

Wyrok z 28 maja 2003 r., [K 44/02](#)
ZMIANA POJĘCIA „WSPÓŁPRACY” W USTAWIE LUSTRACYJNEJ

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna ; pytanie prawne sądu Inicjatorzy: grupa posłów, Sąd Apelacyjny w Warszawie	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 4
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Wyłączenie z zakresu pojęcia „współpracy” (podlegającej lustracji) wykonywania zadań wywiadowczych, kontrwywiadowczych i związanych z ochroną granic <small>[Ustawa 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: art. 1 w części dotyczącej art. 4 ust. 3 ustawy nowelizowanej]</small>	Zasada demokratycznego państwa prawnego Zasada równości Prawo do informacji publicznej <small>[Konstytucja: art. 2, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 1]</small>

Niektóre 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 (zwanej ustawą lustracyjną) oraz kolejnych ustaw nowelizujących były już wielokrotnie przedmiotem wykładni i oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (por. orzeczenia w sprawach: W 5/93, K 24/98, K 39/97, P 3/00, SK 10/99, SK 28/01, K 7/01, K 11/02). W niniejszej sprawie Trybunał rozpoznał pytanie prawne Wydziału Lustracyjnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie (orzekającego w sprawach lustracyjnych w pierwszej instancji) oraz grupy posłów. Wątpliwości dotyczyły konstytucyjności ustawy nowelizującej z 13 września 2002 r. w części, w której nowela ta wyłączyła z zakresu pojęcia „współpracy” podlegającej lustracji przypadki współpracy z organami bezpieczeństwa państwa komunistycznego w sprawach wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic. Należy dodać, że nowela nie wyłączyła z zakresu lustracji pełnienia służby lub zatrudnienia na stanowiskach związanych z wywiadem, kontrwywiadem lub ochroną granic, a więc dotyczyła jedynie nieformalnych współpracowników.

Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanej zmiany za niezgodną z Konstytucją oznacza przywrócenie w tym zakresie dotychczasowej regulacji prawnej.

Wyrok zapadł większością głosów. Czwooro sędziów Trybunału Konstytucyjnego zgłosiło zdania odrębne dotyczące zarówno sentencji, jak i uzasadnienia.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Art. 1 ustawy o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne w zakwestionowanej części jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasada ciągłości Państwa Polskiego nie oznacza ciągłości aksjologicznych podstaw państwowości i systemu prawnego obowiązujących przed i po politycznym przełomie 1989 roku. Konstytucyjnym wyrazem braku takiej ciągłości była uchwalona 29 grudnia 1989 r. nowelizacja Konstytucji, znosząca wszelkie odniesienia obowiązującego prawa i funkcjonujących na jego gruncie instytucji państwowych do wartości, na których oparty był system konstytucyjny istniejący w Polsce w latach 1944–1989.
2. Procedura lustracji, przewidziana w ustawie z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, jest mechanizmem badania prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność. Z woli ustawodawcy oceniany nagannie i obłożony sankcją jest nie fakt współpracy z organami bezpieczeństwa w latach 1944–1989, lecz zatajenie takiej współpracy w składanym obowiązkowo oświadczeniu lustracyjnym. Celem tego unormowania jest doprowadzenie do stanu, w którym najważniejsze funkcje publiczne pełnione będą przez osoby prawdomówne, a przez to godne zaufania.
3. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa wynika wymóg jasności i określoności przepisów prawnych, tak aby adresat normy prawnej wiedział, które zachowania i z jakich powodów mają znaczenie prawne. Wymaganie to ma szczególną wagę w kontekście lustracji, ponieważ błędne przekonanie o prawdziwości oświadczenia lustracyjnego może narażać osobę lustrowaną na określone sankcje.
4. Zaskarżona regulacja, wprowadzająca swego rodzaju kontratyp „współpracy” – wyłącznie z zakresu tego pojęcia wykonywania „zadań wywiadowczych”, „zadań kontrwywiadowczych” i „zadań dla ochrony granic” – nie odpowiada powyższemu wymaganiu. Z dokumentacji prac legislacyjnych wynika, że z jednej strony chodziło o to, aby formalna współpraca z wywiadem lub kontrwywiadem nie była podstawą automatycznego uniknięcia lustracji, z drugiej strony o to, aby uniknęli lustracji wszyscy tajni współpracownicy jakichkolwiek komórek organów bezpieczeństwa, o ile przekazywane informacje uznają oni za należące do zadań wywiadowczych, kontrwywiadowczych i dla ochrony granic. Taka konstrukcja musi prowadzić do zasadniczej niepewności oceny własnych zachowań, dokonywanej przez każdego współpracownika organów bezpieczeństwa, a w konsekwencji wiąże się z ryzykiem, iż ocena ta będzie potem odmiennie kwalifikowana przez Rzecznika Interesu Publicznego i Sąd lustracyjny.
5. Istotą zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) jest to, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada równości nie wyklucza różnego traktowania podmiotów różniących się między sobą. Różnicowanie traktowania poszczególnych grup podmiotów musi być jednak zawsze uzasadnione, a więc opierać się na uznanych kryteriach. Zasadność doboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania podlegać musi każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.
6. Zasada równego traktowania obejmuje nie tylko równość adresatów normy prawnej w zakresie praw i przywilejów, ale też ich równość w zakresie obowiązków. Dlatego nie można uznać, że ustawodawca dysponuje pełną swobodą określania kręgu podmiotów podlegających obowiązkowi lustracyjnemu.

7. Cechą relewantną stanowiącą punkt odniesienia przyjętych w ustawie z 1997 r. procedur lustracyjnych jest fakt dawnych związków osoby kandydującej do pełnienia funkcji publicznej z szeroko pojętym aparatem bezpieczeństwa państwa. W art. 2 ustawy lustracyjnej ustawodawca wymienia wszystkie instytucje i komórki, które uznaje za należące do tego aparatu. Ustawowy katalog instytucji uznawanych przez ustawodawcę za „organy bezpieczeństwa”, w odniesieniu do instytucji polskich, jest precyzyjny i zamknięty. Można założyć, że ustawodawca tworząc ten katalog kierował się szczegółową wiedzą o organizacji, funkcjonowaniu i zadaniach aparatu bezpieczeństwa. Znalazły się w nim, między innymi, organy wywiadu, kontrwywiadu i niektóre organy współodpowiedzialne za ochronę granic. Istotne znaczenie ma to, że znaczna część działań, które można byłoby zakwalifikować jako „wywiadowcze”, „kontrwywiadowcze” lub wykonywane „dla ochrony granic”, była podporządkowana ośrodkom władzy politycznej i nakierowana na realizację tych samych zadań, które należały do innych struktur aparatu bezpieczeństwa. Bardzo trudno byłoby wskazać granicę między ówczesną działalnością wywiadowczą i kontrwywiadowczą a zwalczaniem przeciwników „władzy ludowej”.
8. Badany kontratyp „współpracy”, oprócz wskazanej wyżej nieprecyzyjności, godzi również w konstytucyjną zasadę równości. Po pierwsze bowiem, różnicuje w sposób bezzasadny tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa według zadań, jakie wykonywali. Po wtóre, prowadzi do bezzasadnego różnicowania z jednej strony – etatowych pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, którzy zajmowali się działaniami wywiadowczymi, kontrwywiadowczymi i związanymi z ochroną granic (osoby te nadal podlegają lustracji), a z drugiej strony – współpracowników owych organów w zakresie takich działań (osoby te zostają wyłączone na mocy badanego kontratypu).
9. Ustawa lustracyjna skutecznie służy dostępowi do informacji o przeszłości osób ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych, urzeczywistniając w pewnym zakresie prawo obywatelskie zagwarantowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie w realizacji tego prawa, jakie wprowadza badany kontratyp, nie jest przy tym uzasadnione na gruncie art. 61 ust. 3 Konstytucji.

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDAŃ ODRĘBNYCH

- sędziowie Ewa Łętowska, Marian Grzybowski i Marek Mazurkiewicz:

- Za każdą ustawą (także nowelizującą) przemawia domniemanie konstytucyjności, którego obalenie wymaga dostatecznych argumentów. Szczególnie mocne argumenty muszą przemawiać za obaleniem tego domniemania w przypadku ustawy liberalizującej, w myśl zasady *in dubio pro libertate*, która jest oczywistością w państwie demokratycznym.
- Ustawa lustracyjna ma charakter represyjny (nawet przy założeniu, że nie chodzi tu o represję karną). Niezależnie więc od tego, czy w badanej regulacji widzimy *lex specialis* wobec zasady przyjętej w ustawie lustracyjnej, czy też wprowadzenie szczególnego kontratypu przy lustracji – zaskarżona ustawa oznacza zmniejszenie reglamentacji o charakterze represyjnym, czyli ma charakter liberalizacyjny.
- Nieprzekonujący jest argument o nieokreśloności pojęć decydujących według zakwestionowanej noweli o wyłączeniu spod obowiązku wskazania współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Sama bowiem ustawa lustracyjna jest co najmniej w tym samym stopniu niedookreślona w zakresie swych pojęć, o czym świadczy historia jej obowiązywania, sporów na temat jej treści i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który badał ją kilkakrotnie. Jeżeli zatem ten sam stopień niejasności i nieprecyzyjności nie przeszkadzał dotychczas przy orzekaniu o konstytucyjności ustawy lustracyjnej, to tym bardziej nieokreśloność pojęcia nie powinna przemawiać za niekonstytucyjnością ustawy ograniczającej represyjne działanie.
- Argument wskazujący na konieczność równego traktowania osób wyłączonych przez zakwestionowaną nowelizację z obowiązku lustracyjnego i osób podlegających lustracji jako pracownicy służb bezpieczeń-

stwa państwa zajmującymi się działalnością wywiadowczą i kontrwywiadowczą, oznacza w gruncie rzeczy uznanie za niekonstytucyjne jakichkolwiek wyjątków podmiotowych na tle ustawy lustracyjnej. Założenie nie ma pokrycia w literze art. 2 i 32 ani – co ważniejsze – w duchu Konstytucji.

- Argument uznający kontrolowaną ustawę za naruszającą art. 61 ust. 1 Konstytucji oparty jest na rozszerzającej interpretacji tego przepisu. Występuje tu interpretacja przepisu konstytucyjnego poprzez treść ustawy lustracyjnej sprzed zakwestionowanej nowelizacji.

- sędzia Bohdan Zdziennicki:

- W ocenie okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawo i wymiar sprawiedliwości demokratycznego państwa powinny zachować bezstronność i neutralność.
- Dawna działalność, która w PRL była legalna i której nie można zarzucić, że miała charakter zbrodniczy według prawa międzynarodowego (por. art. 43 Konstytucji RP), nie może być obecnie powodem dyskryminacji.
- Z oceną konstytucyjności samej ustawy lustracyjnej związane są zasadnicze kontrowersje. Świadczy o tym fakt, że ustawa ta i jej – idące w różnych kierunkach – nowelizacje były już wielokrotnie badane przez Trybunał Konstytucyjny. Ilekroć Trybunał orzekał w tych sprawach co do meritum, jego rozstrzygnięcia nie zapadały jednomyślnie – zgłaszane były zdania odrębne.
- Podanie do publicznej wiadomości informacji o związkach osoby lustrowanej z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 stanowi swoistą karę, wobec powszechnie ujemnej oceny takich związków. Dla oceny, czy mamy do czynienia z karą, decydujące znaczenie ma bowiem jednoczesne występowanie dwóch elementów: określonej dolegliwości oraz publicznego potępienia (ujemnej oceny, uznania za zło) działań, z którymi wiąże się dolegliwość. Podanie do publicznej wiadomości w publikowanym dzienniku urzędowym jest niewątpliwie karą trwałego napiętnowania (infamii).
- Ustawa lustracyjna, jako akt represyjny, jest sprzeczna z konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, prawem do rzetelnego procesu sądowego, prawem do ochrony życia prywatnego, czci i dobrego imienia oraz prawem do ochrony danych osobowych. Zgodne z Konstytucją byłoby wręcz jej całkowite uchycenie. Wyłączenie przez ustawodawcę z jej zakresu pewnych działań oznacza ograniczenie niekonstytucyjnej ustawy, zatem nie jest niekonstytucyjne.
- Zakwestionowane wyłączenie z pojęcia „współpracy” działań wywiadowczych, kontrwywiadowczych i podejmowanych dla ochrony granic nawiązuje do istniejących już innych wyłączeń w ustawie lustracyjnej. Wyłączenie to pozwala na pewną indywidualną, a nie tylko zbiorową ocenę zachowań osób zobowiązanych do składania oświadczeń lustracyjnych, co zmniejsza stopień niekonstytucyjności ustawy.
- Niezrozumiały jest argument niedookreśloności pojęć użytych przez ustawodawcę w zakwestionowanej nowelizacji. Działania wywiadowcze, kontrwywiadowcze i podejmowane dla ochrony granic mają określony sens zarówno w języku codziennym, jak i w słownictwie specjalistycznym związanym z funkcjonowaniem różnych służb państwowych.
- Objęte zakwestionowaną nowelą działania wywiadowcze, kontrwywiadowcze i podejmowane dla ochrony granic są realizowane przez wszystkie państwa. Ich wyłączenie z zakresu lustracji nie oznacza więc naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Nietrafny jest też zarzut wadliwego różnicowania współpracowników, pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, bowiem ustawa lustracyjna wyraźnie różni pracę, służbę i współpracę.
- Niezrozumiały jest zarzut, że kwestionowana nowela ogranicza prawo obywateli do informacji o osobach pełniących lub mogących pełnić funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Wskazane prawo konstytucyjne nie może pozbawiać osób pełniących lub mogących pełnić funkcje publiczne ochrony prawnej życia prywatnego, czci i dobrego imienia.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 43. Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

Art. 61. 1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

[...] 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.