



**Biuro Informacji i
Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-61

Grudzień 2006

Bogusław Banaszak

**Opinia prawna na temat zgodności
z Konstytucją RP ustawy o ujawnieniu
informacji o dokumentach organów
bezpieczeństwa państwa
z lat 1944-1990 oraz treści tych
dokumentów**

Dział Informacji i Ekspertyz

**Seria:
*Opracowania i Ekspertyzy***

Spis treści:

Opinia prawna na temat zgodności Z Konstytucją RP ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów

– *Prof. Dr hab. Bogusław Banaszak*

Material prepared by the Department of Information and Expertise of the Office of Information and Documentation.

The Office commissions opinions, analyses and expertises concerning individual projects of laws prepared by specialists representing different points of view.

Expressions in the opinion material only reflect the views of the authors.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP

Dyrektor – Andrzej Dziubecki - tel. 694-24-32, fax 694-24-28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-25-20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Informacji i Ekspertyz tel. 694-20-59, fax 694-20-49

Opinia prawna

na temat zgodności z Konstytucją RP ustawy uchwalonej w dniu 21 lipca 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, a także zgodności z Konstytucją RP poprawek do tej ustawy zaproponowanych przez senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności

(druki senackie nr 205 i 205A)

1. Uwagi ogólne

Temat prawnej regulacji zagadnień dotyczących ujawnienia informacji o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne, a w latach 1944–1990 odbywających służbę lub pracujących w organach bezpieczeństwa państwa bądź współpracujących z tymi organami cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem parlamentarzystów od kilkunastu lat. Dopiero 11 kwietnia 1997 r. uchwalono ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne. Ustawa ta była już kilkunastokrotnie nowelizowana. Oprócz tego materii tej dotyczyły inne ustawy, a w szczególności ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ordynacje wyborcze.

Regulacja prawna tej dziedziny stosunków społecznych jest rozproszona w różnych aktach prawnych i jak wykazało jej stosowanie, a zwłaszcza wydarzenia ostatnich lat, tzw. ustawa lustracyjna z 1997 r. nie jest w stanie zrealizować założonego celu, jakim jest ujawnienie określonych informacji o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne. Trybunał Konstytucyjny opierając się na materiałach legislacyjnych dotyczących tej ustawy stwierdził, że służyć ono miało uniemożliwieniu użycia przeszłości politycznej faktu współpracy z tajnymi służbami dla szantażu, który potencjalnie mógłby być zastosowany zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne wobec postaci, które zajmują kluczowe stanowiska

decyzyjne w państwie polskim [por. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 514].

Drugim czynnikiem stymulującym zmiany ustawowe jest potrzeba artykułowana przez wielu parlamentarzystów rozszerzenia zakresu podmiotowego osób pełniących funkcje publiczne. Została ona uzasadniona w preambule opiniowanej ustawy.

Trzecim czynnikiem jest rosnące zainteresowanie społeczeństwa problemami lustracyjnymi i konieczność zapewnienia realizacji art. 51 i 61 Konstytucji RP z 1997 r. w sprawach dotyczących dokumentów organów bezpieczeństwa PRL.

Wreszcie czwartym czynnikiem jest skończenie z tzw. dziką lustracją, tzw. grą teczkami itp. Zwracał już na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w 1998 r., stwierdzając w uzasadnieniu jednego z orzeczeń, że: „We współczesnym życiu politycznym zaobserwować można często jawnie lub pośrednio wysuwane sugestie polityków, co do faktu współpracy z organami bezpieczeństwa określonych osób, oraz poddające w wątpliwość prawdziwość złożonych już oświadczeń. Jest to bardzo zła praktyka. Oceniając z tego punktu widzenia stwierdzić wypada, że przeprowadzenie tak zwanego postępowania lustracyjnego, niezależnie od tego z czyjej inicjatywy je podjęto, przyczyni się niewątpliwie do uzdrowienia sytuacji” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 458].

Te powody uzasadniają uchwalenie nowej ustawy modyfikującej sposób realizacji celu tzw. lustracji. Nowa ustawa nie likwiduje jednak rozproszenia materii „lustracyjnej” w różnych ustawach. Zważywszy na specyfikę zagadnienia poddanego regulacji lustracyjnej, polegającą na objęciu jej przedmiotem tylko niewielkiego wycinka informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, nie wydaje się możliwe racjonalne skoncentrowanie tej regulacji w jednym akcie prawnym.

2. Zgodność z Konstytucją RP rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów

2.1. Przedmiot regulacji

Jak wynika z samego tytułu opiniowanej ustawy przedmiot jej regulacji jest szerszy niż w ustawie lustracyjnej z 1997 r. Nie chodzi tu tylko o ujawnienie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, ale o ujawnienie informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Tym samym nowa ustawa realizuje taki sam cel jak jej poprzedniczka. Jest nim uniemożliwienie użycia przeszłości politycznej dla ewentualnego

szantażowania osób zajmujących kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie. Jak stwierdził już w 1998 r. TK „procedura lustracji, rozumianej jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności, a równocześnie zaufania społecznego, co do zasady nie może budzić wątpliwości zarówno z punktu widzenia zgodności z konstytucją [...] jak i z punktu widzenia międzynarodowych standardów [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 513].

Nowa ustawa realizuje ten cel w inny sposób – nie poprzez ujawnianie tylko informacji dotyczących osób publicznych, ale poprzez ujawnienie informacji zawartych w całym zbiorze dokumentów organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990. Są tam oczywiście także informacje dotyczących osób publicznych. W rezultacie na mocy art. 20 każdy uzyskał prawo dostępu do informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne oraz innych osób, wobec których wydano zaświadczenie o istnieniu w archiwum IPN dotyczących ich dokumentów organów bezpieczeństwa państwa. Jawność tego rodzaju informacji nie może naruszać niczyich praw, gdyż informacje takie dotyczą sfery faktów. Gdy zaś one są przez zainteresowaną osobę kwestionowane, to dla ochrony jej praw należy stworzyć odpowiedni mechanizm weryfikacyjny, co też ustawa czyni w rozdz. 5.

Warto tu dodać, że rozpatrując skargę konstytucyjną dotyczącą ujawniania oświadczeń składanych na podstawie poprzedniej ustawy lustracyjnej przez osoby publiczne TK uznał, że czynność podpisania obwieszczenia i samo obwieszczenie „wiążą się [...] z realizacją konstytucyjnych praw skarżących, ale nie stanowią one rozstrzygnięcia, kształtującego ich sytuację prawną. Nie przyznają jednostce uprawnień, nie nakładają na jednostkę obowiązków [...]. Opublikowanie oświadczenia nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych [...]. [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r. cz. III*, bez daty wydania, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, s. 262]. Rozumowanie to uważać należy za aktualne również w odniesieniu do ujawnienia dokumentów określonych w art. 20 opiniowanej ustawy.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 5 ust. 3 opiniowanej ustawy stanowiący, że treść zaświadczenia uwzględnia się przy ocenie kwalifikacji moralnych wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych. Wynik tej oceny może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Unormowanie to pozostawia jednak podmiotowi podejmującemu decyzję nie tylko swobodę oceny, ale też i możliwość uznania informacji zawartych w zaświadczeniu za nie wpływające w rozstrzygający sposób na ocenę kwalifikacji

moralnych wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych danej osoby. Na ocenę taką wpływają przecież różne czynniki, a nie tylko informacje zawarte w zaświadczeniu.

Zaświadczenia nie przyznają więc osobie, której dotyczą dodatkowych uprawnień, nie nakładają na nią obowiązków. Art. 5 ust. 3 nie zmienia charakteru informacyjnego zaświadczenia i nie sprawia, że jego treść pociąga za sobą jakiekolwiek bezpośrednie skutki prawne dla osoby, której dotyczy.

Nie można w tym przypadku mówić o naruszeniu zasady równości wobec prawa poprzez dyskryminację osób, które uzyskają zaświadczenia implikujące negatywną ocenę kwalifikacji moralnych. W wielu ustawach formułowane są takie wymogi dla zajmowania funkcji publicznych. Opiniowana ustawa idąc śladem poprzedniej ustawy lustracyjnej wymienia takie przesłanki jak: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana lub nienaganna opinia, przestrzeganie podstawowych zasad moralnych, dobra opinia obywatelska. Nadal aktualne jest w odniesieniu do tych przesłanek stwierdzenie TK sformułowane na tle poprzedniego stanu prawnego. TK zauważył, że „przewidziano przesłanki nie występujące w aktach rangi ustawowej, dotyczące stanowisk lub funkcji objętych obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych, takie jak »dobra opinia obywatelska« i »przestrzeganie podstawowych zasad moralnych«. Te legislacyjne niedoskonałości nie mają jednak dla sprawy [zgodności z Konstytucją RP – przyp. B. B.] istotnego znaczenia, bowiem usunąć się dadzą w drodze prawidłowej wykładni. Niewątpliwie jednym z celów ustawy lustracyjnej jest doprowadzenie do stanu, w którym najważniejsze funkcje publiczne (z których sprawowanie ustawodawca wiąże wymóg posiadania określonych, nie tylko merytorycznych, ale i moralnych kwalifikacji), pełnione będą przez osoby prawdomówne, a przez to godne zaufania i obdarzone nie tylko profesjonalnym autorytetem. [...] Ustawodawcy zależy jedynie na ujawnieniu faktu służby lub współpracy i poddaniu go ocenie społecznej [...]. [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 459]. Ten sam cel przyświeca ustawodawcy i obecnie.

Kryteria wymogów pozaprofesjonalnych nie są jednoznacznie określone. Ustawodawcy można więc nakazać uwzględnienie treści zaświadczenia przy dokonywaniu oceny kwalifikacji moralnych. Uzasadnieniem takiego postępowania są zgodne z konstytucją cele opiniowanej ustawy polegające na zapobieżeniu użycia przeszłości politycznej dla ewentualnego szantażowania osób zajmujących kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie oraz na ujawnieniu faktu służby lub współpracy i poddaniu go ocenie społecznej. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca nie nakazuje podmiotom dokonującym tej oceny wprowadzania z treści zaświadczeń jednoznacznych konsekwencji, skutków prawnych.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym nadal aktualna jest ocena TK, że „w przyjętej konwencji ustawa lustracyjna nie wiąże żadnych negatywnych skutków z samym faktem przeszłych powiązań z organami bezpieczeństwa” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 459].

Opiniowana ustawa realizując cel jakim jest ujawnienie informacji zawartych w całym zbiorze dokumentów organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 nakłada w art. 55 na IPN obowiązek opublikowania w ciągu 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie wykazów pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa PRL oraz wykazów osób traktowanych przez te organy jako osobowe źródła informacji.

Ujawnienie ogółu informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa jest zabiegiem spotykanym w innych państwach demokratycznych (np. w Niemczech) i zgodnym z konstytucyjnymi i prawno-międzynarodowymi standardami ustroju demokratycznego. Stanowi to z pewnością realizację art. 61 Konstytucji RP gwarantującego każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Należy przy tym dodać, że przez wzgląd na zasady i wartości konstytucyjne ustawodawca może zdecydować o wyłączeniu od ujawnienia niektórych informacji. Ustawodawca uczynił tak w art. 21 ust. 2 ze względu na bezpieczeństwo państwa w przypadku informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych oraz ze względu na ochronę prywatności w przypadku informacji ujawniających dane o stanie zdrowia lub życia seksualnego. Godnym podkreślenia w tym miejscu jest istotny fakt – objęcie jakiejś informacji publicznej tajemnicą daje możliwość, na mocy regulacji ustawowych dotyczących dostępu do informacji publicznej, weryfikacji sądowej zasadności takiego postępowania. Zagadnienie to omawiam w dalszej części opinii.

Opiniowana ustawa stanowi w art. 21 ust. 1, że informacje zawarte w dokumentach organów bezpieczeństwa, których jawność nie została wyłączona, nie podlegają ochronie danych osobowych. Postanowienie to nie jest czymś nadzwyczajnym i wskazać można sytuacje, w których przyjąć należy istnienie różnic w zakresie przetwarzania danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne. Rozwijanie tego zagadnienia nie wydaje się w tym miejscu konieczne. Wystarczy powiedzieć, że w przypadku gdy dane osobowe w pewnym zakresie zostaną zakwalifikowane jako informacja publiczna, to od tego momentu można mówić o wyłączeniu w stosunku do tych danych ustawowych rygorów utrudniających ich udostępnianie. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej każdy staje się potencjalnym (uprawnionym) odbiorcą informacji publicznej. Ich ujawnienie odbywa się ponadto w innym trybie niż przewidziany w ustawie o ochronie

danych osobowych, a wynikającym z postępowania związanego z udostępnieniem informacji publicznej.

2.2. Zaświadczenia

Dotychczas procedura lustracji oparta była na obowiązku osób pełniących funkcje publiczne składania oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990. W przypadku wątpliwości co do ich prawdziwości poddawane one były weryfikacji w postępowaniu sądowym. Nowa ustawa w myśl art. 5 ust. 2 opiera procedurę lustracji na zaświadczeniach wydawanych przez Instytut Pamięi Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na żądanie osoby, której mają dotyczyć. Zaświadczenia te stanowią urzędowe potwierdzenie istnienia w archiwum IPN dokumentów organów bezpieczeństwa państwa dotyczących danej osoby. W przypadku wątpliwości co do prawdziwości zaświadczeń istnieje również możliwość ich weryfikacji w postępowaniu sądowym. Zagadnieniem tym zajmę się w dalszej części opinii. Ustawowo określone w art. 4 kategorie osób pełniących funkcje publiczne mają obowiązek w myśl art. 5 ust. 2 przedłożyć te zaświadczenia odpowiedniemu organowi.

Oprócz tego, zgodnie z art. 5 ust. 1 opiniowanej ustawy, prawo ubiegania się o wydanie zaświadczenia uzyskał „każdy”, co oznacza, że nie jest ono ograniczone wyłącznie do obywateli polskich. Rozwiązanie to stanowi wyraz nowego ujęcia lustracji – nie tylko jako procedury dotyczącej osób publicznych, ale jako procedury przysługującej każdemu, kto jest nią zainteresowany. W tym sensie lustracja stanowi rozszerzenie praw przysługujących jednostce, zwłaszcza gwarantowanego w art. 51 ust. 3 prawa dostępu do dotyczących jednostki urzędowych dokumentów i zbiorów danych.

Ponadto art. 6 ust. 1 opiniowanej ustawy przyznaje prawo złożenia podania o wydanie zaświadczenia upoważnionemu statutowo organowi partii politycznej, związku zawodowego oraz stowarzyszenia, ale za wyrażoną pisemnie zgodą osoby, której ma ono dotyczyć. To samo prawo uzyskał na mocy art. 6 ust. 2 statutowy organ organizacji Polonii Zagranicznej po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego terytorialnie konsula. W tym przypadku zgoda osoby, której zaświadczenie ma dotyczyć, nie jest wymagana.

Dla realizacji zgodnego z konstytucją celu ustawy lustracyjnej – tzn. ujawnienia informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów – nie ma znaczenia zmiana sposobu pozyskiwania i ujawnienia informacji o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne a w latach 1944–1990 odbywających służbę lub pracujących w organach bezpieczeństwa państwa bądź współpracujących z tymi

organami. Zmiana ta nie przekracza granicy wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie narusza istoty wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie.

Wart tu przypomnieć, że jedną z podstawowych cech państwa demokratycznego jest to, że ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru środków służących realizacji społecznie aprobowanego i zgodnego z konstytucją celu regulacji ustawowej. W tym przypadku chodzi o mechanizm badania związków i zależności osób pełniących funkcje publiczne. Za trafność decyzji w tym względzie odpowiada politycznie przed wyborcami.

Oparcie procedury lustracyjnej na zaświadczeniach uczyniło oczywiście niepotrzebnym istnienie urzędu Rzecznika Interesu Publicznego powołanego dla wszczynania postępowań w razie wątpliwości w przedmiocie prawdziwości oświadczeń lustracyjnych składanych przez zobowiązane do tego osoby. Oznacza ono także przekazanie lustracji do IPN. Oba te rozwiązania stanowią logiczną konsekwencję powierzenia wydawania zaświadczeń IPN i mieszczą się w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy.

2.3. Zakres podmiotowy

Opiniowana ustawa szeroko ujmuje zakres podmiotowy osób pełniących funkcje publiczne. Dzieje się tak w sytuacji, w której nie ma jednolitego rozumienia zarówno przez ustrojodawcę, jak i przez ustawodawcę i orzecznictwo pojęcia pełnienia funkcji publicznej. Należy więc uznać, że ustawodawca ma tu swobodę w określeniu w art. 4 kategorii osób pełniących funkcje publiczne. O kryteriach ich wyznaczenia informuje w przejrzysty sposób w zdaniu 2 preambuły ustawy.

2.4. Pojęcie organów bezpieczeństwa państwa

Art. 2 opiniowanej ustawy określa organy bezpieczeństwa państwa. Ich katalog jest szerszy niż w ustawie z 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne. Ustawodawca skorzystał tu z przysługującej mu swobody określania treści ustawy. Niemożliwym jest wskazanie norm konstytucyjnych pozwalających na precyzyjne ustalenie zakresu organów bezpieczeństwa państwa i kępujących swobodę ustawodawcy.

W poprzednim stanie prawnym nawet węższy katalog budził zastrzeżenia. Przykładem może być skarga konstytucyjna, w której skarżący złożył oświadczenie stwierdzające pełnienie służby w Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza. Uważał, że wykonywał wyłącznie czynności dochodzeniowo-śledcze w sprawach o przestępstwa pospolite. Jego zdaniem obowiązek złożenia oświadczenia obejmował analogiczne zadania, jak w przypadku Milicji

Obywatelskiej, której funkcjonariuszy obowiązek ten nie dotyczył. Dlatego też uznał, że naruszona została konstytucyjna zasada równości wobec prawa. TK rozpatrując tę skargę nie przyjął rozumowania skarżącego, a tym samym uznał swobodę ustawodawcy w kształtowaniu pojęcia organów bezpieczeństwa państwa [zob. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r. cz. III*, bez daty wydania, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, s. 264].

2.5. Sądowa weryfikacja dokumentów i informacji

Aczkolwiek z samym zaświadczeniem lustracyjnym nie są bezpośrednio związane dla osoby, której ono dotyczy, żadne skutki prawne, to wobec negatywnej oceny społecznej informacji o współpracy danej osoby z organami bezpieczeństwa należy zapewnić zainteresowanemu możliwość sądowej weryfikacji dokumentów i informacji, na podstawie których zostało wydane zaświadczenie. Tym bardziej, że zaświadczenie może wpłynąć na decyzje pracodawcy, czy wyborców przy ocenie kwalifikacji moralnych danej osoby wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych.

Konstytucja RP formułując w art. 45 prawo do sądu nie opowiada się ani za jakimś konkretnym modelem sądownictwa, w tym sądownictwa zajmującego się sprawami lustracyjnymi, ani za stosowaniem w postępowaniu weryfikacyjnym konkretnych norm proceduralnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmując się prawem do sądu stwierdził [por. np. wyrok z 16 marca 1999, SK 19/98], że obejmuje ono:

- a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym;
- b) prawo do odpowiedniego kształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- c) prawo do wyroku sądowego rozumiane jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Zawarte w art. 45 konstytucji prawo dostępu do sądu to „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia w komentowanym artykule sytuacji, w których jednostka może angażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie angażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu »rozpatrzenia« tej sprawy [P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe, t. III, omówienie art. 45, s. 1-2]. W tym

ujęciu zakres spraw z jakimi można zwracać się do sądu jest niezwykle szeroki i obejmuje on stosunki prawne każdego rodzaju. Stanowisko to koresponduje z ugruntowanym w polskiej nauce prawa i zaaprobowanym przez TK [OTK Rok 1998, Warszawa 1999, s. 284] poglądem głoszącym, że prawo do sądu przysługuje „każdemu niezależnie od istnienia i treści stosunku materialno-prawnego i wynikających z niego uprawnień i obowiązków” [H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka* w: L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 197].

Ustawodawca przewidując w rozdz. 5 drogę weryfikacji sądowej zaświadczeń realizuje prawo do sądu sformułowane w art. 45 Konstytucji RP. Istotne jest w tym przypadku, że:

- rozpoznawanie spraw dotyczących sądowej weryfikacji zaświadczeń powierza wyodrębnionym wydziałom (lustracyjnym) sądów powszechnych,
- rozpoznawanie tych spraw ma odbywać się w dwóch instancjach,
- w postępowaniu wszczętym w wyniku powództwa o ustalenie przewiduje stosowanie odpowiednio przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Rozwiązania te spełniają wymogi konstytucyjne dotyczące prawa do sądu. Warto też zauważyć, że czynią zbędnym istnienie dotychczasowego Sądu Lustracyjnego i opierają proces weryfikacji na odpowiednim stosowaniu kodeksu postępowania cywilnego, a nie jak dotychczas kodeksu postępowania karnego. Postępowanie lustracyjne mające na celu głównie ochronę dóbr osobistych, a zwłaszcza dobrego imienia, godności i honoru, toczyłoby się więc w oparciu o procedurę od dawna stosowaną w sprawach o ochronę dóbr osobistych. Zmiany te mieszczą się w przysługującej ustawodawcy swobodzie określania realizacji norm konstytucyjnych, a także realizacji celów ustawy.

3. Zgodność z Konstytucją RP rozwiązań wprowadzonych poprawkami zawartymi w uchwale Senatu w sprawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

3.1. Zakres podmiotowy

Poprawki Senatu rozszerzają zakres podmioty osób pełniących funkcje publiczne poprzez dodanie w art. 4 opiniowanej ustawy p. 39. Zmiana ta nie obejmuje kategorii osób wymienionych w Konstytucji RP i mieści się w przysługującej ustawodawcy swobodzie wprowadzania rozwiązań służących realizacji celu ustawy.

3.2. Utrzymanie oświadczeń lustracyjnych dla osób piastujących funkcje publiczne z wyboru

Poprawki Senatu utrzymują procedurę lustracyjną opartą na oświadczeniach wobec Prezydenta RP, parlamentarzystów, radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz kandydatów na te funkcje. Konsekwencją tego jest przekazywanie oświadczeń do właściwych sądów lustracyjnych, a także do Rzecznika Interesu Publicznego, którego funkcję ma pełnić Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. To on miałby badać prawdziwość oświadczeń. W przypadku pozostałych kategorii osób obowiązywałaby wprowadzona opiniowaną ustawą procedura oparta o zaświadczenia.

Ta dwoistość procedury lustracyjnej budzi, moim zdaniem, zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Już od początku swojego istnienia TK określił istotę zasady równości polegającą na tym, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1988 roku*, Warszawa 1989, s. 14]. Dotyczy to sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, a nie ich sytuacji faktycznej, gospodarczej, socjalnej itp. TK wyróżnił przy tym już wówczas dwa ważne elementy zasady równości, do których potem wielokrotnie nawiązywał:

- równość wobec prawa oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa,
- równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości.

Pojęcie równości w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP „nie oznacza [...] równości w znaczeniu bezwzględnym – w myśl którego w stosunku do wszystkich i w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałyby się te same przepisy prawne” [J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 71]. Konstytucyjna formuła równości wobec prawa mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznaje za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności. „Sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały różnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. [...] różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. [...] W poszukiwaniu takiego uzasadnienia

wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań. [...] Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. [...]
- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.
- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rok 1997*, Warszawa 1998, s. 553–554].

W świetle powyższych rozważań wyraźnie widać, że uznanie za cechę istotną (relewantną) pełnienia funkcji publicznej prowadzi do zakazu dyferencjacji poszczególnych kategorii (grup) osób publicznych w odniesieniu do procedury lustracyjnej, której mają podlegać. A przyjęcie poprawek implikowałoby składanie oświadczeń lustracyjnych przez zobowiązane do tego osoby bez zapoznania się z dotyczącymi ich dokumentami będącymi w posiadaniu IPN, wyłącznie na podstawie własnej pamięci, własnej oceny kontaktów z pracownikami organów bezpieczeństwa itp. W tych warunkach mogłoby dochodzić nawet do niezamierzonego „kłamstwa lustracyjnego”, które pociągałoby za sobą przewidziane prawem skutki (10 lat zakazu pełnienia funkcji publicznej). Z kolei osoby występujące o zaświadczenie uzyskiwałyby urzędową informację o zawartości dotyczących ich dokumentów, które posiada IPN. Nawet gdyby zainicjowały one postępowanie weryfikacyjne odmiennie oceniając treść dokumentów, ich własna ocena nie oznaczałaby „kłamstwa lustracyjnego”. Trudno byłoby wskazać zasadę lub normę konstytucyjną uzasadniającą to różnicowanie. Stąd też należy uznać, że poprawki Senatu utrzymujące procedurę lustracyjną opartą na oświadczeniach wobec osób piastujących funkcje publiczne z wyboru są niezgodne z art. 32 konstytucji.

Kolejnym problemem jest różnica dla osoby zainteresowanej pomiędzy domniemaniem prawdziwości oświadczenia i zaświadczenia. W przypadku oświadczenia to państwo musi

udowodnić jego nieprawdziwość, a w przypadku zaświadczenia ciężar dowodu ewentualnej jego nieprawdziwości spoczywa na osobie, której ono dotyczy. Dla weryfikacji własnych przekonań i ocen nie dysponuje ona wyspecjalizowaną pomocą dla zbadania dokumentów byłych organów bezpieczeństwa. Zaś osoba składająca zaświadczenie może dać wyraz swoim przekonaniom i ocenom i dopiero czekać na reakcję odpowiednich organów państwowych.

Domniemanie prawdziwości oświadczenia sprawia, że przekonania i oceny danej osoby są uznane za wiążące do czasu ewentualnego niekorzystnego dla niej wyroku sądu. W przypadku zaś zaświadczeń jest odwrotnie i stanowisko IPN w chwili jego wydania uznane jest za prawdziwe, a więc rodzące ewentualnie dla danej osoby różnorakie skutki nie tylko prawne, a jej przekonania i oceny mogą zostać uznane za prawdziwe od czasu wydania ewentualnego korzystnego dla niej wyroku sądu.

Ponadto wątpliwości budzi ich zgodność z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Ściśle związane są z nią zasada świadomego, racjonalnego działania ustawodawcy oraz zasada poprawnej legislacji. Uchwalając ustawę o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów ustawodawca zdecydował się na całościowe, oparte na jednolitych zasadach, uregulowanie procedury lustracyjnej, a sama lustracja osób pełniących funkcje publiczne stanowi część procesu ujawnienia społeczeństwu, opinii publicznej informacji i dokumentów organów bezpieczeństwa. Utrzymanie w ograniczonym zakresie mocy prawnej ustawy z 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne rozbija jednolity zamiar regulacyjny ustawodawcy.

3.3. Utrzymanie statusu pokrzywdzonego

Poprawki Senatu przewidują utrzymanie statusu pokrzywdzonego wprowadzonego ustawą z 1998 r. o IPN. Znowelizowany art. 31 tej ustawy powierza przyznawanie tego statusu IPN w drodze decyzji administracyjnej. Pokrzywdzonym miałyby być osoba, co do której istnieją dokumenty wskazujące, że organy bezpieczeństwa państwa gromadziły o niej celowo informacje, w tym w sposób tajny.

W myśl dodanego do opiniowanej ustawy art. 9a wraz z podaniem o zaświadczenie osoba, której zaświadczenie to ma dotyczyć, może złożyć wniosek o przyznanie jej statusu pokrzywdzonego. Gdy go uzyska ma prawo w oparciu o dodany do art. 21 ust. 4 wyłączyć w całości lub części dostęp do informacji o sobie w dotyczących ją dokumentach. Stanowisko

pokrzywdzonego jest dla IPN wiążące. Wyłączenie dostępu do informacji nie może dotyczyć wystąpień publicznych pokrzywdzonego lub jego działalności publicznej.

Uzasadnieniem tych poprawek zgodnie z zamieszczonym w internecie sprawozdaniem z prac senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności jest – cytując senatora Zbigniewa Romaszewskiego – to, że status pokrzywdzonego jest potrzebny, „by nie mieszać tych, co walczyli z PRL, z tymi, co nic nie robili”.

W przypadku tych poprawek pojawiają się dwa problemy związane z ich konstytucyjnością:

- 1) Czy zróżnicowanie podmiotów, których dotyczą dokumenty gromadzone przez organy bezpieczeństwa państwa nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP?
- 2) Czy możliwość wyłączenia przez pokrzywdzonego w całości lub części dostępu do pewnej kategorii informacji o nim nie stanowi naruszenia art. 61 Konstytucji RP?

Ad. 1

Fakt istnienia dokumentów wskazujących, że organy bezpieczeństwa państwa gromadziły o kimś celowo informacje (w tym w sposób tajny) jest w moim przekonaniu cechą posiadającą w wystarczającym stopniu charakter relewantny z punktu widzenia celu i zasadniczej treści opiniowanej ustawy. Warto tu przypomnieć stanowisko TK dotyczące wprowadzenia instytucji pokrzywdzonego w ustawie z 1998 r. o IPN: „Nie może jednak ulegać wątpliwości, że samo zbieranie informacji o osobach przez organy bezpieczeństwa na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, jest taką cechą istotną, która różnicuje tę grupę osób w porównaniu z innymi kategoriami osób, znanymi tej ustawie, ze względu na przede wszystkim opresyjny, a częstokroć represyjny charakter działań podejmowanych wobec pokrzywdzonych. Charakter tych działań całkowicie uzasadnia w konsekwencji – zdaniem Trybunału – objęcie pokrzywdzonych odrębną regulacją określającą ich status i prawa” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, nr 9/A/2005, s. 1236].

Zróżnicowanie to stanowi też w intencji jego autorów (o czym przekonuje cytowana wypowiedź p. senatora Z. Romaszewskiego) realizację zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Daje temu zresztą też wyraz preambuła ustawy z 1998 r. o IPN, w której wskazano na „powinność zadośćuczynienia przez nasze państwo wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka”.

Ad. 2

W świetle odpowiedzi na pytanie 1 należy uznać możliwość przyznania pokrzywdzonemu pewnych praw rozwijających prawo do prywatności z art. 47 Konstytucji RP. W istocie tylko informacje dotyczące spraw prywatnych, a nie działalności publicznej pokrzywdzonego mogą być przecież przedmiotem wyłączenia. Działanie takie zgodne jest z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącym, że ograniczenie prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawie prawa innych osób.

Ponadto w kontekście odpowiedzi na pytanie 1 uznać należy za zgodne z Konstytucją RP przyznanie pokrzywdzonemu praw szczególnych w postępowaniu lustracyjnym określonych w znowelizowanych poprawkami Senatu art. 31 i 32 ustawy o IPN.

3.4. Utrzymanie procedury karnej podczas sądowej weryfikacji oświadczeń i zaświadczeń

Utrzymanie instytucji oświadczeń uzasadnia oparcie procesu ich weryfikacji na odpowiednim stosowaniu kodeksu postępowania karnego. Dzieje się tak dlatego, że uznanie kogoś za „kłamcę lustracyjnego” pociąga za sobą określone prawem represje wobec niego. Konsekwencje nieprawdziwego oświadczenia mają więc charakter kary. W zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP byłoby w tym wypadku stosowanie procedury karnej.

W tym stanie rzeczy również dla weryfikacji zaświadczeń, chociaż konsekwencje wyroku nie mają tu charakteru kary, należałoby stosować procedurę karną. Zapewniono by ten sposób jednolitość procesu weryfikacji sądowej w ramach tej samej ustawy.

Należy przy tym podkreślić, że nadal aktualne jest to, co słusznie zauważył już w poprzednim stanie prawnym TK. W uzasadnieniu jednego z orzeczeń stwierdził on, iż odpowiednie stosowanie przepisów kpk „oznacza, że procedura ta ma być stosowana jedynie zakresie nieuregulowanym w ustawie” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 448].

3.5. Skreślenie regulacji nakazującej uwzględnianie treści zaświadczeń przy ocenie kwalifikacji moralnych wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych

Poprawki Senatu skreślają omówiony wyżej art. 5 ust. 3 opiniowanej ustawy. Brak tej regulacji nie ma znaczenia z punktu widzenia konstytucyjności całej opiniowanej ustawy. Co najwyżej pozbawi podstaw zarzut o sprzecznej z konstytucyjną zasadą równości

dyskryminacji osób współpracujących z organami bezpieczeństwa PRL lub w nich służących. Jest on w moim przekonaniu nieuzasadniony, o czym wyżej już pisałem,

3.6. Uściślenie pojęcia osobowych źródeł informacji

Senat rozszerzając regulacje w omawianym już wyżej art. 55 opiniowanej ustawy uściśla pojęcia osobowych źródeł informacji oraz szczegółowo wskazuje, jakie informacje powinny znajdować się na liście takich osób. Z punktu widzenia konstytucyjności tej regulacji ważne jest zwłaszcza to uściślenie, polegające na ustaleniu w dodanym w art. 55 ust. 6, że osoby traktowane przez organy bezpieczeństwa PRL jako osobowe źródła informacji to takie, co do których zachowały się teczki pracy. Wprowadzenie precyzyjnych kryteriów służących sporządzaniu informacji o dużej doniosłości społecznej należy zawsze uznać za realizację wypływającej z zasady państwa prawnego zasady określoności prawa.

3.7. Rozszerzenie zakresu podmiotów, którym przyznano prawo złożenia podania o wydanie zaświadczenia

Poprawka Senatu wprowadza do art. 6 opiniowanej ustawy ust. 5 przyznający prawo złożenia podania o wydanie zaświadczenia upoważnionym organom kościołów i związków wyznaniowych, ale za wyrażoną pisemnie zgodą osoby, której ma ono dotyczyć. Poprawka ta nie wykracza poza zakres swobody przysługującej ustawodawcy w określeniu tej kategorii podmiotów i nie jest niezgodna z Konstytucją RP.

4. Konkluzje

Rozważania powyższe dotyczyły nie poszczególnych postanowień opiniowanej ustawy i projektu uchwały Senatu, ale najważniejszych wprowadzonych przez nie rozwiązań. W oparciu o nie stwierdzam, że:

- **uchwalona przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 r. ustawa o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów jest zgodna z Konstytucją RP,**
- **spośród poprawek do tej ustawy zawartych w projekcie uchwały Senatu w sprawie tej ustawy niezgodne z Konstytucją RP są poprawki dotyczące oświadczeń lustracyjnych (punkty: 30, 31 i 32 uchwały Senatu). Pozostałe poprawki są zgodne z Konstytucją RP.**

Bogusław Banaszak

Opinia prawna

**na temat zgodności z Konstytucją RP ustawy uchwalonej w dniu 21 lipca 2006 r.
o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz
treści tych dokumentów, a także zgodności z Konstytucją RP poprawek do tej ustawy
zaproponowanych przez senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności**

(druki senackie nr 205 i 205A)

1. Uwagi ogólne

Temat prawnej regulacji zagadnień dotyczących ujawnienia informacji o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne, a w latach 1944–1990 odbywających służbę lub pracujących w organach bezpieczeństwa państwa bądź współpracujących z tymi organami cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem parlamentarzystów od kilkunastu lat. Dopiero 11 kwietnia 1997 r. uchwalono ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne. Ustawa ta była już kilkunastokrotnie nowelizowana. Oprócz tego materii tej dotyczyły inne ustawy, a w szczególności ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ordynacje wyborcze.

Regulacja prawna tej dziedziny stosunków społecznych jest rozproszona w różnych aktach prawnych i jak wykazało jej stosowanie, a zwłaszcza wydarzenia ostatnich lat, tzw. ustawa lustracyjna z 1997 r. nie jest w stanie zrealizować założonego celu, jakim jest ujawnienie określonych informacji o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne. Trybunał Konstytucyjny opierając się na materiałach legislacyjnych dotyczących tej ustawy stwierdził, że służyć ono miało uniemożliwieniu użycia przeszłości politycznej faktu współpracy z tajnymi służbami dla szantażu, który potencjalnie mógłby być zastosowany zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne wobec postaci, które zajmują kluczowe stanowiska

szantażowania osób zajmujących kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie. Jak stwierdził już w 1998 r. TK „procedura lustracji, rozumianej jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności, a równocześnie zaufania społecznego, co do zasady nie może budzić wątpliwości zarówno z punktu widzenia zgodności z konstytucją [...] jak i z punktu widzenia międzynarodowych standardów [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 513].

Nowa ustawa realizuje ten cel w inny sposób – nie poprzez ujawnianie tylko informacji dotyczących osób publicznych, ale poprzez ujawnienie informacji zawartych w całym zbiorze dokumentów organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990. Są tam oczywiście także informacje dotyczących osób publicznych. W rezultacie na mocy art. 20 każdy uzyskał prawo dostępu do informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne oraz innych osób, wobec których wydano zaświadczenie o istnieniu w archiwum IPN dotyczących ich dokumentów organów bezpieczeństwa państwa. Jawność tego rodzaju informacji nie może naruszać niczyich praw, gdyż informacje takie dotyczą sfery faktów. Gdy zaś one są przez zainteresowaną osobę kwestionowane, to dla ochrony jej praw należy stworzyć odpowiedni mechanizm weryfikacyjny, co też ustawa czyni w rozdz. 5.

Warto tu dodać, że rozpatrując skargę konstytucyjną dotyczącą ujawniania oświadczeń składanych na podstawie poprzedniej ustawy lustracyjnej przez osoby publiczne TK uznał, że czynność podpisania obwieszczenia i samo obwieszczenie „wiążą się [...] z realizacją konstytucyjnych praw skarżących, ale nie stanowią one rozstrzygnięcia, kształtującego ich sytuację prawną. Nie przyznają jednostce uprawnień, nie nakładają na jednostkę obowiązków [...]. Opublikowanie oświadczenia nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych [...]. [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r. cz. III*, bez daty wydania, Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, s. 262]. Rozumowanie to uważać należy za aktualne również w odniesieniu do ujawnienia dokumentów określonych w art. 20 opiniowanej ustawy.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 5 ust. 3 opiniowanej ustawy stanowiący, że treść zaświadczenia uwzględnia się przy ocenie kwalifikacji moralnych wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych. Wynik tej oceny może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Unormowanie to pozostawia jednak podmiotowi podejmującemu decyzję nie tylko swobodę oceny, ale też i możliwość uznania informacji zawartych w zaświadczeniu za nie wpływające w rozstrzygający sposób na ocenę kwalifikacji

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym nadal aktualna jest ocena TK, że „w przyjętej konwencji ustawa lustracyjna nie wiąże żadnych negatywnych skutków z samym faktem przeszłych powiązań z organami bezpieczeństwa” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 459].

Opiniowana ustawa realizując cel jakim jest ujawnienie informacji zawartych w całym zbiorze dokumentów organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 nakłada w art. 55 na IPN obowiązek opublikowania w ciągu 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie wykazów pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa PRL oraz wykazów osób traktowanych przez te organy jako osobowe źródła informacji.

Ujawnienie ogółu informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa jest zabiegiem spotykanym w innych państwach demokratycznych (np. w Niemczech) i zgodnym z konstytucyjnymi i prawno-międzynarodowymi standardami ustroju demokratycznego. Stanowi to z pewnością realizację art. 61 Konstytucji RP gwarantującego każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Należy przy tym dodać, że przez wzgląd na zasady i wartości konstytucyjne ustawodawca może zdecydować o wyłączeniu od ujawnienia niektórych informacji. Ustawodawca uczynił tak w art. 21 ust. 2 ze względu na bezpieczeństwo państwa w przypadku informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych oraz ze względu na ochronę prywatności w przypadku informacji ujawniających dane o stanie zdrowia lub życia seksualnego. Godnym podkreślenia w tym miejscu jest istotny fakt – objęcie jakiejś informacji publicznej tajemnicą daje możliwość, na mocy regulacji ustawowych dotyczących dostępu do informacji publicznej, weryfikacji sądowej zasadności takiego postępowania. Zagadnienie to omawiam w dalszej części opinii.

Opiniowana ustawa stanowi w art. 21 ust. 1, że informacje zawarte w dokumentach organów bezpieczeństwa, których jawność nie została wyłączona, nie podlegają ochronie danych osobowych. Postanowienie to nie jest czymś nadzwyczajnym i wskazać można sytuacje, w których przyjąć należy istnienie różnic w zakresie przetwarzania danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne. Rozwijanie tego zagadnienia nie wydaje się w tym miejscu konieczne. Wystarczy powiedzieć, że w przypadku gdy dane osobowe w pewnym zakresie zostaną zakwalifikowane jako informacja publiczna, to od tego momentu można mówić o wyłączeniu w stosunku do tych danych ustawowych rygorów utrudniających ich udostępnianie. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej każdy staje się potencjalnym (uprawnionym) odbiorcą informacji publicznej. Ich ujawnienie odbywa się ponadto w innym trybie niż przewidziany w ustawie o ochronie

organami. Zmiana ta nie przekracza granicy wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie narusza istoty wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie.

Wart tu przypomnieć, że jedną z podstawowych cech państwa demokratycznego jest to, że ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru środków służących realizacji społecznie aprobowanego i zgodnego z konstytucją celu regulacji ustawowej. W tym przypadku chodzi o mechanizm badania związków i zależności osób pełniących funkcje publiczne. Za trafność decyzji w tym względzie odpowiada politycznie przed wyborcami.

Oparcie procedury lustracyjnej na zaświadczeniach uczyniło oczywiście niepotrzebnym istnienie urzędu Rzecznika Interesu Publicznego powołanego dla wszczynania postępowań w razie wątpliwości w przedmiocie prawdziwości oświadczeń lustracyjnych składanych przez zobowiązane do tego osoby. Oznacza ono także przekazanie lustracji do IPN. Oba te rozwiązania stanowią logiczną konsekwencję powierzenia wydawania zaświadczeń IPN i mieszczą się w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy.

2.3. Zakres podmiotowy

Opiniowana ustawa szeroko ujmuje zakres podmiotowy osób pełniących funkcje publiczne. Dzieje się tak w sytuacji, w której nie ma jednolitego rozumienia zarówno przez ustrojodawcę, jak i przez ustawodawcę i orzecznictwo pojęcia pełnienia funkcji publicznej. Należy więc uznać, że ustawodawca ma tu swobodę w określeniu w art. 4 kategorii osób pełniących funkcje publiczne. O kryteriach ich wyznaczenia informuje w przejrzysty sposób w zdaniu 2 preambuły ustawy.

2.4. Pojęcie organów bezpieczeństwa państwa

Art. 2 opiniowanej ustawy określa organy bezpieczeństwa państwa. Ich katalog jest szerszy niż w ustawie z 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne. Ustawodawca skorzystał tu z przysługującej mu swobody określania treści ustawy. Niemożliwym jest wskazanie norm konstytucyjnych pozwalających na precyzyjne ustalenie zakresu organów bezpieczeństwa państwa i kępujących swobodę ustawodawcy.

W poprzednim stanie prawnym nawet węższy katalog budził zastrzeżenia. Przykładem może być skarga konstytucyjna, w której skarżący złożył oświadczenie stwierdzające pełnienie służby w Zwiadzie Wojsk Ochrony Pogranicza. Uważał, że wykonywał wyłącznie czynności dochodzeniowo-śledcze w sprawach o przestępstwa pospolite. Jego zdaniem obowiązek złożenia oświadczenia obejmował analogiczne zadania, jak w przypadku Milicji

ujęciu zakres spraw z jakimi można zwracać się do sądu jest niezwykle szeroki i obejmuje on stosunki prawne każdego rodzaju. Stanowisko to koresponduje z ugruntowanym w polskiej nauce prawa i zaaprobowanym przez TK [OTK Rok 1998, Warszawa 1999, s. 284] poglądem głoszącym, że prawo do sądu przysługuje „każdemu niezależnie od istnienia i treści stosunku materialno-prawnego i wynikających z niego uprawnień i obowiązków” [H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka* w: L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 197].

Ustawodawca przewidując w rozdz. 5 drogę weryfikacji sądowej zaświadczeń realizuje prawo do sądu sformułowane w art. 45 Konstytucji RP. Istotne jest w tym przypadku, że:

- rozpoznawanie spraw dotyczących sądowej weryfikacji zaświadczeń powierza wyodrębnionym wydziałom (lustracyjnym) sądów powszechnych,
- rozpoznawanie tych spraw ma odbywać się w dwóch instancjach,
- w postępowaniu wszczętym w wyniku powództwa o ustalenie przewiduje stosowanie odpowiednio przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Rozwiązania te spełniają wymogi konstytucyjne dotyczące prawa do sądu. Warto też zauważyć, że czynią zbędnym istnienie dotychczasowego Sądu Lustracyjnego i opierają proces weryfikacji na odpowiednim stosowaniu kodeksu postępowania cywilnego, a nie jak dotychczas kodeksu postępowania karnego. Postępowanie lustracyjne mające na celu głównie ochronę dóbr osobistych, a zwłaszcza dobrego imienia, godności i honoru, toczyłoby się więc w oparciu o procedurę od dawna stosowaną w sprawach o ochronę dóbr osobistych. Zmiany te mieszczą się w przysługującej ustawodawcy swobodzie określania realizacji norm konstytucyjnych, a także realizacji celów ustawy.

3. Zgodność z Konstytucją RP rozwiązań wprowadzonych poprawkami zawartymi w uchwale Senatu w sprawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

3.1. Zakres podmiotowy

Poprawki Senatu rozszerzają zakres podmioty osób pełniących funkcje publiczne poprzez dodanie w art. 4 opinowanej ustawy p. 39. Zmiana ta nie obejmuje kategorii osób wymienionych w Konstytucji RP i mieści się w przysługującej ustawodawcy swobodzie wprowadzania rozwiązań służących realizacji celu ustawy.

wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań. [...] Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. [...]
- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.
- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rok 1997, Warszawa 1998, s. 553–554*].

W świetle powyższych rozważań wyraźnie widać, że uznanie za cechę istotną (relewantną) pełnienia funkcji publicznej prowadzi do zakazu dyferencjacji poszczególnych kategorii (grup) osób publicznych w odniesieniu do procedury lustracyjnej, której mają podlegać. A przyjęcie poprawek implikowałoby składanie oświadczeń lustracyjnych przez zobowiązane do tego osoby bez zapoznania się z dotyczącymi ich dokumentami będącymi w posiadaniu IPN, wyłącznie na podstawie własnej pamięci, własnej oceny kontaktów z pracownikami organów bezpieczeństwa itp. W tych warunkach mogłoby dochodzić nawet do niezamierzonego „kłamstwa lustracyjnego”, które pociągałoby za sobą przewidziane prawem skutki (10 lat zakazu pełnienia funkcji publicznej). Z kolei osoby występujące o zaświadczenie uzyskiwałyby urzędową informację o zawartości dotyczących ich dokumentów, które posiada IPN. Nawet gdyby zainicjowały one postępowanie weryfikacyjne odmiennie oceniając treść dokumentów, ich własna ocena nie oznaczałaby „kłamstwa lustracyjnego”. Trudno byłoby wskazać zasadę lub normę konstytucyjną uzasadniającą to różnicowanie. Stąd też należy uznać, że poprawki Senatu utrzymujące procedurę lustracyjną opartą na oświadczeniach wobec osób piastujących funkcje publiczne z wyboru są niezgodne z art. 32 konstytucji.

Kolejnym problemem jest różnica dla osoby zainteresowanej pomiędzy domniemaniem prawdziwości oświadczenia i zaświadczenia. W przypadku oświadczenia to państwo musi

pokrzywdzonego jest dla IPN wiążące. Wyłączenie dostępu do informacji nie może dotyczyć wystąpień publicznych pokrzywdzonego lub jego działalności publicznej.

Uzasadnieniem tych poprawek zgodnie z zamieszczonym w internecie sprawozdaniem z prac senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności jest – cytując senatora Zbigniewa Romaszewskiego – to, że status pokrzywdzonego jest potrzebny, „by nie mieszać tych, co walczyli z PRL, z tymi, co nic nie robili”.

W przypadku tych poprawek pojawiają się dwa problemy związane z ich konstytucyjnością:

- 1) Czy zróżnicowanie podmiotów, których dotyczą dokumenty gromadzone przez organy bezpieczeństwa państwa nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP?
- 2) Czy możliwość wyłączenia przez pokrzywdzonego w całości lub części dostępu do pewnej kategorii informacji o nim nie stanowi naruszenia art. 61 Konstytucji RP?

Ad. 1

Fakt istnienia dokumentów wskazujących, że organy bezpieczeństwa państwa gromadziły o kimś celowo informacje (w tym w sposób tajny) jest w moim przekonaniu cechą posiadającą w wystarczającym stopniu charakter relewantny z punktu widzenia celu i zasadniczej treści opiniowanej ustawy. Warto tu przypomnieć stanowisko TK dotyczące wprowadzenia instytucji pokrzywdzonego w ustawie z 1998 r. o IPN: „Nie może jednak ulegać wątpliwości, że samo zbieranie informacji o osobach przez organy bezpieczeństwa na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny, jest taką cechą istotną, która różnicuje tę grupę osób w porównaniu z innymi kategoriami osób, znanymi tej ustawie, ze względu na przede wszystkim opresyjny, a częstokroć represyjny charakter działań podejmowanych wobec pokrzywdzonych. Charakter tych działań całkowicie uzasadnia w konsekwencji – zdaniem Trybunału – objęcie pokrzywdzonych odrębną regulacją określającą ich status i prawa” [*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, nr 9/A/2005, s. 1236].

Zróżnicowanie to stanowi też w intencji jego autorów (o czym przekonuje cytowana wypowiedź p. senatora Z. Romaszewskiego) realizację zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Daje temu zresztą też wyraz preambuła ustawy z 1998 r. o IPN, w której wskazano na „powinność zadośćuczynienia przez nasze państwo wszystkim pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka”.

dyskryminacji osób współpracujących z organami bezpieczeństwa PRL lub w nich służących. Jest on w moim przekonaniu nieuzasadniony, o czym wyżej już pisałem,

3.6. Uściślenie pojęcia osobowych źródeł informacji

Senat rozszerzając regulacje w omawianym już wyżej art. 55 opiniowanej ustawy uściśla pojęcia osobowych źródeł informacji oraz szczegółowo wskazuje, jakie informacje powinny znajdować się na liście takich osób. Z punktu widzenia konstytucyjności tej regulacji ważne jest zwłaszcza to uściślenie, polegające na ustaleniu w dodanym w art. 55 ust. 6, że osoby traktowane przez organy bezpieczeństwa PRL jako osobowe źródła informacji to takie, co do których zachowały się te czki pracy. Wprowadzenie precyzyjnych kryteriów służących sporządzaniu informacji o dużej doniosłości społecznej należy zawsze uznać za realizację wypływającej z zasady państwa prawnego zasady określoności prawa.

3.7. Rozszerzenie zakresu podmiotów, którym przyznano prawo złożenia podania o wydanie zaświadczenia

Poprawka Senatu wprowadza do art. 6 opiniowanej ustawy ust. 5 przyznający prawo złożenia podania o wydanie zaświadczenia upoważnionym organom kościołów i związków wyznaniowych, ale za wyrażoną pisemnie zgodą osoby, której ma ono dotyczyć. Poprawka ta nie wykracza poza zakres swobody przysługującej ustawodawcy w określeniu tej kategorii podmiotów i nie jest niezgodna z Konstytucją RP.

4. Konkluzje

Rozważania powyższe dotyczyły nie poszczególnych postanowień opiniowanej ustawy i projektu uchwały Senatu, ale najważniejszych wprowadzonych przez nie rozwiązań. W oparciu o nie stwierdzam, że:

- **uchwalona przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 r. ustawa o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów jest zgodna z Konstytucją RP,**
- **spośród poprawek do tej ustawy zawartych w projekcie uchwały Senatu w sprawie tej ustawy niezgodne z Konstytucją RP są poprawki dotyczące oświadczeń lustracyjnych (punkty: 30, 31 i 32 uchwały Senatu). Pozostałe poprawki są zgodne z Konstytucją RP.**

Bogusław Banaszak