, w których podejmowane są rozstrzygnięcia oparte na niezawisłej ocenie organu orzekającego co do faktów i ich prawnej kwalifikacji.

Po drugie, wyłączność kompetencji władzy sądowniczej w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości wynika właśnie stąd, że sąd dysponuje z natury rzeczy niezbędnym „luzem decyzyjnym”, a do istoty jego sprawowania należy orzekanie oparte na swobodnej (co nie znaczy oczywiście arbitralnej) ocenie co do ustaleń i kwalifikacji określonych faktów. Niezawisłość i bezstronność są więc nieodzownymi gwarancjami sprawiedliwego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach podmiotów na podstawie swobodnych ocen sędziowskich.

Jak wykazał to Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 10/99 sąd lustracyjny przekazując do publikacji oświadczenie osoby lustrowanej nie podejmuje żadnej decyzji merytorycznej, nie rozstrzyga i nie orzeka o prawach osoby lustrowanej. Sąd Lustracyjny nie bada bowiem prawdziwości faktów przytaczanych przez osobę lustrowaną, ani nie prowadzi w tym zakresie jakichkolwiek własnych ustaleń dowodowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego czynności wykonywane przez Sąd Lustracyjny w tej fazie procedury lustracyjnej – nie polegają więc na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i mają charakter czysto techniczny. Nietrafne jest więc stanowisko, w którym uznaje się, że Sąd Apelacyjny przed publikacją oświadczenia osoby lustrowanej dokonuje merytorycznej oceny oświadczenia złożonego przez osobę wymienioną w ustawie co do tego, czy i w jakim charakterze pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

Przyjmując tego rodzaju ustalenie co do charakteru prawnego czynności wykonywanych przez Sąd Lustracyjny, trzeba zarazem podkreślić, że analiza i ocena regulacji art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej zawarta w sprawie SK 10/99 miała na celu odpowiedź na pytanie, czy na gruncie obowiązującej ustawy można przyjąć, iż poprzez akt skierowania oświadczenia do publikacji w Dzienniku Urzędowym dochodzi do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Ocena ta odnosząca się do jednej z przesłanek skargi konstytucyjnej, jakim jest wyczerpanie drogi prawnej, dotyczy zawsze stanu prawnego istniejącego w momencie, w którym skarżący występuje ze skargą konstytucyjną. Ocena przyjęta w sprawie SK 10/99 nie rozstrzyga więc definitywnie kwestii, czy istniejący stan prawny nie dopuszczający drogi sądowej w sprawach związanych z samą publikacją oświadczeń lustracyjnych jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Innymi słowy mówiąc, to że na gruncie *legis latae* nie mamy do czynienia z rozstrzygnięciem sądowym samo przez się nie przesądza jeszcze o tym, czy z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych takie rozstrzygnięcie nie powinno zapadać w fazie związanej z publikacją oświadczenia lustracyjnego, a więc czy nie powinna być otwarta droga postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Istota zarzutu wnioskodawcy sprowadza się do stwierdzenia, że również i w tej fazie procedury lustracyjnej związanej z publikacją oświadczenia osoby lustrowanej rozstrzyga się (choć nie w postaci orzeczenia sądowego, co jest właśnie przedmiotem zarzutu) o prawach i wolnościach konstytucyjnie gwarantowanych osoby lustrowanej. Konieczne staje się więc ustalenie, czy istnieją przesłanki do uznania, że w tej fazie procedury lustracyjnej powinna być otwarta droga do sądu. Czy istnieje w tym zakresie stosowny margines swobody oceny sędziowskiej, a więc czy rodzaj samej materii jest tego rodzaju, że można w tym stadium procedury lustracyjnej zasadnie mówić o sprawie w rozumieniu art. 45 Konstytucji i potrzebie podejmowania określonych decyzji przez sąd?

Trzy argumenty są przytaczane na rzecz tezy, że i w tym stadium procedury mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a więc z koniecznością otwarcia drogi do sądu.

Po pierwsze, publikacja oświadczenia lustracyjnego z pewnością nie jest obojętna dla sfery prawnych interesów osoby lustrowanej i stanowi niewątpliwie ingerencję w prywatność tej osoby.

Po drugie, na rzecz stanowiska wnioskodawcy zdaje się przemawiać ukształtowana praktyka Sądu Lustracyjnego, która wskazuje na to, że istotnie faza publikacji oświadczeń lustracyjnych w Dzienniku Urzędowym była poprzedzona swoistym postępowaniem wstępnym, w którym dokonywano sprawdzenia poprawności wypełnienia oświadczeń lustracyjnych (zarządzenie o publikacji oświadczenia „jest techniczną realizacją wyników analizy oświadczeń, dokonanej przez sędziów orzekających w Wydziale”; cytat z pisma Przewodniczącego V Wydziału Lustracyjnego z 2 listopada 1999 r., w sprawie SK 10/99).

Po trzecie wreszcie, przywoływany jest argument na tle ustawy lustracyjnej, że istnieją wątpliwości interpretacyjne, które wymagają skomplikowanej wykładni, a jej wyniki ważą o zakresie ingerencji w sferze praw podstawowych osoby lustrowanej.

Argumenty te wymagają kolejno rozważenia.

Nie ulega wątpliwości, że publikacja oświadczenia lustracyjnego oddziałuje na sferę prawnych interesów osoby poddanej lustracji. Należy jednak podkreślić, że nie jest uzasadnione mechaniczne wiązanie ingerencji ustawodawcy w sferze praw określonej kategorii podmiotów z koniecznością zagwarantowania drogi sądowej.

System prawny każdego demokratycznego państwa dostarcza wielu przykładów dla uzasadnienia tezy, że współczesny ustawodawca posługuje się niejednokrotnie mechanizmem bezpośredniego kształtowania sytuacji prawnej adresatów przez regulację normatywną, nie stwarzając tym samym możliwości skorzystania z drogi sądowej przed zaistnieniem wskazanych ustawowo skutków prawnych, które niejednokrotnie bardzo głęboko oddziałują na prawa podstawowe jednostki (np. powstanie obowiązku podatkowego, poddanie się obowiązkowi spisu powszechnego, istnienie obowiązku szkolnego, opłacanie składek na powszechne obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne etc.). Kwestia jest dość oczywista i nie wymaga głębszego uzasadnienia – problem jest bowiem nie tylko w tym, czy powstają określone skutki w sferze praw i interesów danego podmiotu, ale czy sama materia prawna jest tej natury, że może być przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego, a więc że istnieją elementy wymagające oceny i podjęcia decyzji, a więc te, które określają istotę funkcji wymiaru sprawiedliwości.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że przedmiotem analizy w niniejszej sprawie jest wyłącznie regulacja zawarta w art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej, a nie przepisy dotyczące samego obowiązku składania oświadczenia lustracyjnego. Przepisy te wiążą skutki prawne z oświadczeniem wiedzy osoby lustrowanej, a nie z określonym ustaleniem dokonywanym na drodze urzędowej czy sądowej – w postaci określonego rozstrzygnięcia merytorycznego. Wnioskodawca nie kwestionuje więc przepisów, które wywodzą konsekwencje prawne z ustalenia „kłamstwa lustracyjnego”, odnoszonego przecież do treści samego oświadczenia, a nie do zarządzenia Prezesa Sądu Lustracyjnego o publikacji oświadczenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje też przepisów, które określają poszczególne fazy procedury lustracyjnej (wyraźnie odróżniającej etap składania i ewentualnej publikacji oświadczeń, czynności sprawdzające Rzecznika Interesu Publicznego i postępowanie sądowe, w którym dopiero może nastąpić wiążące i ostateczne ustalenie prawdziwości treści oświadczenia). Ocena przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny dotyczyć więc może jedynie tego elementu procedury, który podlega zaskarżeniu, a nie innych stadiów postępowania lustracyjnego, wobec których wnioskodawca nie podnosi zarzutów. Jedynie w tak zakreślonych ramach należy ustalić, czy istnieje w tej fazie procedury lustracyjnej „przestrzeń decyzyjna” dla podejmowania stosownego rozstrzygnięcia, a więc czy materia

prawna wymaga wydania orzeczenia sądowego, ze względu na wymagania z art. 45 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego za trafne musi być uznane stanowisko, że nie istnieje w tym stadium procedury lustracyjnej, zważywszy na inne fazy postępowania określone ustawą, owa przestrzeń decyzyjna odpowiadająca wymaganiom charakterystycznym dla sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości. Nie wiadomo, co właściwie miałyby być przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego, które określałoby czy kształtowało sytuację prawną osoby lustrowanej.

Po pierwsze, hipotetyczne orzeczenie sądu nie mogłoby zawierać ustalenia zgodności z prawdą treści oświadczenia, ponieważ ustalenia w tym przedmiocie mogą zapaść dopiero w późniejszym postępowaniu lustracyjnym, w ramach którego przeprowadzone jest postępowanie dowodowe i w którym zachowywane są wszystkie wymagania proceduralne gwarantujące poszanowanie praw osoby lustrowanej.

Po drugie, sąd nie dysponuje (i nie może dysponować przy tak ukształtowanej procedurze lustracyjnej) jakąkolwiek swobodą kwalifikacji podanych w oświadczeniu faktów – nie może więc oceniać ich wagi, intensywności zachowań osoby lustrowanej, stopnia ich ewentualnej szkodliwości, ani też odwoływać się do szczególnych *in casu* racji interesu społecznego, które wymagałyby rezygnacji z zastosowania wobec określonego podmiotu kryteriów ukształtowanych ustawowo. Stwierdzenie faktu pracy lub służby pochodzi bowiem, w myśl przyjętej koncepcji ustawy lustracyjnej – od samej osoby lustrowanej. Sąd nie może więc zaniechać podania do publikacji w Dzienniku Urzędowym oświadczenia przyznającego fakt pracy lub służby, nawet wtedy, gdy wiarygodność podanych faktów wzbudzałyby w ocenie sądu przyjmującego oświadczenie istotne wątpliwości. Decyzja o niepodaniu takiego oświadczenia (przyznającego fakt pracy lub służby) do publikacji nie powstrzymywałaby, na tle istniejącej procedury lustracyjnej, czynności sprawdzających Rzecznika Interesu Publicznego, ani też podjęcia w przyszłości postępowania lustracyjnego, którego ustalenia mogłyby przecież pozostawać w sprzeczności z orzeczeniem o niepublikowaniu oświadczenia (a więc równoznacznym z brakiem przyznania faktu pracy lub służby przez osobę lustrowaną) ze wszystkimi sąd wynikającymi negatywnymi konsekwencjami dla samej osoby lustrowanej, o których mowa w art. 30 ustawy lustracyjnej.

Nie może być uznane za rozstrzygnięcie – ustalenie przez Sąd Lustracyjny, że oświadczenie pochodzi od osoby nie zobowiązanej do złożenia oświadczenia (a więc nie objętej obowiązkiem, o którym mowa w art. 6 ustawy lustracyjnej), ani też że ze względu na wewnętrzną sprzeczność w treści oświadczenia nie zostało ono w ogóle skutecznie złożone (takie przypadki były sygnalizowane w praktyce Sądu Lustracyjnego). Co do tej ostatniej kwestii trzeba zauważyć, że fakt niezłożenia oświadczenia może być kwestionowany przez osobę poddaną obowiązkowi lustracji, a ewentualny spór w tym przedmiocie o istotnych konsekwencjach prawnych dla podmiotu może być przedmiotem rozstrzygnięcia w zupełnie innym postępowaniu, w którym zagwarantowane będą wszelkie uprawnienia procesowe osoby lustrowanej. Nie ulega jednak 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. Także i w takim wypadku zachowana jest w pełni droga do sądu, tyle tylko że w ramach odrębnej procedury nie związanej bezpośrednio z lustracją.

Teoretycznie można by dostrzegać celowość ukształtowania – w ramach samej procedury lustracyjnej – szczególnego postępowania sądowego co do odmowy przyjęcia oświadczenia lustracyjnego w wypadkach, kiedy jego treść uniemożliwia uznanie, że zostało ono skutecznie złożone. W takim wypadku niezbędne byłoby wydanie orzeczenia już w tym stadium procedury lustracyjnej. Należy jednak stwierdzić, że brak takiego postępowania w ramach istniejących regulacji ustawy lustracyjnej powinien być oceniany z punktu widzenia założeń prakseologii proceduralnej – chodzi tu wszak o wybór odpowiedniej drogi proceduralnej (rodzaju sądu i trybu), bo tego przecież dotyczy zagadnienie, w jakim postępowaniu ma następować ustalenie faktu niezłożenia oświadczenia lustracyjnego: czy w fazie poprzedzającej przekazanie oświadczeń do publikacji, czy też w ramach ewentualnego, późniejszego postępowania, w którym byłby rozstrzygany zarzut naruszenia obowiązku określonego w ustawie. Kwestia ta nie należy jednak do oceny, która może być formułowana z punktu widzenia zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją w zakresie wskazanych wzorców, ponieważ w każdym z rozważanych wariantów zapewnione jest prawo do sądu. Ustawodawca zachowuje wszak daleko idącą swobodę, co do określenia trybu i rodzaju procedur sądowych, które mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do określonej kategorii spraw.

Na marginesie można w tym miejscu zauważyć, że obowiązujący system prawny zna szereg sytuacji, w których rola sądu ogranicza się wyłącznie do notyfikacji faktu złożenia skutecznego oświadczenia woli – co następuje bez wydania orzeczenia. W takich wypadkach wymaganie złożenia oświadczenia przed sądem (lub innym organem państwowym lub notariuszem) określa jedynie formę oświadczenia, jego skutki zaś związane są z samym faktem złożenia oświadczeniem, a nie z czynnością sądu (lub innego organu). Przykładem jest m.in. oświadczenie o uznaniu dziecka (akt wiedzy i woli) składane przed sądem opiekuńczym lub kierownikiem stanu cywilnego) w trybie art. 79 k.r.o. (nie prowadzi się w tym wypadku postępowania dowodowego co do prawdziwości faktu zawartego w oświadczeniu; sąd ogranicza się w zasadzie do odebrania oświadczenia i jego udokumentowania w protokole sądowym; o przyjęciu oświadczenia nie jest wydawane orzeczenie). Innym przykładem jest złożenie oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku przed sądem lub przed notariuszem (art. 1018 k.c.). Oświadczenie jest składane ustnie do protokołu lub na piśmie z podpisem urzędowo poświadczonym. Sąd nie wydaje w takim przypadku orzeczenia. Przykłady te ilustrują tezę, że nie każda czynność sądu, nawet związana z określonym postępowaniem zawiera w sobie cechy sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W obu wskazanych wypadkach jest charakterystyczna możliwość wykorzystania alternatywnie innej drogi niż sąd (w pierwszym przypadku – kierownika urzędu stanu cywilnego, w drugim – notariusza) dla skutecznego złożenia oświadczenia woli. Rozwiązania te tradycyjnie przyjmowane w polskim systemie prawa rodzinnego i spadkowego (i nigdy nie kwestionowane ani pod względem racjonalności, ani pod względem zgodności z Konstytucją) opierają się konsekwentnie na założeniu, że skutki prawne mają być wywiedzione z oświadczenia woli (również wiedzy w przypadku uznania), a nie z rozstrzygnięcia sądu. Sądowi nie pozostawia się w takich przypadkach koniecznej dla czynności orzeczniczej „przestrzeni decyzyjnej”, w ramach której ocenie merytorycznej podlegałaby sama zasadność treści oświadczenia (a tylko przy takiej hipotezie wchodziłoby w grę sprawowanie wymiaru sprawiedliwości).

W konsekwencji nie może też istnieć droga odwoławcza od samego aktu złożenia oświadczenia przed sądem. Innym zupełnie zagadnieniem jest możliwość podstaw i trybu uchylecia się od skutków prawnych wywołanych przez złożone oświadczenie. Przewidywane w takim wypadku procedury np. związane z ustaleniem wad oświadczenia



woli (błędu, groźby, podstępu) nie mają oczywiście w żadnym stopniu cech postępowania odwoławczego – związane są z uruchomieniem zupełnie odrębnych postępowań operujących samodzielnie ujętymi przesłankami (unieważnienia uznania – art. 82 k.r.o. czy zatwierdzenia przez sąd uchylecia się od skutków prawnych przyjęcia lub odrzucenia spadku – art. 1019 k.c.)

Odnosząc się do drugiej i trzeciej grupy argumentów wyżej przedstawionych trzeba zauważyć, że mają one charakter drugorzędny dla rozpatrywanej kwestii, ale z uwagi na to, że były podnoszone w analizach rozważanej problematyki wymagają oceny co do swej trafności.

Trzeba więc przede wszystkim ustosunkować się do niejednokrotnie podnoszonego argumentu, że praktyka Sądu Lustracyjnego wskazywała na wykonywanie w związku z podaniem do publikacji oświadczenia osoby lustrowanej szeregu czynności o charakterze merytorycznym, które wyraźnie potwierdzały inny charakter tych czynności niż czysto techniczny. Przed podaniem do publikacji były przeprowadzane pewne czynności sprawdzające oświadczenia pod względem technicznym i formalnym (np. czy pochodzi od osoby podlegającej obowiązkowi lustracyjnemu, czy zostały wypełnione obie rubryki, czy nie istnieją wątpliwości co do tożsamości osoby). Nie można jednak na tej podstawie przyjąć, że czynności te mają charakter „orzeczniczy”, a więc należą do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ani też że w przyszłości należałoby przyjąć takie rozwiązanie normatywne, które przesądzałoby o orzeczniczym, merytorycznym charakterze tych czynności.

Po pierwsze bowiem, nie każda czynność sądu zawierająca w sobie elementy tego typu formalnego sprawdzenia (jak np. tożsamość osoby składającej oświadczenie lub czysto formalną poprawność wypełnienia formularza) wykazuje cechy merytorycznego rozpoznania sprawy, choćby nawet była ona wykonywana przez sąd, ponieważ podążając tym tropem myślenia o zakresie drogi sądowej należałoby niepomrotnie rozszerzyć jej zakres w stosunku do ustalonych poglądów w tej kwestii. Przypomnieć można, że we wskazanych wyżej sytuacjach na tle określonych postępowań sądowych przyjęcie oświadczeń od podmiotu, poprzedzone formalnymi ustaleniami dot. np. tożsamości takiej osoby, nie są zakończone orzeczeniem – właśnie ze względu na brak cech merytorycznego rozpoznania.

Po drugie, nie można pomijać faktu, że taka praktyka w żadnym razie nie mogła wpłynąć na zmianę charakteru prawnego dokonywanych czynności i prowadzić do uznania ich jako *de facto* orzeczniczych. Ten właśnie aspekt brał pod uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 10/99 podkreślając, że praktyka Sądu Apelacyjnego nie ma żadnego umocowania normatywnego. Nieporozumienie w ocenie tego argumentu polega na tym, że Trybunał nie oceniał dopuszczalności określonych czynności dokonywanych przez Sąd Lustracyjny (np. wyjaśnienie poprawności wypełnienia formularza), ale wskazywał na to, że samo ich dokonywanie nie może być argumentem na rzecz tezy o ich merytorycznym lub orzeczniczym charakterze.

Czynność ma charakter procesowy (merytoryczny lub formalny), a więc należy do kategorii orzeczeń – nie dlatego, że taka jest jej natura, treść lub funkcja, ale dlatego że taki jej charakter wynika z ustawy. Poza granicami wyznaczonymi wprost przez regulacje normatywne nie można kreować np. w drodze wykładni funkcjonalnej nowej kategorii rozstrzygnięć merytorycznych. Zabieg odwracający fundamentalny dla każdego procesu porządek rozumowania – a więc łączący kwalifikację prawną pewnych czynności z faktyczną oceną ich roli, a nie z juredyczną kwalifikacją wyznaczoną regułami postępowania, pozostaje w kolizji z zasadami bezpieczeństwa prawnego, które w sferze uregulowań prawa formalnego mają szczególnie istotne znaczenie. Nie można też tracić z pola widzenia, że za przyjętą tu tezę co do charakteru czynności związanych z podaniem

oświadczeń lustracyjnych do publikacji w Dzienniku Urzędowym musi przemawiać argument wskazujący na całkowity brak znaczenia interpretacji i oceny dokonywanej *de facto* przez Sąd Apelacyjny w tej fazie procedury lustracyjnej dla dalszych faz postępowania lustracyjnego. Ocena poprawności kwalifikacji podanego faktu jako zgodnej lub nie z wymaganiami ustawy nie była w konsekwencji obwarowana prawomocnością materialną i formalną związaną z orzeczeniami wydawanymi przez sąd i nie mogła tym samym (tak jak np. wyrok wstępny) przesądzać na przyszłość co do zasady kierunku rozstrzygnięcia w przyszłym postępowaniu lustracyjnym. Wypowiedzi faktyczne sądu poza ramami wyznaczonymi postępowaniem, choćby odnoszące się wprost do okoliczności i ocen będących przedmiotem postępowania, nie mogą być więc w żadnym razie traktowane jako rozstrzygnięcia merytoryczne. Nawet gdyby Sąd Apelacyjny, kierujący oświadczenia lustracyjne do publikacji, przekazał osobie lustrowanej swoją ocenę prawdziwości tego oświadczenia – w żadnym razie nie mogłoby to przemawiać na rzecz tezy, że zapadło jakieś w tej kwestii rozstrzygnięcie merytoryczne (podobnie jak nieformalna ocena sędziego w postępowaniu karnym co do winy oskarżonego nie może być traktowana jako wyraz merytorycznego stanowiska sądu). W konsekwencji, należy stwierdzić, że ocena działań *de facto* podejmowanych przez Sąd Apelacyjny nie przemawia na rzecz tezy, że zapadało na tym etapie procedury lustracyjnej orzeczenie, ani też nie uzasadnia stanowiska, że już w tym stadium powinno takie orzeczenie zapadać, a więc że istnieje przestrzeń decyzyjna wypełniająca pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji.

Wypada raz jeszcze podkreślić, że procedura lustracyjna stanowi pewną nierozzerwalną całość zbudowaną według założenia, zgodnie z którym weryfikacja prawdziwości oświadczeń następuje dopiero na etapie postępowania sądowego wszczętego w trybie art. 18 a ustawy na wniosek Rzecznika Interesu Publicznego lub osoby, o której mowa w art. 8 ustawy. Już z choćby z tego względu wydaje się wielce wątpliwe poddawanie odrębnej analizie – tak jak to uczynił wnioskodawca – jednego tylko ze stadiów tej procedury związanego z podaniem do publikacji oświadczeń osoby lustrowanej. Ocena tego etapu musi bowiem zawsze brać pod uwagę dalsze fazy postępowania, w przeciwnym wypadku dochodziłoby do ukształtowania konstrukcji wielce ułomnej i wewnętrznie niespójnej. Ograniczając się natomiast do oceny ustawy lustracyjnej w granicach jej zaskarżenia obejmujących art. 11 i art. 40 ust. 3, Trybunał nie podziela poglądu wnioskodawcy co do tego, że w tej fazie procedury lustracyjnej nastąpiło naruszenie prawa do sądu, ponieważ brak jest elementów wskazujących na istnienie „sprawy” w rozumieniu wskazanego wzorca konstytucyjnego.

Należy odnieść się także do argumentu podnoszonego zwłaszcza na tle sprawy SK 10/99, że za koniecznością rozstrzygnięcia merytorycznego w formie orzeczenia w stadium związanym z podaniem oświadczenia lustracyjnego do publikacji przemawiają liczne wątpliwości interpretacyjne występujące na gruncie ustawy lustracyjnej, związane z pojęciem pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa wskazanymi w art. 2 ustawy. Istnienia wątpliwości interpretacyjnych nie sposób kwestionować, potwierdza je m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 39/97, w którym dokonana została wykładnia pojęcia współpracy w rozumieniu art. 4 ustawy, a także orzecznictwo sądowe (wątpliwości te dotyczyły pojęcia współpracy, nie były zaś zasadniczo wysuwane co do pojęć pracy i służby w organach bezpieczeństwa, których znaczenie oparte było na formalnych, zobiektywizowanych, a przez to precyzyjnych kryteriach). Niezależnie od tego postawić należy ogólne pytanie, czy niepewność co do wykładni prawa *per se* może być uznana za argument na rzecz otwarcia drogi do sądu dla adresata normy prawnej, który kwestionuje jasność, precyzję czy jednoznaczność przepisu. Czy zatem pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji obejmuje

rozstrzygnięcie przez sąd o treści przepisu, dokonywanie jego wykładni w celu usunięcia ryzyka niepewności stosowania prawa, które towarzyszyć może określonej normie prawnej? W ramach ewentualnego postępowania wstępnego, które powinno być uruchomione w świetle stanowiska wnioskodawcy przed podaniem oświadczenia lustracyjnego do publikacji w Dzienniku Urzędowym sąd nie wypowiadałby się wszak o prawach osoby lustrowanej, nie oceniał prawdziwości podanych faktów, nie stosowałby sankcji, a jedynie wypowiadałby się na temat poprawności kwalifikacji prawnej dokonywanej przez osobę lustrowaną w składanym oświadczeniu, a więc w istocie ustalałby treść obowiązującego prawa i jego wykładnię. Postawione pytanie jest więc w pełni uzasadnione, jeśli zważyć, że czym innym jest interpretacja prawa dokonywana przez każdy sąd rozstrzygający sprawę w typowym postępowaniu, w którym ustalenie prawa jest przesłanką dokonania prawidłowej subsumpcji faktów i okoliczności, ocenianych przez sąd.

Przyjęcie stanowiska, że stan niepewności (jeśliby uznać, że on istnieje) prawa obowiązującego, którego treść wyznacza sferę powinnego zachowania adresata normy, stanowi uzasadnioną podstawę żądania rozstrzygnięcia przez sąd o kierunkach wykładni tego prawa, musiałyby mieć dalekosiężne skutki wykraczające poza rozpatrywane w niniejszej sprawie problemy procedury lustracyjnej. Niejasność prawa, jego nadmierne skomplikowanie czy wręcz wadliwość konstrukcji prowadzącej do rozbieżnych interpretacji jest zjawiskiem występującym niestety z dużą częstotliwością w systemie obowiązującego prawa. Stan taki pojawia się przy tym w wielu dziedzinach prawa o ogromnej doniosłości społecznej, które wyznaczają ramy zachowań prawnych wielu milionów obywateli – np. w prawie podatkowym, karnym czy administracyjnym. Powszechnie znane są przypadki osób, które dokonując błędnej interpretacji prawa podatkowego bądź przepisów prawnokarnych ponoszą w wyniku tego błędu co do treści prawa poważne dolegliwości w postaci sankcji prawnych. Dotyczy to przy tym i tego rodzaju regulacji, które wymagają dopiero dla swojego prawidłowego stosowania interpretacji w orzecznictwie sądowym. Niejasność prawa uniemożliwiająca skonstruowanie normy prawnej może być także uznana za naruszenie podstawowych standardów państwa prawa i stanowić podstawę do ustalenia niekonstytucyjności takich przepisów (por. wyrok TK z 21 marca 2001 r., w sprawie K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Zdecydowanie negatywna ocena tego stanu rzeczy nie może jednak prowadzić do wniosku, że pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 Konstytucji obejmuje również rozstrzygnięcie ograniczone do ustalania treści wiążącego prawa, a więc do ustalania wiążącej normy prawnej. Pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji, ale także i innych wzorców zawartych w aktach międzynarodowych gwarantujących prawo do sądu (art. 6 Konwencji, art. 14 Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych) nie obejmuje rozstrzygnięć abstrakcyjnych, które potencjalnie wyznaczać mogą sferę powinnego zachowania bliżej nieokreślonej liczby adresatów, choćby nawet takie rozstrzygnięcie dotyczyło zachowania podmiotu inicjującego postępowanie.

Nie oznacza to, że obywatel jest pozbawiony ochrony w wypadku, kiedy niejasność, nieprecyzyjność prawa uniemożliwia skonstruowanie obowiązującej normy i naraża go na negatywne konsekwencje prawne. Ochronie tej jednak służą inne instrumenty prawne w tym m.in. kontrola abstrakcyjna norm w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, także w pewnym zakresie kontrola inicjowana w trybie skargi konstytucyjnej. Trzeba jednak zauważyć, że również i skarga konstytucyjna nie mieści się w prawie do sądu określonym w art. 45 Konstytucji i znajduje swoje umocowanie w odrębnej normie konstytucyjnej zawartej w art. 79 Konstytucji.

Przedstawiona argumentacja uzasadnia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że 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.

#### **7. Ocena zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 51 ust. 4 Konstytucji.**

Przedstawiona wyżej argumentacja uzasadnia stanowisko, zgodnie z którym osoba poddana lustracji nie jest pozbawiona prawa żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji). Informacje o pracy, służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa są publikowane na podstawie oświadczeń osób poddanych ustawowo określonej procedurze lustracyjnej, a ocena ich zgodności z prawdą podlega specjalnej procedurze przed Sądem Lustracyjnym. Art. 51 ust. 4 Konstytucji nie odnosi się do rodzaju i zakresu informacji gromadzonych o osobie, ale jedynie do kwestii ich prawdziwości. Czym innym jest także problem sposobu (zakresu) ujawnienia informacji o pracy, służbie lub współpracy w publikowanym komunikacie w Dzienniku Urzędowym. Kwestia ta była przedmiotem oceny z punktu widzenia zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 z art. 32 i art. 47 Konstytucji (zob. pkt III, 5 uzasadnienia).

#### **8. Ocena zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.**

Przedstawiona argumentacja wskazująca na zgodność z art. 45 Konstytucji kwestionowanych przepisów ustawy lustracyjnej przemawia jednocześnie na rzecz stanowiska, że przepisy te nie naruszają gwarancji prawa do sądu zawartych w konwencjach międzynarodowych.

Istotne znaczenie dla oceny ma tu przede wszystkim orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które doprecyzowuje kluczowe dla określenia zakresu stosowania art. 6 Konwencji – pojęcie praw i obowiązków cywilnych. Pojęcie to powinno być rozumiane autonomicznie na gruncie Konwencji, a więc niezależnie od sposobu definiowania kategorii praw i obowiązków przez prawo krajowe.

Należy jednak podkreślić, że istnieje w istotnych punktach zbieżność pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji oraz praw i obowiązków cywilnych na gruncie art. 6 Konwencji. Zbieżność ta pojawia się przede wszystkim w odniesieniu do wymagania (wyraźnie podkreślanego na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), aby rozstrzygnięcie w postępowaniu sądowym dotyczyło sporu rzeczywistego i poważnego, a także aby wynik postępowania był bezpośrednio rozstrzygający ze względu na prawo będące przedmiotem sporu (por. np. orz. w sprawie *Benmthem v. Holandia* z 23. 10. 1985, A.97,32; *Hamer v. Francja* z 7. 08. 1996, RJD 1996, 73-76). Podkreśla się również, że sam spór powinien mieć charakter pozwalający na rozstrzygnięcie w drodze sądowej (orz. w sprawie *Van Marle v. Holandia* z 26. 06. 1986, A.101,36).

Procedura lustracyjna obejmuje, o czym nie można zapominać, osoby podejmujące się określonych funkcji publicznych. Dla oceny stosowanych procedur, a zwłaszcza samego ogłoszenia oświadczenia lustracyjnego, pośrednie znaczenie ma więc przyjęte na gruncie art. 6 Konwencji stanowisko, że spory związane z dostępem do służby publicznej, dotyczące naboru, kariery i zwolnienia funkcjonariuszy wykraczają w zasadzie poza zakres zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji (por. np. *Rouit i Navarro v. Francja* 7. 01. 1991, skarga nr 13532/88, DR 68/167; *Massa v. Włochy* z 24. 08. 1993, A.265-B, 26). Samo 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 związany z

ustaleniem praw należących do kategorii <praw cywilnych> w rozumieniu art. 6 Konwencji, a więc związanych z ochroną dobrego imienia, czci osób poddawanych lustracji otwarta jest droga sądowa, na co wskazano w ramach wcześniejszego wywodu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. w sprawie o sygn. K 7/01.**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. sygn. K 7/01, w którym Trybunał nie podzielił w rozpatrywanej sprawie poglądów wnioskodawcy Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnego z nim stanowiska Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w większości zbieżnych ze stanowiskiem RPO poglądów Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Podzielam poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich:

- o niekonstytucyjności art. 2 w związku z art. 11 i w związku z art. 40 ust. 3 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, w zakresie, w jakim wskazane rozwiązanie dotyka osób, które nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa,
- oraz o nie konstytucyjności art. 11 i art. 40 ust. 3 wskazanej wyżej ustawy z 11 kwietnia 1997 r., które nakazują Sądowi Lustracyjnemu podanie do publicznej wiadomości pozytywnych oświadczeń osób (objętych obowiązkiem ustawowym) bez jakiegokolwiek procedury weryfikacyjnej a więc w sposób zupełnie automatyczny.

Uważam, że wskazane wyżej przepisy ustawy 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 są niezgodne z powołanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorcami konstytucyjnymi oraz rozwiązaniami ratyfikowanych umów międzynarodowych. Chodzi więc o niezgodność art. 2 w związku z art. 11 i w związku z art. 40 ust. 3 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim wskazana regulacja dotyka osób, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa – z art. 30, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 47 Konstytucji, natomiast w zakresie ocenianych już samodzielnie a nie we wskazanym wyżej związku art. 11 i art. 40 ust. 3 powołanej ustawy z 11 kwietnia 1997 r. chodzi o ich niezgodność z art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a także z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Trybunał już w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. sygn., U. 6/92 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13, s. 203) 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 prywatności oraz w prawo do ochrony swoich danych osobowych, ale też podważając dobre imię objętej nią osoby stanowi – jak to trafnie 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 dolegliwość.

Każdy ma prawo do ochrony swojej godności (czci). Jej publiczne umniejszanie jest zawsze jakąś formą infamii (napiętnowania).

Ze znanej rezolucji Nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy wynika, że ustawy lustracyjne w krajach postkomunistycznych muszą być zgodne z wszystkimi regułami demokratycznego państwa prawnego. Nie zna ono ani pojęcia zbiorowej winy, ani zbiorowej odpowiedzialności. Zarzuty muszą więc dotyczyć konkretnych czynów uznanych za zawinione.

Karanie przez prawo dawnych przejawów totalitaryzmu musi być zatem zgodne z wszystkimi regułami karania właściwymi dla demokracji, na czele z regułą indywidualnej odpowiedzialności. Innymi zasadami mogą kierować się tylko oceny historyczne, moralne, nie mówiąc już o ocenach politycznych.

Ustawy lustracyjne muszą też gwarantować objętym nimi osobom prawo do rzetelnego procesu (prawo do obrony, zasadę domniemania niewinności, prawo do czynnego udziału w każdej fazie postępowania, prawo do odwołania się itp.).

Tworzeniu i nowelizowaniu ustawy 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 towarzyszyły ogromne kontrowersje. Dotyczyły one przede wszystkim konfliktów różnych zasad i wartości, jakie mogą występować przy realizacji jej przepisów. I tak między innymi wskazywano i wskazuje się na:

1) konflikt w czasie wynika on z tego, że ustawa z 11 kwietnia 1997 r. objęła okres od 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r. Jest to więc okres, od którego końcowej daty minie już wkrótce 13 lat. W tym czasie zaszły w Polsce rewolucyjne przemiany ustrojowe, których podsumowaniem było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. W tej sytuacji czasowej postanowień ustawy lustracyjnej nie można uzasadniać potrzebą „ochrony rodzącej się demokracji” jak głosiła rezolucja Nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotycząca środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych,

2) konflikt z zasadą ciągłości prawa – wszystkie istniejące w PRL przepisy nie zostały uznane za „bezprawne”. Stąd przestają one obowiązywać dopiero po ich uchyleniu we właściwym trybie. Przypomniał to 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). Senat 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”. Tymczasem ustawa lustracyjna przewidująca – w zakresie w niej określonym – karę infamii za związki ze służbami specjalnymi PRL-u przyjmuje *implicit*e założenie o quasi-bezprawności przepisów, na podstawie których te służby działały, chociaż nie dokonano tego w żadnym akcie ustawodawczym. Warto też przypomnieć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego także z okresu PRL-u przysługuje prawo do właściwej aktualnym służbom bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa państwa tzw. emerytury policyjnej. Wyjątek stanowi (art. 13 ust. 2 powołanej ustawy) tylko służba w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub

nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu,

3) sprzeczność z innymi rozwiązaniami wprowadzającymi odpowiedzialność za bezprawne działania przeciwko obywatelom w okresie PRL-u wskazane rozwiązania nie znają ani pojęcia zbiorowej winy, ani zbiorowej odpowiedzialności za fakt pracy w określonych strukturach ówczesnej państwowości a opierają się na fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego zasadzie indywidualizacji odpowiedzialności. Należy tu przede wszystkim wskazać na ustawę z 18 grudnia 1999 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. 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 jednostki lub grup ludności bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiące przestępstwa według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia. Specjalne czasokresy przedawnienia rozpoczynają się dla zbrodni komunistycznych dopiero od 1 stycznia 1990 r. Na podobnych zasadach opiera się też ustawa z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego,

4) sprzeczność z zasadą równości wobec prawa, skoro napiętnowaniu poprzez publikację nie podlegają dawni pracownicy lub współpracownicy służb specjalnych PRL-u, którzy obecnie pracują w służbach specjalnych Rzeczypospolitej Polskiej lub z nimi współpracują,

5) naruszenie powszechnie uznanego międzynarodowego standardu o prawie do milczenia i do wolności od samooskarżania się (zasada mająca podstawowe znaczenie dla rzetelnego procesu sądowego) W polskim porządku prawnym zakaz samooskarżania wynika z art. 2 Konstytucji, który otwiera polską Konstytucję na międzynarodowe standardy o powszechnie uznanym charakterze, z jakich powstała i rozwinęła się idea demokratycznego państwa prawnego. Tymczasem ustawa 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 wprowadza specjalny obowiązek samooskarżenia a ściślej przymusza do takiego samooskarżenia,

6) wskazuje się także na inne jeszcze sprzeczności omawianej ustawy z 11 kwietnia 1997 r. z konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej (zasadami penalizacji) określonymi w art. 42 Konstytucji oraz luki proceduralne w postępowaniu lustracyjnym, jako niewątpliwie postępowaniu o charakterze represyjnym. Ustawa z 11 kwietnia 1997 r. w art. 19 nakazuje bowiem nie pełne a tylko subsydiarne stosowanie przepisów postępowania karnego oraz określa status osoby lustrowanej tylko „przy zastosowaniu” (art. 20) przepisów dotyczących oskarżonego w postępowaniu karnym. Takie reguły w istotny sposób ograniczają więc prawo do sądu.

Jak wiadomo, normatywne braki w regułach odpowiedzialności oraz luki w postępowaniu lustracyjnym były przyczyną tego, iż przez dłuższy czas po uchwaleniu ustawy z 11 kwietnia 1997 r. wszyscy sędziowie Rzeczypospolitej Polskiej odmawiali orzekania w Sądzie Lustracyjnym, o czym szeroko informowały wówczas środki masowego przekazu.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest wyjaśnianie złożonych przesłanek ustawy lustracyjnej, czy rozstrzyganie powstałych przy jej stosowaniu problemów interpretacyjnych. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał ma oceniać konstytucyjność zakwestionowanych przepisów. Chodzi o zapewnienie – zgodnej ze standardami konstytucyjnymi – ochrony praw i wolności jednostek przed zagrożeniami, jakie mogą nieść wadliwe rozwiązania. Stąd nie mają tu decydującego znaczenia próby wyjaśnienia

wątpliwości ustawodawczych poprzez bezpośrednio lub pośrednio odwołanie się do ocen historycznych, czy poglądów społeczno-politycznych.

Zakres, w jakim może wyrokować w sprawie Trybunał Konstytucyjny, określa sam wnioskodawca (skarżący przy skardze konstytucyjnej, czy pytający przy pytaniu prawnym). Zgodnie z art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał jest związany granicami wniosku (skargi, pytania prawnego). Nie może więc wyrokować o konstytucyjności przepisów nie wskazanych przez wnioskodawcę, skarżącego, czy pytającego. Warto więc tu tylko przypomnieć, że szerokie oceny ustawy lustracyjnej były niedawno publikowane na łamach szeregu gazet (w tym *Rzeczpospolitej*), czy tygodników (np. w *Polityce*). Za uchycieniem całej omawianej ustawy wypowiedzieli się też ostatnio niektórzy przedstawiciele nauki prawa (np. prof. Tadeusz Zieliński, czy prof. Wojciech Sadurski).

Przepisy 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 były już wielokrotnie kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniosków kolejnych grup posłów (sprawy o sygn. K. 39/97 i K. 11/02), wniosku Prezydenta RP (sprawa o sygn. K. 24/98), pytań prawnych składów orzekających Sądu Lustracyjnego (sprawy o sygn. P. 3/00 i P. 8/02), czy wreszcie połączonych skarg konstytucyjnych (w sprawie o sygn. SK 10/99). W kilku sprawach Trybunał umorzył postępowania na podstawie art. 39 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym a więc zakończył postępowania tylko pod względem procesowym, bez rozstrzygnięć merytorycznych. W pozostałych sprawach Trybunał wydał rozstrzygnięcia albo częściowo procesowe (umarzające postępowanie) i częściowo merytoryczne, albo w całości merytoryczne. Rozstrzygnięcia merytoryczne, w których Trybunał stwierdził zgodność kwestionowanych przepisów z konstytucją (zdecydowana większość rozstrzygnięć merytorycznych) zawsze były niejednomyślne, co wskazuje na zasadnicze kontrowersje związane z rozwiązaniami ustawy lustracyjnej. Zdania odrębne sędziów, jak wiadomo, spełniają szczególną rolę w jednoinstancyjnym postępowaniu przed Trybunałem.

Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. P. 3/00 i K. 11/02 stwierdził też niekonstytucyjność kilku przepisów związanych z ustawą z 11 kwietnia 1997 r.

W rozpatrywanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich ograniczył swój wniosek tylko do osób, które wprawdzie pracowały w służbach specjalnych, ale pełniły czynności nie należące do istoty tych służb. Jak wynika z historii sprawy, takie konkretne osoby zgłosiły się bowiem do Rzecznika z prośbą o wystąpienie w obronie ich praw. Do tej kategorii osób, w świetle dotychczasowego tak szerokiego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy lustracyjnej, nie można odnieść zarzutu, że rozstrzygnięcie TK naruszałoby zasadę *ne bis in idem*. W stosunku do osób, które pełniły czynności nie należące wprost do istoty pracy (służby) w organach bezpieczeństwa zdaniem Rzecznika wątpliwości co do konstytucyjności podstawowych rozwiązań ustawy z 11 kwietnia 1997 r. rysują się szczególnie ostro.

Ponieważ, jak była już o tym mowa, podzielam poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w jego wniosku (omówione w części historycznej uzasadnienia) o niekonstytucyjności art. 2 w związku z art. 11 i w związku z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim dotyka to osób, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa oraz niekonstytucyjności art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej, które nakazują podanie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 do publicznej wiadomości w sposób automatyczny, bez dokonywania przez Sąd Lustracyjny weryfikacji oświadczeń pozytywnych pod kątem ustalenia, czy rzeczywiście opisane w



nich stany faktyczne wyczerpują przesłanki „pracy, służby lub współpracy” w organach bezpieczeństwa państwa – zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. sygn. K. 7/01.