



# HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

00-018 Warszawa, ul. Zgoda 11  
tel./fax: (48 22) 828-10-08, 828-69-96  
e-mail: hfhr@hfhrpol.waw.pl  
konto: PKO BP SA I O/Centrum  
58 1020 1013 0000 0502 0002 9165  
swift: BPKOPLPW

ZARZĄD FUNDACJI  
Prezes: **Marek Antoni Nowicki**  
Wiceprezes: **Danuta Przywara**  
Skarbnik: **Elżbieta Czyż**  
Członek Zarządu: **Zbigniew Hołda**

Warszawa, dnia 7 lutego 2008 r.

/2008

**Do  
Trybunału Konstytucyjnego**

Al. Jana Christiana Szucha 12A  
00-918 Warszawa

Sygn. akt: K 26/07

## **OPINIA PRAWNA HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r.**

### **I. Wstęp.**

#### **1.1. Rola Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wykonując prośbę Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2008 r. ma zaszczyt przedłożyć opinię w sprawie przedmiotu postępowania wywołanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r. (znak: RPO-552925-1/07/Kł), a dotyczącego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej niektórych przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.)<sup>1</sup>, a także ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.)<sup>2</sup>.

„Opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych, a w kilkadziesiąt lat także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych, w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed Sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. „Opinia przyjaciela sądu” pomaga Sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Na dopuszczalność i potrzebę korzystania z tej instytucji Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. akt. SK 30/05 (część III, pkt 2.2).

<sup>1</sup> zwana dalej „ustawą lustracyjną”;

<sup>2</sup> zwana dalej „ustawą o IPN”;

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym ich przestrzeganie przez organy władzy publicznej w Polsce. Wśród problemów, które stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jest przestrzeganie zasad państwa prawa, praw konstytucyjnych i gwarancji procesowych w związku ze środkami prawnymi służącymi rozliczeniu się ze spuścizną po Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co obejmuje w przypadku niniejszej sprawy ustawę lustracyjną oraz ustawę o IPN.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi program pod nazwą „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością”, którego przedmiotem zainteresowania są m.in. standardy praw człowieka w kontekście instrumentów ustawowych oraz praktyki władz sądowych i wykonawczych w związku z szeroko rozumianą lustracją i dekomunizacją. Wielomiesięczna działalność Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością” dostarczyła Fundacji bogate doświadczenia i wiedzę o praktycznych skutkach ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN dla osób, których prawa i obowiązki ustawy te regulują. Doświadczenia Fundacji w tym zakresie pozwalają jej na odpowiedzialne przedstawienie opinii w rozpoznawanej sprawie. Helsińska Fundacja Praw Człowieka miała już zaszczyt przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię w sprawie ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN w sprawie o sygn. K 2/07, która została zakończona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. Ponadto, Komitet Helsiński w Polsce zajmował stanowisko w sprawie lustracji w trzech oświadczeniach.

## **1.2. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich**

W dniu 20 kwietnia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność z Konstytucją RP zakresu podmiotowego lustracji (art. 4 ustawy lustracyjnej), skutków prawnych niezłożenia oświadczenia lustracyjnego lub złożenia oświadczenia nieprawdziwego (art. 57 ust. 1, 2 i 3 ustawy lustracyjnej), publikację przez IPN tzw. katalogów osobowych źródeł informacji (art. 52a pkt 5 ustawy o IPN) oraz zasad na jakich IPN udostępnia jednostkom dotyczące je dokumenty (art. 30 ust. 2 ustawy o IPN).

## **II. Zagadnienie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy lustracyjnej.**

### **2.1. Ocena konstytucyjności art. 4 ustawy lustracyjnej**

Składając opinię w sprawie postępowania wywołanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r. (sygn. akt K 26/07) wypada na pierwszym miejscu skonfrontować przedmiotowy zakres tego wniosku z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07).

We wniosku swym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów, w zakresie w jakim uznaje osoby, które nie wykonują władzy publicznej za osoby pełniące funkcje publiczne.

Wobec powyższego należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. stwierdził w całości, bądź w określonym zakresie sprzeczność szeregu przepisów art. 4 ustawy lustracyjnej z Konstytucją RP. W szczególności:

- pkt 18 w zakresie, w jakim dotyczy rektora i prorektora niepublicznej szkoły wyższej, został uznany przez TK za niezgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 20, 21, 23 w zw. z art. 57a został uznany za niezgodny z art. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 44 lit a) został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 44 lit. b) i c) w zakresie, w jakim dotyczy niepublicznej szkoły wyższej – został uznany za niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 45 w zakresie, w jakim dotyczy dyrektora szkoły niepublicznej został uznany za niezgodny z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 49, 50 został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 52 został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC;

- pkt 53 został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 8 i art. 14 EKPC.

Badając konstytucyjność powołanych jednostek redakcyjnych art. 4 ustawy lustracyjnej Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na wykonywanie przez poszczególne kategorie osób poddanych obowiązkowi lustracyjnemu władztwa publicznego uzasadniającego zaliczenie ich do kategorii osób sprawujących „funkcję publiczną”. Właśnie brak tego rodzaju kompetencji władczych doprowadził Trybunał Konstytucyjny do wniosku o sprzeczności wyżej wskazanych regulacji zawartych w art. 4 ustawy lustracyjnej z przepisami art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności owych regulacji stała się utrata ich mocy obowiązującej, a tym samym wyłączenie osób w nich wskazanych od obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych ze wszelkimi tego konsekwencjami.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie wyznaczonym treścią pkt 1), 3), 4) oraz 5) stał się zatem bezprzedmiotowy. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym zakresie podlega umorzeniu na zasadzie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wobec zbędności orzekania.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zastrzega zarazem, iż pogląd prawny wyrażony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać za zasługujący na aprobatę.

W tym kontekście wypada uczynić zastrzeżenie o charakterze proceduralnym: Rzecznik Praw Obywatelskich w pkt 1) swego wniosku zwrócił się o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 4 ustawy lustracyjnej „w zakresie w jakim uznaje osoby, które nie wykonują władzy publicznej za osoby pełniące funkcje publiczne” nie precyzując przy tym, które z osób wskazywanych w art. 4 ustawy lustracyjnej w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 maja 2007 r. nie pełnią – w ocenie RPO – funkcji publicznej. Rzecznik Praw Obywatelskich przerzucił tym samym na Trybunał Konstytucyjny ciężar wskazania przepisów, które mogą godzić w prawa lub wolności gwarantowane mocą Konstytucji RP. Taki stan rzeczy uprawnia do dwojakiego rodzaju stwierdzenia: dopuszczalne jest przyjęcie, iż Trybunał Konstytucyjny badając w sprawie o sygn. akt K 2/07 poszczególne przepisy ustawy lustracyjnej odniósł się w całości do problematyki piastowania funkcji publicznej (w rozumieniu art. 4 tej ustawy) i ponowne badanie tego zagadnienia jest zbędne. Taka konstatacja prowadzi do wniosku o konieczności umorzenia postępowania w wyżej wskazanym zakresie. Mając jednak na uwadze zasadę skargowości w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wyrażoną w art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zasadę związania granicami skargi, zasadne wydaje się skierowanie przez Przewodniczącą składu wezwania do sprecyzowania skargi poprzez

wskazanie, które przepisy zdaniem skarżącego obligują do składania oświadczeń lustracyjnych osoby nie piastujące funkcji publicznych (art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 130 § 1 K.p.c.). Wykonanie takiego wezwania przez skarżącego mogłoby doprowadzić do poddania pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego innych jeszcze jednostek redakcyjnych art. 4 ustawy lustracyjnej, niż te których zgodność z Konstytucją była przedmiotem badania w postępowaniu zawisłym pod sygn. akt K 2/07. Wówczas umorzenie postępowania z powodu zbędności orzekania nie mogłoby nastąpić.

Sumując, Helsińska Fundacja Praw Człowieka podziela krytyczną ocenę zgodności z Konstytucją art. 4 ustawy lustracyjnej, wyrażoną we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednocześnie Fundacja dostrzega zasadność umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym art. 4 ustawy lustracyjnej ze względu na wcześniejsze prawomocne rozstrzygnięcie tej kwestii wyrokiem z dnia 11 maja 2007 r. Rozpoznanie sprawy merytorycznie byłoby możliwe w przypadku sprecyzowania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w taki sposób, by przedmiotem badania stały się przepisy art. 4 ustawy lustracyjnej nie objęte postępowaniem w sprawie o sygn. akt K 2/07.

## **2.2. Ocena konstytucyjności przepisu art. 57 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej**

Odnosząc się do zarzutów o braku zgodności z Konstytucją RP zawartych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r., odrębnego badania domaga się zagadnienie wypełniania standardów konstytucyjnych przez art. 57 ustawy lustracyjnej (*vide* pkt 6 wniosku z dnia 20 kwietnia 2007 r.).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka podziela pogląd prawny wyrażony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r. Regulacja art. 57 ustawy lustracyjnej ograniczając konstytucyjne prawo do nieskrępowanego wyboru pracy i zawodu:

- nie zapewnia osobom poddanym procedurze lustracyjnej należytych gwarancji procesowych;

- wyklucza możliwość przywrócenia terminu do złożenia oświadczeń lustracyjnych, a to nawet w przypadku nieznacznego przekroczenia terminu, bądź uchybienia terminowi z przyczyn całkowicie niezależnych od osoby lustrowanej;

- prowadzi do skutku nie korespondującego z zakładanym celem lustracji, jakim (jak należy mniemać) było wyłączenie możliwości wywierania nacisku na osoby niegdyś uwikłane we współpracę ze służbami specjalnymi PRL, a dziś piastującymi stanowiska decyzyjne w Państwie, jak też udzielenie pewnej satysfakcji osobom, których prawa i wolności zostały naruszone przez te służby m. in. skutkiem wykorzystania działań współpracowników;

- stawia osoby nie składające oświadczeń lustracyjnych w terminie w sytuacji prawnej gorszej od sytuacji osób, które oświadczenie złożyły (*vide* pkt 13 uzasadnienia wyroku z dnia 11 maja 2007 r.);

- w końcu może prowadzić do oderwania niektórych osób od piastowania funkcji i wykonywania zawodu pomimo posiadania niekwestionowanych kompetencji zawodowych, jedynie ze względu na przeszły, być może incydentalny kontakt ze służbami specjalnymi państwa totalitarnego, z oczywistą szkodą dla środowisk zawodowych, naukowych, procesu dydaktycznego lub decyzyjnego. Tym samym prowadzić może do wyrządzenia szkody ogółowi społeczeństwa i państwu. Powyższa konsekwencja w sposób rażący narusza zasadę proporcjonalności pomiędzy zakresem ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego i przyjętym środkiem ograniczenia, a skutkiem osiągniętym w rezultacie stosowania badanego przepisu.

Wniosek grupy posłów z dnia 8 stycznia 2007 r. poddawał pod osąd Trybunału Konstytucyjnego także art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej, zarzucając brak zgodności z art. 2,

art. 14, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 54 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W pkt 40 sentencji wyroku z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej, w zakresie w jakim dotyczy Prezydenta RP, posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego oraz członków organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach powszechnych przed wejściem w życie ustawy lustracyjnej, a także sędziów, prokuratorów, kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury, radców Prokuraturii Generalnej, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników, a także art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że przepisy art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej zostały już zbadane pod kątem ewentualnej niezgodności z Konstytucją RP. W wyniku tej procedury Trybunał Konstytucyjny stwierdził brak zgodności owych przepisów m. in. z art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, na które powołuje się w swym wniosku także Rzecznik Praw Obywatelskich. Przywołując w tym miejscu wzmiankowaną już zasadę skargowości w związku z zasadą związania Trybunału Konstytucyjnego granicami skargi należy dojść do wniosku, że wniosek RPO (pomimo nie kwestionowanej słuszności merytorycznej) nie może być w tym zakresie rozpoznany, albowiem materia ujęta w zarzucie wniosku RPO objęta jest powagą rzeczy osądzonej przez Trybunał Konstytucyjny. Postępowanie w tym zakresie ze względów, o których mowa powyżej winno być więc umorzone.

Ocena zgodności z Konstytucją przepisu art. 57 ust. 1 i ust. 2 w zakresie wykraczającym poza sytuację prawną Prezydenta RP, parlamentarzystów, członków organów samorządów terytorialnych, adwokatów, radców, notariuszów, komorników, sędziów, prokuratorów i radców Prokuraturii Generalnej była przedmiotem refleksji Trybunału Konstytucyjnego. Jej wyrazem stał się fragment uzasadnienia wyroku z dnia 11 maja 2007 r. W pkt 13.2.3. części III uzasadnienia stwierdzono, że *„Przepis, który nie daje możliwości zastosowania zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z ustawowego obowiązku o charakterze publicznym, nie może być uznany za spełniający wymogi poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), a także za zachowujący wymogi zasady proporcjonalności. Stąd mechanizm automatycznego zastosowania sankcji za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego bez względu na przyczynę uchybienia temu obowiązkowi musiał być również uznany za niekonstytucyjny.”* [podkreślenie własne]

W części dyspozytywnej wyroku stwierdza się, że *„Art. 57 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 1, 2 i 17, wybranych w wyborach powszechnych przed wejściem w życie ustawy, oraz w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 oraz art. 57 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 65 ust. 1 Konstytucji i art. 10 Konwencji.”* Tym samym art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej w opinii Trybunału Konstytucyjnego jest sprzeczny z Ustawą Zasadniczą w całości, tyle że nie stwierdzono w sentencji jego sprzeczności w zakresie wykraczającym poza granice pkt 40 sentencji wyroku z dnia 11 maja 2007 r.

Zasadniczo walor rzeczy osądzonej przysługuje jedynie sentencji orzeczenia. Przyjmuje się jednak, że w sytuacjach, w których dla dokładniejszego określenia treści rozstrzygnięcia konieczne jest posłużenie się motywami rozstrzygnięcia, te niezbędne motywy też są objęte powagą rzeczy osądzonej<sup>3</sup>.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 11 maja 2007 r. stwierdził więc niekonstytucyjność art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej w całości. Ten fakt wyłącza konieczność badania zgodności z Konstytucją powyższych przepisów, a aktualizuje

<sup>3</sup> tak zob. komentarz do art. 366 K.p.c. autorstwa Marii Jędrzejewskiej, [w:] „Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego” [red:] T. Ereciński, Warszawa 2002 r.;

jedynie pytanie o postanowienie w sprawie sprostowania tego wyroku stosownie do treści art. 73 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Sumując tę część wyводу wskazujemy, że art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej były poddane badaniu zgodności z Konstytucją a Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku o ich sprzeczności z Ustawą Zasadniczą w całości. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zasługuje na pełną aprobatę.

### **2.3. Przepis art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej w praktyce**

Rozwiązanie ustawowe przewidujące daleko idące skutki z mocy prawa za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego wiąże się z dużym polem do nadużyć ze strony władz wykonawczych oraz innych podmiotów stosujących przepisy ustawy lustracyjnej. Oprócz praktycznych problemów związanych z liczeniem terminów, sposobem zawiadamiania o obowiązku złożenia oświadczenia oraz o pozbawieniu funkcji publicznej, po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 2/07, pojawiły się w praktyce jeszcze inne problemy.

W szczególności powstał problem dotyczący sposobu usunięcia skutków prawnych wywołanych przez niekonstytucyjne przepisy ustawy lustracyjnej, przewidujące utratę funkcji publicznej z mocy prawa. Przepisy ustawy lustracyjnej – uwzględniając treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. – nie przewidują żadnej szczególnej procedury usunięcia negatywnych dla jednostek skutków, które nastąpiły z mocy prawa przed publikacją ww. wyroku. W przypadku utraty funkcji publicznej przed publikacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., przepisy nie przewidują możliwości wznowienia postępowania lub uchylecia decyzji (lub innego analogicznego rozwiązania). Tym samym ustawa nie pozwala na realizację prawa jednostki wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Jedną ze spraw związanych ze stosowaniem art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej, którą zajmuje się Helsińska Fundacja Praw Człowieka w ramach Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością” zasługuje na szczególną uwagę.

Sprawa, o której mowa powstała w następującym stanie faktycznym: osoba zatrudniona w Politechnice Częstochowskiej na stanowisku starszego wykładowcy odmówiła złożenia oświadczenia lustracyjnego (tj. świadomie nie złożyła oświadczenia w terminie). Rektor uczelni, działając na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy lustracyjnej stwierdził wygaśnięcie funkcji publicznej. Skutkiem zastosowania art. 57 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej ustał stosunek pracy łączący uczelnię z byłym starszym wykładowcą. Wobec stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 4 pkt 44 lit a) ustawy lustracyjnej były nauczyciel akademicki wystąpił do Sądu Rejonowego w Częstochowie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z powództwem o odszkodowanie z tytułu bezprawnego rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, odprawę emerytalną i sprostowanie świadectwa pracy. Wyrokiem z dnia 17 października 2007 r. Sąd Rejonowy w Częstochowie (sygn. akt VII P 503/07) zasądził dochodzone roszczenia uznając, iż podstawę prawną wyrokowania współtworzy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07), stwierdzający m. in. niezgodność z Konstytucją przepisu zaliczającego starszych wykładowców do kategorii osób pełniących funkcję publiczną. Sąd Rejonowy w Częstochowie wskazał na konieczność usunięcia z obrotu prawnego wszelkich skutków stosowania przepisów ustawy lustracyjnej sprzecznych z Konstytucją. Wyrok w sprawie jest nieprawomocny wobec wniesionej przez stronę pozwaną apelacji.

W apelacji pełnomocnik pozwanej uczelni podnosi, że usunięcie skutków prawnych stosowania art. 57 ust. 1 i ust. 2 w stosunku do powoda narusza zakaz retroaktywnego stosowania prawa – w ocenie skarżącego Politechnika Częstochowska miała bezwzględny obowiązek stosowania przepisu art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej, zaś późniejsze wyłączenie starszych wykładowców z kręgu obywateli poddanych lustracji nie może zaprzeczać faktowi, iż pierwotnie lustracji podlegali ze wszelkimi tego konsekwencjami. W ocenie autora apelacji skutki te mają charakter trwały i

nieodwracalny, nawet po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności przepisów ustawy lustracyjnej z Konstytucją RP.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Okręgowy w Częstochowie (sygn. akt IV Pa 12/08). Helsińska Fundacja Praw Człowieka zapewnia pomoc prawną powodowi w opisanym powyżej procesie i występuje w charakterze organizacji społecznej, zajmując stanowisko na każdym etapie postępowania.

Sprawa ta ujawnia w praktyce zasadnicze zachwianie proporcji pomiędzy celami przyświecającymi autorom regulacji lustracyjnych, a zakresem i skutkami ograniczenia konstytucyjnego prawa do nieskrępowanego wyboru pracy zawodowej.

Na gruncie niektórych innych sytuacji faktycznych związanych z utratą z mocy prawa funkcji publicznej, wobec braku szczególnych instytucji prawnych, osoby pokrzywdzone mogą ewentualnie próbować również dochodzić swoich praw za pomocą: 1) powództwa do sądu cywilnego o ustalenie istnienia stosunku prawnego, lub 2) skargi do sądu administracyjnego, poprzedzonej wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (polegającego na utrzymywaniu stanu, w którym osoba pozbawiona jest funkcji publicznej na podstawie niekonstytucyjnych przepisów).

#### **2.4. Ocena konstytucyjności przepisu art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej**

Nieco inaczej przedstawia się zagadnienie poddania pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Jak wskazano powyżej przepis ten nie był zaskarżony przez grupę posłów. Wszelako Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) orzekł o sprzeczności tego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 65 ust. 1 Konstytucji RP i art. 10 Konwencji (*vide* pkt 40 sentencji wyroku z dnia 11 maja 2007 r. *in fine*). Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku brak wyводу wskazującego przesłanki, jakimi Trybunał Konstytucyjny kierował się podejmując takie rozstrzygnięcie (*vide* pkt 13 uzasadnienia).

Powstaje zatem pytanie o skuteczność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydanego *ultra petitem* wniosku grupy posłów z dnia 8 stycznia 2007 r. Wydaje się, że naruszenie art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie skutkuje nieważnością, bądź bezskutecznością orzeczenia. Zważywszy na funkcję Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w art. 188 pkt 1 Konstytucji w związku z ostatecznym charakterem orzeczeń tego organu (art. 190 ust. 1 Konstytucji) stwierdzić trzeba, że moc powszechnie obowiązująca orzeczenia dotyczy także rozstrzygnięć, o podjęcie których nie zwracano się do Trybunału Konstytucyjnego. Powyższe oznacza, że art. 57 ust. 3 także utracił moc obowiązującą skutkiem wydania wyroku z dnia 11 maja 2007 r. Tym samym postępowanie z wniosku RPO, jako zbędne z punktu widzenia oceny zgodności przepisu z Konstytucją, winno być w tym zakresie umorzone.

Nie można jednak wykluczyć, że wskazanie art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej w pkt 40 wyroku z dnia 11 maja 2007 r. jest wynikiem oczywistej omyłki pisarskiej. W takim przypadku Trybunał Konstytucyjny może postanowić – na zasadzie art. 73 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – o sprostowaniu omyłki, co uzasadni rozpoznanie wniosku RPO.

Możliwość takiego postępowania w sprawie uzasadnia wyrażenie stanowiska merytorycznego w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka podziela pogląd prawny wyrażony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie sprzeczności art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP. Należy zgodzić się z twierdzeniem o naruszeniu zasady sprawiedliwości proceduralnej przez przepis wyłączający zasadę domniemania niewinności, tj. znoszący podstawowe gwarancje procesowe przysługujące oskarżonemu w postępowaniu karnym (w sprawie penalnego charakteru regulacji ustawy lustracyjnej *vide* uzasadnienie wyroku z dnia 11 maja 2007 r.). Trafne jest więc

stwierdzenie, że obligatoryjne orzeczenie o złożeniu sędziego z urzędu narusza konstytucyjną zasadę nieusuwalności sędziów.

Obligatoryjność wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz obowiązek wymierzenia jedynej sankcji w postaci złożenia z urzędu prowadzi do wniosku, że wywód Trybunału Konstytucyjnego zawarty w pkt 13 uzasadnienia wyroku z dnia 11 maja 2007 r. zachowuje aktualność w odniesieniu do art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Postępowanie dyscyplinarne staje się bowiem jedynie formą zastosowania nieuchronnej, zobiektywizowanej i nie podlegającej miarkowaniu sankcji. Uwagi poczynione przez Trybunał Konstytucyjny na tle rozważań o zgodności z Konstytucją art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy lustracyjnej w zakresie braku proporcjonalności *sensu stricto* pozostają w pełni aktualne w odniesieniu do przepisu art. 57 ust. 3 tej ustawy. Wszak to realny skutek i zakres, a nie tylko forma stosowania sankcji przesądziła o stwierdzeniu sprzeczności z Ustawą Zasadniczą art. 57 ust. 1 i ust 2 ustawy lustracyjnej.

O ile zatem skutek w postaci pozbawienia funkcji publicznej w odniesieniu do osób nie będących sędziami następuje *ex lege*, o tyle w przypadku sędziów ustawodawca wprowadził warunek formalny w postaci wszczęcia i przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Praktycznym rezultatem takiego ułożenia stosunków prawnych może być co najwyżej odłożenie skutku (sankcji) w czasie.

Takie uregulowanie przedmiotowej kwestii stanowić może szczególnego rodzaju naruszenie niezawisłości sędziowskiej, polegające na nałożeniu na sędziów orzekających w sprawie dyscyplinarnej bezwzględnego obowiązku orzeczenia o złożeniu z urzędu w każdym przypadku, bez możliwości miarkowania sankcji oraz z wyłączeniem prawa i obowiązku do wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada nieusuwalności sędziów stanowi gwarancje ich niezawisłości (tak zob. wyrok z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98). Tym samym ograniczenie nieusuwalności naruszając konstytucyjny standard z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP godzi zarazem w sędziowską niezawisłość.

Złożenie czynnego sędziego z urzędu może oznaczać konieczność prowadzenia spraw w toku od początku (w sprawach karnych) lub w nowym składzie po zapoznaniu się z przebiegiem dotąd prowadzonego przewodu (w sprawach cywilnych i wykroczeniowych), co oczywiście będzie godziło w prawo obywateli do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie (w tej sprawie *vide* wyrok z dnia 7 listopada 2005, sygn. art. P 20/04). Powyższe także zdaje się naruszać zasadę proporcjonalności pomiędzy zakresem i metodą ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego, a wartością, w imię której owo ograniczenie następuje.

Konkludując rozważania dotyczące zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 57 ust. 3 ustawy lustracyjnej, zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka negatywna ocena zgodności tego przepisu z Konstytucją RP została już wyrażona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. i co za tym idzie, sprawa ta została już prawomocnie rozstrzygnięta. Stanowiska merytoryczne wyrażone w tej kwestii w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. oraz we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r. zasługują zdaniem Fundacji na całkowitą aprobatę.

### **III. Zasady udzielania jednostkom dostępu do znajdujących się w zasobie Instytutu Pamięci Narodowej dotyczących je dokumentów organów bezpieczeństwa państwa (art. 30 ust. 2 ustawy o IPN).**

Materią wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 kwietnia 2007 r., która nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania w sprawie o sygn. akt K 2/07, a przynajmniej nie w całości, jest zgodność art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP.

W punkcie 7. swego wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje zasady, na jakich odmawia się udostępnienia jednostce dotyczących jej, a znajdujących się w zasobie archiwalnym Instytutu Pamięci Narodowej dokumentów organów bezpieczeństwa państwa. Powołuje przy tym – jako wzorce kontroli konstytucyjnej – prawo do prywatności (art. 47) oraz wyływającą z niego zasadę autonomii informacyjnej jednostki, wyrażającą się między innymi w prawie uzyskania dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawie żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4).

### **3.1. Obecny stan prawny**

W obecnym stanie prawnym, każda jednostka uprawniona jest, stosownie do przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o IPN do wystąpienia do Instytutu Pamięci Narodowej z wnioskiem o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących jej dokumentów organów bezpieczeństwa państwa.

Na podstawie kwestionowanego przez wnioskodawcę, przepisu art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, Instytut Pamięci Narodowej nie udostępnia dokumentów wytworzonych przez wnioskodawcę lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą, lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

Odmowa udostępnienia we wskazanym zakresie dokumentów następuje, stosownie do przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o IPN, w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez Dyrektora Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do Prezesa IPN, jako organu wyższej instancji oraz droga sądownoadministracyjnej weryfikacji legalności decyzji wydanych w obydwu instancjach. Przy czym, w przepisie art. 31 ust. 1 ustawy o IPN, określającym formę w jakiej nastąpić powinna odmowa udostępnienia dokumentów, powtórzone zostały materialne przesłanki takiej odmowy, wyrażone w art. 30 ust. 2 ustawy.

W pierwszej fazie Instytut Pamięci Narodowej udostępnia dokumenty w formie zanonimizowanych kopii (art. 30 ust. 3 ustawy). Inicjując kolejny etap, każdy wnioskodawca, który uzyskał wgląd w kopie dokumentów, wystąpić może o udostępnienie do wglądu oryginałów dokumentów bez ich anonimizacji (art. 33 ust. 1 ustawy). Natomiast osoby, które uzyskały wgląd do wszystkich dotyczących je dokumentów, to znaczy nie zachowały się w stosunku do nich dokumenty, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy (art. 33 ust. 2 ustawy), dysponują uprawnieniami analogicznymi do tych, którymi dysponowały – przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 18 października 2006 r. (nową ustawą lustracyjną) – osoby, które uzyskały status pokrzywdzonego. Na uprawnienia te składają się: (1) możliwość uzyskania kopii dokumentów, w tym uwierzytelnionych; (2) prawo ujawnienia nazwisk oraz dalszych danych identyfikujących tożsamość funkcjonariuszy, pracowników, żołnierzy oraz współpracowników organów bezpieczeństwa państwa; (3) prawo do zwrotu przedmiotów znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci, które w momencie utraty stanowiły własność uprawnionego lub były w jego posiadaniu oraz (4) prawo zastrzeżenia swoich danych osobowych.

Stosownie natomiast do przepisu art. 35b ustawy, każda jednostka, niezależnie od zawartości dotyczących jej dokumentów, dysponuje prawem załączenia do zbioru dotyczących jej dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii. Dołącza się je do zbioru dokumentów z oznaczeniem ich w sposób pozwalający na odróżnienie od dokumentów zgromadzonych przez Instytut. Dane już zawarte w dokumentach nie ulegają zmianie.

### **3.2. Praktyka organów Instytutu Pamięci Narodowej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r.**

Przed dokonaniem oceny zgodności obowiązujących obecnie przepisów ustawy o IPN z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazać pragnie na niepokojące sygnały, jakie do niej docierają od osób zwracających się do Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością” w związku ze sposobem, w jaki organy Instytutu Pamięci Narodowej wcielają w życie postanowienia wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r.

Przepis art. 30 ustawy o IPN stanowił już przedmiot badania TK w sprawie o sygnaturze K 2/07. Grupa posłów wniosła między innymi o stwierdzenie niezgodności art. 39 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (powoływanej tu, jako ustawa lustracyjna) w zakresie, w jakim nadaje treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN w związku z art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy o IPN z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji. Trybunał w punkcie 50 sentencji wyroku z dnia 11 maja 2007 r.<sup>4</sup> za niezgodny z art. 2, art. 45 i art. 61 Konstytucji uznał art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN. Jednakże Trybunał nie odniósł się do przepisu art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy, pomimo tego, że jego brzmienie analogiczne jest w swej treści z przepisem, uznanego za niekonstytucyjny, art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN. Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku nie sposób odnaleźć motywy, jakimi Trybunał kierował się orzekając jak w punkcie 50 sentencji.

Stwierdzając niezgodność z normami konstytucyjnymi przepisu art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN, Trybunał Konstytucyjny wyłączył możliwość odmowy udostępnienia jednostce znajdujących się w zasobie IPN dotyczących jej dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, z których treści wynika, iż była ona traktowana przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji; zobowiązała się ona do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych; bądź realizowała ona zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczała temu organowi informacji.

Jednakże do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zwróciły się osoby, w stosunku do których Instytut Pamięci Narodowej wydał decyzje administracyjne odmawiające udostępnienia dotyczących ich dokumentów (określonych w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o IPN), z powołaniem się na art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN. Powołana podstawa prawna w istocie odpowiada swoją treścią przepisom uznanym za niekonstytucyjne. Organ pierwszej instancji, odmawiając udostępnienia dokumentów, wskazuje w decyzji o jakie dokumenty chodzi, identyfikując je za pomocą numerów kart w aktach o wskazanej sygnaturze, bądź numerów klatek na mikrofilmach o określonej sygnaturze. Następnie w uzasadnieniu decyzji wskazuje jedynie, iż z treści wskazanego dokumentu wynika, że spełnia on przesłanki art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a) lub lit. b) ustawy o IPN. Ewentualnie organ pierwszej instancji wskazuje, że z analizy dokumentów wynika, iż przesłanki wymienione w art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. a) lub lit. b) są spełnione w treści dokumentów, których udostępnienia odmawia. W decyzji nie jest natomiast przytaczana treść powołanych przepisów określających przesłanki odmowy. Znamienny jest również fakt, iż jako podstawa prawna decyzji w części dyspozytywnej powoływany jest zarówno art. 30 ust. 1 i 2, jak i art. 31 ustawy o IPN.

Celem zweryfikowania podejrzenia stosowania niekonstytucyjnych norm prawnych przez IPN, a tym samym obchodzenia wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r., Helsińska Fundacja Praw Człowieka skierowała do Prezesa IPN wnioski w trybie dostępu do informacji publicznej (L.dz. 211/2008). We wniosku tym zwróciła się z prośbą o przybliżenie, jaka jest obecnie praktyka organów Instytutu Pamięci w zakresie udzielania jednostkom dostępu do dotyczących je archiwaliów.

Odpowiedź udzielona przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w piśmie z dnia 7 stycznia 2008 r. (SP-0760-14(4)/07) potwierdziła obawy ze strony Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Przytaczając treść przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o IPN, Prezes Instytutu stwierdził, iż „stanowią [one] element systemu prawnego, dlatego też Instytut Pamięci nie może odmówić ich stosowania”.

<sup>4</sup> Dziennik Ustaw z dnia 15 maja 2007 r. Nr 85, poz. 571, OTK-A z 2007 r., z. 5, poz. 48;

W następstwie, niepokojąca praktyka w działaniu organów IPN zasygnalizowana została w piśmie z dnia 16 stycznia 2008 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich wraz z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownych kroków.

W opisanych okolicznościach konieczną może okazać się wypowiedź Trybunału również odnośnie przepisu art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, po ewentualnym rozszerzeniu zakresu zaskarżenia przez wnioskodawcę. Dzięki temu nastąpić może wyjaśnienie wszelkich wątpliwości prawnych, które mogą się w tym zakresie pojawić, oraz usunięcie pola do nadużyć.

### **3.3. Ocena konstytucyjności obecnie obowiązujących przepisów w zakresie dostępu jednostki do archiwaliów IPN**

Problematyka dostępu do zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci stanowiła już przedmiot rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze K 31/04. Postępowanie, wszczęte na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, a zakończone wyrokiem z dnia 26 października 2005 r.<sup>5</sup>, miała istotne znaczenie dla tego zakresu problematyki. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z jednej strony odniósł się do istniejącego wówczas stanu prawnego, omawiając i porządkując zasady, na jakich poszczególne grupy osób uzyskać mogą dostęp do archiwaliów. Z drugiej natomiast dokonał swego rodzaju rewolucji uznając za niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji przepis ówczesnego art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o IPN w zw. z art. 6 ust. 2 i 3 tejże ustawy w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pozbawiają one osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa do uzyskania informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących ich dokumentach, a także o sposobie uzyskania w nie wglądu. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi art. 33 ust. 1 ustawy o IPN w zw. z art. 6 ust. 2 i 3 oraz z art. 36 i art. 43 zdanie pierwsze tejże ustawy oraz w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pozbawiają osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa załączenia do zbioru dotyczących ich dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii. Ponadto za niezgodny z powołanymi wzorcami Trybunał uznał art. 35 ust. 2 ustawy o IPN.

Trybunał Konstytucyjny określił tym samym podstawę prawną uzyskania dostępu do dotyczących jednostki dokumentów organów bezpieczeństwa państwa poprzez bezpośrednie zastosowanie przepisu art. 51 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie dał podmiotom innym, niż pokrzywdzeni podstawy do załączania do zbioru dotyczących danej jednostki dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii na podstawie bezpośrednio stosowanego przepisu art. 51 ust. 4 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Trybunału, wyrażonej w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 października 2005 r. (sygn. akt K 31/04), konstytucyjne prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych odnosi się wyłącznie do dokumentów i zbiorów danych, dotyczących danej osoby. Przedmiotu tego prawa nie stanowią zatem dokumenty czy zbiory danych, które były wytworzone przez daną osobę osobiście lub z jej udziałem, w związku z pełnieniem zadań funkcjonariusza, pracownika, czy współpracownika organu bezpieczeństwa państwa, ale jej bezpośrednio, jako obiektu działalności organów bezpieczeństwa państwa, nie dotyczą<sup>6</sup>.

Takie ujęcie zakresu prawa określonego w art. 51 ust. 3 Konstytucji, zbliżone jest do obecnie obowiązującego stanu prawnego. Zgodnie z nim jednostce nie udostępnia się dokumentów wytworzonych przez nią lub przy jej udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jej pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

<sup>5</sup> Dziennik Ustaw z dnia 4 listopada 2005 r. Nr 222, poz. 1914, OTK-A z 2005 r. z. 9, poz. 103;

<sup>6</sup> *ibidem*, część III, pkt 4.3 uzasadnienia;

Mając jednak na uwadze pewne subtelne różnice w ujęciu zaprezentowanym przez TK w wyroku zapadłym w sprawie K 31/04 i przyjętym przez ustawodawcę, uznać należy, iż wyrażony przez Trybunał pogląd wymagać może rewizji, a przynajmniej ponownego zbadania i dokonania wykładni w nowym stanie prawnym i przy uwzględnieniu szerszego kontekstu przy okazji rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny niniejszej sprawy, przy zastosowaniu innych wzorców kontroli niż w sprawie K 2/07.

### **3.3.A. Dostęp jednostki do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji)**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej definiując w art. 51 ust. 3 prawo dostępu do dotyczących jednostki urzędowych dokumentów i zbiorów danych, wskazuje, że jego ograniczenie może określić ustawa. Jednakże takie ustawowe ograniczenie czynić musi zadość przesłankom i wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Może być zatem ustanowione tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednocześnie ograniczenie to nie może naruszać istoty konstytucyjnego prawa.

Jedynie dopuszczalne ograniczenie, na jakie wskazał również TK w wyroku z dnia 26 października 2005 r. w zakresie dostępu do dotyczących jednostki archiwaliów IPN, określone jest w art. 39 ustawy o IPN. Odnosi się ono do prawa zastrzeżenia (objętego tajemnicą państwową) na czas określony przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu lub Ministra Obrony Narodowej dostępu do określonych dokumentów jedynie dla wyznaczonych przez te podmioty przedstawicieli, jeżeli jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa.

W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że jednostka nie może uzyskać dostępu do dokumentów bądź zbiorów danych, które były wytworzone osobiście przez nią lub z jej udziałem, w związku z pełnieniem zadań funkcjonariusza, pracownika czy współpracownika organów bezpieczeństwa państwa, ale jej bezpośrednio (jako obiektu działalności organów bezpieczeństwa państwa) nie dotyczą. Jednakże sytuacja taka nie jest następstwem dozwolonego w państwie demokratycznym ustawowego ograniczenia konstytucyjnego prawa, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że omawiane powyżej dokumenty i zbiory danych nie są objęte konstytucyjnym prawem dostępu do dotyczących jednostki urzędowych dokumentów i zbiorów danych, ze względu na fakt, iż nie wypełniają one znamion „dotyczących jej dokumentów lub zbiorów danych”. Z takiego stanowiska wynika, iż tylko w zakresie, w jakim nie dotyczą danej jednostki, omawiane dokumenty i zbiory danych nie są objęte prawem dostępu na podstawie art. 51 ust. 3 Konstytucji RP.

Dokumentu, z którego wynika, że dana osoba była traktowana przez organ bezpieczeństwa państwa komunistycznego jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji trudno jest nie uznać za dokument dotyczący tej osoby, o którym mowa w art. 51 ust. 3 Konstytucji.

Tymczasem na gruncie nowej regulacji dostęp do niektórych dokumentów organów bezpieczeństwa państwa ograniczony został na mocy przepisów ustawowych – tj. art. 30 ust. 2 ustawy o IPN – a co za tym idzie, ograniczenie takie winno czynić zadość wymaganiom art. 31 ust. 3 Konstytucji. W nowej regulacji ustawodawca w dużej części wzorował się na tezach zaprezentowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Jednakże dopuścił się on pewnej obiektywizacji, czy raczej uniformizacji, a z całą jednak pewnością uproszczenia, kryteriów odmowy udostępnienia dokumentów. Zastąpił pojęcie „współpracy” pojęciem „wykonywania czynności w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji”. Co za tym idzie, pomimo zawarcia pewnych elementów ustawowej definicji współpracy, ustawodawca dokonał sformalizowania kryteriów oceny ze strony organu administracji publicznej, poprzez uchylene

konieczności badania czy dana forma kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa przyjęła formę materialnej współpracy, stosownie do kryteriów wyznaczonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 listopada 1998 r. – K 39/97, a potwierdzonych na gruncie nowej ustawy lustracyjnej w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. – K 2/07. Ustawodawca przewidział także, że odmawia się udostępnienia wszelkich dokumentów spełniających określone w art. 30 ust. 2 ustawy o IPN kryterium, abstrahując zupełnie od, zaprezentowanego przez Trybunał, kryterium czy określone dokumenty dotyczą danej osoby czy nie, jako obiektu działalności organów bezpieczeństwa państwa. Usunięty został tym samym element pozwalający na niuansowanie konkretnych stanów faktycznych.

Zwrócić ponadto należy uwagę na zastosowaną przez ustawodawcę systematykę art. 30 ustawy o IPN, gdyż może się ona okazać przydatna przy rozpoznawaniu przez Trybunał niniejszej sprawy. Stosownie do przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o IPN, każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów, co odpowiada ujęciu prawa określonego w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Stosownie natomiast do przepisu art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, odmowa udostępnienia dokumentów, następuje nie ze względu na to, że nie dotyczą one wnioskodawcy – tak, jak ujmował to TK w wyroku z dnia 26 października 2005 r. Chodzi bowiem o dokumenty, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o IPN – to znaczy dotyczące wnioskodawcy – które jednak charakteryzują się tą dodatkową cechą, że wytworzone zostały przez niego lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Ustawodawca cały czas odnosi się więc, stosownie do literalnego brzmienia przepisów, do dokumentów dotyczących danej osoby, co koresponduje z treścią art. 51 ust. 3 Konstytucji.

Ocena obowiązujących regulacji w zakresie ograniczania dostępu do dokumentów organów bezpieczeństwa państwa nie może również odbyć się w oderwaniu od uwag poczynionych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w dotychczas rozpoznanych sprawach odnoszących się do stosowania przez państwo instrumentów lustracyjnych. W wyroku z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie *Turek przeciwko Słowacji* (skarga nr 57986/00) Trybunał stwierdził, że nie można zakładać, iż istnieje ciągły i ważki interes publiczny w nakładaniu ograniczeń w dostępie do materiałów zaklasyfikowanych jako tajne w poprzednim systemie, gdyż nie są to materiały związane z działalnością operacyjną obecnych służb bezpieczeństwa. Teza ta przywołana została i uzupełniona we wszystkich sprawach, w których skargi wniesione zostały przeciwko Polsce – począwszy od wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie *Matyjek przeciwko Polsce* (skarga nr 38184/03), przez wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bobek przeciwko Polsce* (skarga nr 68761/01), aż do wyroku z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie *Luboch przeciwko Polsce* (skarga nr 37469/05). W kolejnych wyrokach Trybunał uznał dopuszczalność istnienia sytuacji, w których interes państwa uzasadnia zachowanie tajności dokumentów służb bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Jednakże sytuacja taka, biorąc pod uwagę znaczny upływ czasu od momentu, kiedy te dokumenty powstały, winna mieć charakter akceptowalnego wyjątku i w żadnym wypadku nie może stać się regułą.

W istniejącym obecnie stanie prawnym praktyka pokazuje, że dochodzi do sytuacji, w których pojawiają się określone informacje odnośnie konkretnej osoby, które odpowiadają okolicznościom uzasadniającym odmowę udostępnienia jednostce dotyczących jej dokumentów. Pochodzić mogą one bądź to z akt Instytutu Pamięci Narodowej w wyniku ich udostępnienia celem prowadzenia badań naukowych albo przygotowania materiału prasowego, bądź z niewiadomych źródeł, co wpisać można w ramy tzw. dzięki lustracji, z ofiarami której również spotykamy się w pracy Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością”. Oznacza to brak możliwości uzyskania przez jednostkę wglądu w dokumenty, które stanowią podstawę takiej informacji oraz niemożność zweryfikowania ich zawartości i prawdziwości. W praktyce zdarzają się nawet budzące szczególny sprzeciw sytuacje, w których autorem publikacji prasowej jest sprawujący funkcję kierowniczą pracownik IPN, który złożył wniosek o udostępnienie dokumentów celem prowadzenia badań naukowych.

Dla konkretnej jednostki, publicznie pomówionej o fakt służby, pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, nie zawsze satysfakcjonującą jest jedynie możliwość wszczęcia postępowania autolustracyjnego, choć w imię realizacji prawa do rzetelnego procesu, winno ono gwarantować pełny dostęp do dokumentów, a jednocześnie, ze swej istoty, dawać możliwość oczyszczenia dobrego imienia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż nie zawsze „prawda dokumentów” odzwierciedla stan rzeczy<sup>7</sup>, wskazał na konieczność podchodzenia ze stosownym dystansem do archiwaliów IPN, jako do dokumentów prezentujących jednostronny obraz ówczesnej rzeczywistości. Również Prezydent RP dał wyraz takiemu przekonaniu w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>8</sup>. Ustawa ta uchwalona została przez Sejm w dniu 14 lutego 2007 r.

Stosownie do art. 43 ust. 1 *in principio* ustawy o IPN, postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, co oznacza również przepisy o postępowaniu dowodowym. Tymczasem, jak wskazuje dotychczasowe doświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawach indywidualnych w ramach działalności Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością”, organy IPN odmawiają w praktyce prowadzenia postępowania dowodowego na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

### **3.3.B. Prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji (art. 51 ust. 4 Konstytucji)**

Jako wzorzec kontroli art. 30 ust. 2 ustawy o IPN Rzecznik Praw Obywatelskich powołał również art. 51 ust. 4 Konstytucji. Odnosząc się do uregulowanej tym przepisem problematyki wynikającego z zasady autonomii informacyjnej konstytucyjnego prawa żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, wskazać należy, iż także ono, przy respektowaniu treści przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji, ulec może ograniczeniu niezbędnemu w państwie demokratycznym. Na gruncie ustawy o IPN tak właśnie się dzieje ze względu na podwójny charakter gromadzonych w zasobie IPN dokumentów i danych, będących nie tylko informacjami o osobie, lecz także dokumentami o charakterze historycznym, zawierającym wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa. W okolicznościach takich nie może wchodzić w grę ich usunięcie<sup>9</sup>. Realizacja zatem uprawnienia wynikającego z art. 51 ust. 4 Konstytucji polega na możliwości sprostowania informacji poprzez załączenie do zbiorów dotyczących zainteresowanego dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów i ich kopii (art. 35b ust. 1 ustawy).

Wnioskodawca nie zaskarża odrębnie zasad, na podstawie których na gruncie ustawy o IPN realizowane jest uprawnienie określone w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Powołuje jednak wskazany wzorzec konstytucyjny celem oceny konstytucyjności zasad, na jakich następuje odmowa udostępnienia jednostce dotyczących jej dokumentów, stanowiących archiwalia Instytutu Pamięci Narodowej.

Art. 35b ust. 1 ustawy o IPN przyznaje prawo załączenia do zbioru dotyczących go dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii każdemu, niezależnie od tego, jakie dokumenty znajdują się w zasobie Instytutu i z jakich względów pozostawał on w zakresie zainteresowania organów bezpieczeństwa państwa. Oceniając z czysto formalnego punktu widzenia sposób regulacji instrumentów realizacji konstytucyjnego prawa sprostowania informacji, trudno powziąć jakiegokolwiek zastrzeżenia.

<sup>7</sup> *ibidem*, część III, pkt 4.1 uzasadnienia;

<sup>8</sup> Druk Sejmowy nr 1258, s. 2-3 uzasadnienia projektu ustawy;

<sup>9</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2005 r. – K 31/04, część III, pkt 6 uzasadnienia;

Jednakże w sytuacji, gdy zainteresowana osoba nie może uzyskać dostępu do określonych dokumentów ze względu na treść art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, trudno jest mówić o rzeczywistej możliwości korzystania z uprawnienia, o jego materialnym istnieniu. Na polu tym dochodzi do niedopuszczalnego naruszenia istoty konstytucyjnego prawa (art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji), w sytuacji szczególnie żywego zainteresowania ze strony jednostki oraz istnienia jej szczególnie żywego interesu w sprostowaniu, bądź uzupełnieniu informacji znajdujących się w urzędowych dokumentach lub zbiorach danych, ze względu na kolizję z prawem do godności osobniczej, czci i dobrego imienia, w kontekście społecznego odbioru informacji świadczących o tym, że dana jednostka miała sposobność ku wytworzeniu dokumentów, bądź uczestniczeniu w ich wytwarzaniu w charakterze funkcjonariusza lub pracownika organu bezpieczeństwa państwa albo tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

Obecna regulacja prawna, w sytuacji największego zainteresowania ze strony jednostki w skorzystaniu z konstytucyjnego prawo do sprostowania informacji, czyni to prawo iluzorycznym, ze względu na konieczność wręcz zgadywania przez tę jednostkę jakie dokumenty mogą znajdować się w zasobie Instytutu Pamięci. W sytuacji, w której jednostka nie dysponuje wiedzą jakie dokumenty znajdują się w zasobie IPN i co dokładnie wynika z ich treści, trudno jest mówić o materialnym istnieniu wskazanego uprawnienia.

Na wadliwość obecnie obowiązujących rozwiązań, odnosząc się nieco szerzej do zasygnalizowanego już problemu, wskazać można również odwołując się do uwag poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. przy okazji omawiania zasad, na jakich do zasobu archiwalnego IPN dostęp udzielany winien być celem prowadzenia badań naukowych i działalności dziennikarskiej.

W obecnej sytuacji prawnej, po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. Nr 149, poz. 983), archiwalia Instytutu Pamięci Narodowej ponownie szeroko zostały otwarte dla osób pragnących prowadzić badania naukowe lub przygotować do publikacji materiał prasowy. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w tych wypadkach udostępniania archiwaliów powstaje, wymagająca proporcjonalnego ważenia wartości konstytucyjnych, sytuacja konfliktu między dwiema wartościami, autonomią informacyjną i prywatnością z jednej strony a wolnością prowadzenia badań naukowych, bądź wolnością wypowiedzi z drugiej. Wskazane zatem jest, aby osoby, których dokumenty dotyczą, zagwarantowane miały warunki wcześniejszej realizacji praw określonych w art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. W odmiennej sytuacji ucierpieć może nie tylko zasada autonomii informacyjnej jednostki, ale również badania prowadzone na podstawie materiałów nieskonfrontowanych z wiedzą osób, których dotyczą bezpośrednio<sup>10</sup>.

Obecna sytuacja prawna nie ułatwia uzyskania prawdziwego obrazu rzeczywistości, w jakiej powstawały dokumenty organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego ze względu na brak możliwości realizacji, przez określone grupy osób, konstytucyjnych praw gwarantowanych w art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Stanowi to kolejny argument za uznaniem za niekonstytucyjny zaskarżonego przepisu.

#### **IV. Wnioski.**

##### **4.1 Ustawa lustracyjna**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka podziela krytyczną ocenę zgodności z Konstytucją art. 4 oraz art. 57 ust. 1, 2 i 3 ustawy lustracyjnej, wyrażoną we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednocześnie – w przypadku braku doprecyzowania wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich –

---

<sup>10</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. – K 2/07, część III, pkt 22.2.11 uzasadnienia;

Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że zasadne będzie umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym tych przepisów.

#### **4.2 Ustawa o IPN**

W związku z koniecznością realizacji celów powołania Instytutu Pamięci Narodowej, niezbędne jest, aby dokumenty znajdujące się w jego zasobie odzwierciedlały rzeczywisty obraz realiów funkcjonowania służb bezpieczeństwa w komunistycznej Polsce. Zapewnieniu tego służy również możliwość uzyskania przez jednostkę wglądu w dotyczące jej urzędowe dokumenty i zbiory danych oraz dysponowania realnymi i skutecznymi instrumentami służącymi sprostowaniu i uzupełnieniu informacji zawartych w tych dokumentach i zbiorach.

Za koniecznością zapewnienia jednostce nieograniczonego dostępu do dotyczących jej dokumentów organów bezpieczeństwa przemawia również praktyczny brak instrumentów weryfikacji materialnej zawartości tych dokumentów. Przy braku organizacyjnych i technicznych możliwości ze strony Państwa, aby ucieleśnione zostały obowiązujące normy prawne, aby nikogo nie skrzywdzić i uciąć wszelkie dyskusje, pożądane byłoby udostępnienie jednostce wszystkich dotyczących jej dokumentów, a tym samym odciążenie pionu udostępniania i archiwizacji dokumentów IPN i skrócenie terminów udostępniania zainteresowanym dotyczących ich dokumentów.

Istnieją zatem przesłanki uznania za niezgodny z Konstytucją art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 18 października 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, a w następstwie również art. 31 ust. 1 tejże ustawy.

**W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,**

***Projekt opinii opracowali prawnicy Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością”: adw. Mikołaj Pietrzak, adw. Jacek Oleszczyk oraz Paweł Osik przy współpracy z dr Adamem Bodnarem.***