

Wyrok z 5 marca 2003 r., **K 7/01**
TREŚĆ I TRYB PUBLIKACJI OŚWIADCZENIA LUSTRACYJNEGO
(OTK ZU 2003, nr 3A, poz. 19)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich	Skład orzekający: pełny skład	Zdanie odrębne: 1
--	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Podawanie do wiadomości publicznej oświadczeń lustracyjnych przyznających fakt dawnej pracy lub służby w organach bezpieczeństwa wyłącznie w części dotyczącej danych osoby składającej takie oświadczenie [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: art. 2, art. 11 i art. 40 ust. 3]	Ochrona godności człowieka Zasada równości Prawo do sądu Prawo do prywatności Prawo do żądania sprostowania informacji niepełnych [Konstytucja: art. 30, art. 32, art. 45, art. 47, art. 51 ust. 4, art. 77 ust. 2; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych: art. 14 ust. 1; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: art. 6 ust. 1]

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 („ustawa lustracyjna”), zastąpiona ustawą z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, przewidywała ujawnienie faktów dawnej służby lub pracy w komunistycznych organach bezpieczeństwa, a także tajnej współpracy z tymi służbami – przez osoby pełniące niektóre funkcje publiczne lub aspirujące do ich pełnienia („lustracja”).

Osoby objęte wymienionym obowiązkiem były obowiązane do składania odpowiednich oświadczeń („oświadczeń lustracyjnych”), w których stwierdzały, czy w przeszłości pełniły służbę lub pracowały w organach bezpieczeństwa lub też czy współpracowały z takimi organami. Przyznanie związków z tymi służbami nie pozbawiało prawa pełnienia danej funkcji publicznej. Było ono jednak podawane do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Sankcje towarzyszyły natomiast złożeniu nieprawdziwego oświadczenia (tzw. kłamstwu lustracyjnemu), o czym orzekał sąd w odrębnym postępowaniu. Sądem właściwym w sprawach uregulowanych w ustawie lustracyjnej („sądem lustracyjnym”) był Sąd Apelacyjny w Warszawie, w ramach którego został utworzony Wydział Lustracyjny.

Przepis art. 2 ustawy lustracyjnej (zaskarżony w niniejszej sprawie) zawierał katalog podmiotów, które w rozumieniu ustawy były uznawane za „organy bezpieczeństwa” (m.in. instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa oraz podległe im jednostki). Służba lub praca w tych organach, jak również tajna współpraca z nimi, były objęte obowiązkiem lustracyjnym.

Oświadczenie lustracyjne przyznające dawne związki z organami bezpieczeństwa składało się z części A, zawierającej dane o osobie lustrowanej i ogólne stwierdzenie faktu służby, pracy lub współpracy, oraz z części B, w której osoba składająca oświadczenie opisywała okoliczności uzasadniające powyższe stwierdzenie.

W myśl art. 11 (dotyczącego osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych) i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej (dotyczącego osób pełniących takie funkcje), również zaskarżonych w niniejszej sprawie, przedmiotem publikacji w „Monitorze Polskim” była jedynie część A oświadczenia lustracyjnego. W konsekwencji upublicznieniu podlegały zasadniczo wyłącznie nazwiska osób, które przyznały się do związków z organami bezpieczeństwa. Nie podlegały zaś publikacji informacje dotyczące rzeczywistego charakteru czynności wykonywanych w ramach służby czy pracy (zawarte w części B oświadczenia).

Jednym z czynników, które skłoniły Rzecznika Praw Obywatelskich do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, było wcześniejsze umorzenie przez Trybunał z przyczyn proceduralnych postępowania wszczętego wniesieniem dwóch skarg konstytucyjnych (jedna z nich została poparta przez Rzecznika w trybie art. 51 ustawy o TK), w których skarżący zakwestionowali konstytucyjność wyżej wymienionych przepisów ustawy lustracyjnej (zob. postanowienie z 4 grudnia 2000 r., sygn. [SK 10/99](#)).

Zastrzeżenia wnioskodawcy dotyczyły przede wszystkim przyjętego w ustawie lustracyjnej kryterium formalnego, polegającego na objęciu obowiązkiem lustracyjnym wszystkich osób pełniących niegdyś służbę lub pracujących w organach bezpieczeństwa – niezależnie od rzeczywistego charakteru wykonywanych czynności. Zdaniem wnioskodawcy, opublikowanie oświadczenia jedynie w części stwierdzającej sam fakt związków z organami bezpieczeństwa, bez równoczesnego upublicznienia informacji indywidualizujących charakter tych związków stawiało osoby, które pełniły czynności niemające nic wspólnego z istotą funkcjonowania organów bezpieczeństwa, na równi z rzeczywistymi konfidentami czy funkcjonariuszami takich organów.

RPO zarzucił, że przedstawione rozwiązanie, w zakresie w jakim dotyczy osób, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa, naruszało: zasady równości (art. 32) i ochrony godności człowieka (art. 30), prawo do prywatności (art. 47) a także prawo do żądania sprostowania informacji niepełnych (art. 51 ust. 4 Konstytucji).

Ponadto wnioskodawca wskazał, że w świetle przyjętych wówczas rozwiązań proceduralnych decyzja sądu o publikacji oświadczenia lustracyjnego zapadała niejako „automatycznie”, bez przeprowadzenia procesu sądowego. Jest to, zdaniem Rzecznika, sprzeczne z konstytucyjną gwarancją prawa do sądu i rzetelnego procesu (art. 45 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

Problematyka lustracji była wielokrotnie przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenia w sprawach: [W 5/93](#), [K 24/98](#), [K 39/97](#), [P 3/00](#), [SK 28/01](#), [K 11/02](#), a także – omówione osobno – [SK 10/99](#), [K 44/02](#) i [K 2/07](#); ten ostatni wyrok dotyczył już „nowej” ustawy lustracyjnej z 18 października 2006 r.). O kontrowersyjnym charakterze tej materii może świadczyć fakt, że orzeczenia TK

zapadały przy zdaniach odrębnych. Również w niniejszej sprawie wyrok zapadł większością głosów. Zdanie odrębne zgłosił *sędzia Bohdan Zdziennicki*, nie zgadzając się z rozstrzygnięciem i argumentacją w zakresie punktów 1 i 3 sentencji wyroku.

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 2 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 jest zgodny z art. 30, art. 32 i art. 47 Konstytucji.

2. Art. 11 i art. 40 ust. 3 ww. ustawy 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 oraz **nie są niezgodne z art. 30 Konstytucji.**

3. Art. 11 i art. 40 ust. 3 ww. ustawy są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz **nie są niezgodne z art. 51 ust. 4 Konstytucji.**

Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 11 i art. 40 ust. 3 ww. ustawy z art. 176 ust. 1 Konstytucji na skutek cofnięcia wniosku.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Ustawa lustracyjna nie przewiduje odpowiedzialności za udział w strukturach bezpieczeństwa w latach 1944–1990. Odpowiedzialność związana jest wyłącznie z podaniem nieprawdziwych faktów o zdarzeniach z przeszłości. Procedury lustracyjne nie mają charakteru szczególnego postępowania karnego, nakierowanego na ustalenie stopnia uczestnictwa indywidualnych osób w aparacie represji i ich odpowiedzialności karnej za czyny popełnione w przeszłości. Podstawowym założeniem ich wprowadzenia było zapewnienie jawności życia publicznego i ochrona interesu państwa związanego z prawidłowym wykonywaniem funkcji publicznych przez osoby, które muszą być wolne od wszelkich nacisków czy prób szantażu związanego z aktywnością realizowaną w przeszłości.
2. Zarzut, że art. 2 ustawy niesłusznie poddaje obowiązkowi lustracji także osoby, których służba nie wiązała się z „istotą” działania organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego, nie jest trafny. Nie jest bowiem możliwe ustalenie katalogu zachowań, które wyczerpywałyby pojęcie uczestnictwa w działaniach związanych z istotą organów bezpieczeństwa.
3. Zagwarantowana w art. 30 Konstytucji godność człowieka ma dwa wymiary. Jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna – towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez inne podmioty. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa” – najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego człowieka oraz wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i składają się na szacunek należny każdej osobie. Jedynie godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia.

4. Wszystkie konstytucyjne wolności i prawa jednostki mają umocowanie aksjologiczne w godności człowieka. Utożsamianie naruszenia każdego prawa i wolności z naruszeniem godności pozbawiałoby jednak gwarancje zawarte w art. 30 Konstytucji samodzielnego zastosowania. Godność, o której mowa w art. 30 Konstytucji, obejmuje bowiem najważniejsze wartości, które nie korzystają z innych, samodzielnych gwarancji konstytucyjnych, a które dotyczą istoty pozycji jednostki w społeczeństwie, jej relacji do innych osób oraz do władzy publicznej.
5. Godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej. Niedopuszczalne jest ograniczanie tej ochrony przy zastosowaniu zasady proporcjonalności.
6. Prawo do życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu w świetle zasady proporcjonalności. W odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych względ na jawność życia publicznego powoduje, że obszar chronionej prywatności jest znacznie węższy niż w stosunku do innych podmiotów.
7. Wynikłe z założeń lustracji ograniczenie prawa do prywatności jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, zatem spełnia warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, 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. Nie można przy tym twierdzić, że lustracja narusza istotę życia prywatnego. Ujawnienie informacji osobowych z przeszłości dotyczy bowiem ściśle określonego zakresu zdarzeń, które miały miejsce w wyraźnie wskazanym okresie, i tylko w przypadku aktualnego pełnienia funkcji publicznych lub kandydowania do ich pełnienia.
8. Według art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej publikacja w „Monitorze Polskim” 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. Wprawdzie cel procedury lustracyjnej zostaje osiągnięty przez podanie do wiadomości samego faktu pracy (służby lub współpracy), jednak dla osób, które pełniły w organach bezpieczeństwa np. funkcje pomocnicze, ujawnienie szczegółów w tym zakresie może mieć istotne znaczenie. Należy również mieć na uwadze, że ocena społeczna i 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.
9. Sentencja niniejszego wyroku w punkcie 2 zawiera 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 może stanowić 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.
10. Nie jest trafny zarzut, że brak postępowania sądowego poprzedzającego publikację oświadczenia lustracyjnego w „Monitorze Polskim” oznacza pozbawienie obywatela prawa do sądu (art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawa do żądania sprostowania informacji niepełnych (art. 51 ust. 4 Konstytucji). Czynności związane z podaniem do wiadomości publicznej treści oświadczenia osoby podlegającej obowiązkowi lustracyjnemu nie prowadzą bowiem do wydania orzeczenia o prawach i obowiązkach osoby lustrowa-

nej, lecz mają charakter techniczny (por. postanowienie SK 10/99). Na tym etapie procedury nie ma „sprawy” wymagającej zagwarantowania drogi sądowej.

11. Czynności sądu lustracyjnego sprawdzające oświadczenia lustracyjne pod względem technicznym i formalnym przed ich opublikowaniem (np. czy oświadczenie pochodzi od właściwej osoby, czy zostały wypełnione obie rubryki) nie należą do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W omawianym stadium sąd przekazując oświadczenie do publikacji nie podejmuje decyzji merytorycznej, nie rozstrzyga i nie orzeka o prawach osoby lustrowanej.
12. Przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji nie odnosi się do rodzaju i zakresu informacji gromadzonych o osobie, ale jedynie do ich prawdziwości. Przepis ten nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDANIA ODRĘBNEGO

- O tym, czy mamy do czynienia z karą, decyduje występowanie jednocześnie dwóch elementów: określonej dolegliwości oraz publicznej ujemnej oceny (potępienia) działań, z którymi wiąże się dolegliwość.
- Karanie przez prawo dawnych przejawów totalitaryzmu, w przeciwieństwie do ocen historycznych, moralnych czy politycznych, musi być zgodne z demokratycznymi regułami karania, w szczególności z zasadą indywidualnej odpowiedzialności. Ustawy lustracyjne muszą zatem gwarantować prawo do rzetelnego procesu (prawo do obrony, zasadę domniemania niewinności, prawo do czynnego udziału w każdej fazie postępowania, prawo do odwołania się itp.).

Przepisy Konstytucji, ustawy o TK, Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich oraz Konwencji (europejskiej) o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konstytucja

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

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 jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 51. [...] 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Art. 77. [...] 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 176. 1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Art. 51. 1. O wszczęciu postępowania Trybunał informuje Rzecznika Praw Obywatelskich; art. 33 stosuje się odpowiednio.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich może, w terminie 60 dni od otrzymania informacji, zgłosić udział w postępowaniu.

Międzynarodowy Pakt

Art. 14. 1. Wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednakże każde orzeczenie sądu wydane w jakiegokolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodocianych lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi.

Konwencja europejska

Art. 6. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.