

Warszawa, dnia 30 czerwca 1999 r.

**Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez Pana J. G., sygn. akt SK 10/99**

Pan J. G. na podstawie art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego zarzucając ustawie z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1999 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443, z późniejszymi zmianami) niezgodność:

1) art. 2 pkt 6 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 47 Konstytucji,

2. art. 40 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 45, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podniósł, iż charakter jego pracy wiązał się z zadaniami związanymi ze ściganiem przestępstw pospolitych, a nie wykonywaniem zadań niejawnych na rzecz organu, w którym pełnił służbę. Stwierdził ponadto, iż fakt jego służby nie był niejawnym, gdyż każdy z jego pracodawców posiadał stosowne informacje na ten temat. Sam natomiast skarżący faktu tego nigdy nie ukrywał.

Autor skargi zarzuca ustawie lustracyjnej brak definicji terminu "służba", który w konsekwencji przedmiotowego przypadku prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji żołnierza zawodowego pełniącego służbę polegającą na wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych w sprawach o przestępstwa pospolite i funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej, którego zakres czynności służbowych wyrażał się w prowadzeniu podobnych działań, a nawet w szerszym zakresie przedmiotowym i podmiotowym, co narusza zasadę równości wobec prawa, określoną w art. 32 Konstytucji.

Ponadto Autor skargi stwierdza, iż kontekst normatywny, w którym zobowiązany jest do złożenia "oświadczenia lustracyjnego" narusza zasadę indywidualizacji odpowiedzialności, przez co pozostaje w sprzeczności z zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), prawem do ochrony czci i dobrego imienia, a w konsekwencji narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Skarżący podnosi również, iż przepis art. 40 ust. 4 ustawy lustracyjnej jest sprzeczny z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji przez to, iż nie zapewnia możliwości zaskarżenia decyzji sądu o publikacji oświadczenia oraz narusza prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez sąd odwoławczy.

1. Wydaje się, iż przedmiotowa skarga wniesiona została w konsekwencji niezrozumienia przez skarżącego intencji ustawodawcy, który zdecydował się na uchwalenie tzw. ustawy lustracyjnej. U podstaw jej legło założenie o konieczności publicznego ujawnienia faktu pracy, współpracy lub służby przez osoby pełniące obecnie funkcje publiczne z organami bezpieczeństwa państwa. Innymi słowy chodziło o ujawnienie wszem i wobec faktu powiązań ze służbami bezpieczeństwa państwa totalitarnego osób pełniących lub ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych.

Skarżący podniósł w skardze, powołując się na Słownik Języka Polskiego pod red Doroszewskiego znaczenia terminu "ujawnić". W tym miejscu podkreślić należy, iż większość przytoczonych w skardze znaczeń pochodzi od terminu "ujawniać się", a nie "ujawnić". Z ostatniego z czasowników Autor skargi konstytucyjnej wybrał natomiast te, które dobrze utrzymywałyby się w konwencji przedmiotowej skargi.

Pamiętać jednak należy, iż w tym samym słowniku na który powołuje się Autor skargi termin "ujawniać" tłumaczony jest również jako: robić coś jawnym, podawać do wiadomości, robić coś widocznym itd.

Skarżący podnosi w skardze, iż jego służba miała charakter jawny, i faktu tego nigdy nie ukrywał. Podnieść należy, iż wymóg tajności odnosi się do współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, a nie służby w nich, która przecież z natury rzeczy posiada charakter jawny.

Podnoszona przez skarżącego okoliczność, iż brak definicji służby w ustawie uniemożliwia różnicowanie osób wykonujących w jej ramach różnego rodzaju funkcje prowadzi w konsekwencji do nieuzasadnionej

nierówności w prawie przez co narusza przepis art. 32 Konstytucji, nie wydaje się trafna.

Pojęcie "współpracy" zostało zdefiniowane w ustawie ze względu na wieloznaczność tego terminu, w przeciwieństwie do terminu "służba".

W kwestii definicji służby wojskowej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 10 listopada 1998 r. (wyrok w sprawie sygn. akt 39/97, opublik. OTK 1998/6/99), w którym stwierdził między innymi, iż (...) "objęta treścią oświadczenia praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa dotyczy żołnierzy zawodowych służb, organów i formacji (...) wymienionych w art. 2 ustawy".

Trybunał Konstytucyjny rozważając brak różnicowania w kwestii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, rodzaju wykonywanych czynności nie dopatrywał się - w powołanym wyżej orzeczeniu - naruszenia przepisów Konstytucji. Tym samym skoro w przypadku osób współpracujących z organami bezpieczeństwa państwa, dla oceny konieczności złożenia oświadczenia lustracyjnego, oraz ustalenia faktu współpracy element rodzaju wykonywanych "usług" nie jest konieczną przesłanką ustalenia faktu współpracy, tym bardziej rodzaj wykonywanych zadań w trakcie służby w organach o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej nie może stanowić elementu ocennego dla ustalania faktu służby w tych organach.

Wydaje się, iż w przedmiotowej sprawie, kiedy fakt służby danej osoby nie wynikał z obowiązku nałożonego w drodze przepisu, ale z woli osoby zainteresowanej, podnoszenie faktu wykonywanych czynności i posługiwanie się tym argumentem w celu dowodzenia, iż pełniła ona służbę, ale nie miała ona nic wspólnego z charakterem (negatywnie postrzeganym w społecznym odbiorze) danego organu bezpieczeństwa nie ma w tym przypadku jakiegokolwiek znaczenia. Ustawodawca uznał bowiem fakt służby za okoliczność samą w sobie podlegającą konieczności ujawnienia, bez potrzeby badania rodzaju wykonywanych czynności, nie wiążąc jednocześnie z faktem złożenia takiego oświadczenia, zgodnie z prawdą z ujemnymi konsekwencjami dla osoby podlegającej lustracji. Celem było między innymi zapewnienie wszystkim obywatelom wiedzy na temat tego rodzaju przeszłości osób pełniących obecnie i kandydatów w przyszłości na najważniejsze stanowiska w państwie.

Skarżący podniósł w treści skargi niezgodność art. 2 pkt 6 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 47 Konstytucji, powołując się w uzasadnieniu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1998 r. (sygn. akt U. 7/87, opublik. OTK 1988, s. 14), w którym TK wypowiedział się na temat zasady równości w prawie, stwierdzając między innymi, że "(...) konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo".

Wydaje się, że skarżący błędnie w przedmiotowej sprawie wskazuje cechę relewantną, co staje się w konsekwencji powodem do próby dowodzenia niezgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa publikowania złożonego przezeń oświadczenia lustracyjnego.

W przedmiotowej sprawie cechą relewantną nie jest bowiem rodzaj wykonywanych czynności w trakcie służby, jak wskazuje skarżący, lecz sam fakt aktywności danej osoby przejawiającej się w postaci służby, pracy lub współpracy z organami wskazanymi w art. 2 ustawy lustracyjnej. W ramach tej grupy osób trudno mówić o nie zachowaniu przez ustawodawcę zasady równości wobec prawa, skoro ustalone w ustawie kryteria są dla wszystkich jednakowe.

Funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej nie zostali objęci przepisem art. 2 ustawy (z wyłączeniem dotyczącym osób zatrudnionych w jednostkach terenowych MO podległym Służbom Bezpieczeństwa MSW, a ich służba nie została zaliczona do służby w organach bezpieczeństwa państwa.

W ramach przewidzianych ustawą, wobec wszystkich adresatów norm prawnych - osób pełniących lub kandydatów na funkcje publiczne, przepisy ustawy w pełni respektują zasadę równości wobec prawa. Każda z nich obowiązana jest do złożenia oświadczenia lustracyjnego zawierającego informacje na temat powiązań i ich rodzaju z organami bezpieczeństwa państwa.

Nie można podzielić również zarzutu skarżącego dotyczącego niezgodności art. art. 2 pkt 6 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej z art. 47 Konstytucji.

Prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym należy z całą pewnością do bardzo istotnych wolności i praw obywatelskich.

Stwierdzić należy, iż publikacja oświadczenia lustracyjnego jest jedyną formą przewidzianą ustawą ujawnienia faktu służby, pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Celem jest w tym przypadku jedynie ujawnienie faktu tego rodzaju służby, pracy lub współpracy.

Dolegliwość, która może pojawić się w związku z podaniem do publicznej wiadomości faktu np. służby w organach bezpieczeństwa państwa, jest dostosowana do celu, zamierzonego przez ustawodawcę. Ponadto lustracja opiera się o zasadę dobrowolności poddania się tej procedurze. Każda osoba zainteresowana, która chce uniknąć tej procedury zawsze ma prawo zrezygnowania z funkcji lub z kandydowania na takie

stanowisko, z którym wiąże się obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego.

Ponieważ podstawowym celem ustawy lustracyjnej było ujawnienie ewentualnych powiązań ze służbami bezpieczeństwa PRL osób pełniących obecnie i kandydujących w przyszłości na najważniejsze w państwie stanowiska, naturalną konsekwencją takiego działania muszą być i są pewne ograniczenia konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Ograniczenia te jednak mieszczą się w granicach wyznaczonych przepisami Konstytucji (art. 31 ust. 3), które przewidują możliwość ich kształtowania w ten sposób, iż ograniczenia w zakresie korzystania z nich mogą być ustanawiane jedynie wówczas gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym oczywiście ograniczenia takie nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw.

Takie rozumienie dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw wynikało przed wejściem w życie obecnej Konstytucji z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który między innymi w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1995 r. (sygn. akt K. 12/95) stwierdził, że "(...) granice swobody ustawodawcy wyznaczone są przez konstytucyjne postanowienia o wolnościach obywateli. (...) Wolności te nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniu, poza warunkiem formy (w drodze ustawy).

Trybunał dopuszczalność wpływania na wolności obywatelskie uzależnił od kilku warunków. I tak " po pierwsze, ustawowe ograniczenia wolności i praw mogą nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone to jest w innych przepisach konstytucyjnych, bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Po drugie ustawowe ograniczenia wolności wprowadzane być mogą tylko w niezbędnym zakresie. Ustawodawca może ingerować w sferę wolności obywatela tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Innymi słowy konieczne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki, a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja Państwa w swobodę działania jednostki. Po trzecie ustawowe ograniczenia wolności traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i nie może opierać się na domniemaniu. Po czwarte, ani poszczególne ograniczenia ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczonego prawa czy wolności".

Z przywołanej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, iż dopuszczalna jest ingerencja w prawa i wolności obywatelskie musi ona jednak mieścić się w granicach ustalonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie może naruszać ich istoty. Z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia w przypadku publikowania oświadczeń lustracyjnych, czemu TK dał wyraz również w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym ustawy lustracyjnej (patrz orzeczenie TK, sygn. akt 24/98).

2. Nie można również podzielić poglądu Autora skargi w kwestii niezgodności przepisu art. 40 ust. 4 ustawy lustracyjnej z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji przez to, iż nie zapewnia możliwości zaskarżenia decyzji sądu o publikacji oświadczenia oraz narusza prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez sąd odwoławczy.

Po pierwsze z art. 78 Konstytucji zgodnie z którym "każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa", nie wynika zasada, iż w każdym przypadku, w każdej sytuacji procesowej, od każdej decyzji organu procesowego przysługuje odwołanie. Przepis Konstytucji wprost formułuje istnienie wyjątków od tej zasady.

W ustawie lustracyjnej brak jest możliwości, wniesienia odwołania od decyzji sądu o skierowaniu do publikacji oświadczenia lustracyjnego. Sytuacja taka jest w pełni uzasadniona

Po pierwsze co do złożonego oświadczenia lustracyjnego istnieje domniemanie prawdziwości. W związku z powyższym w przypadku złożenia oświadczenia w treści którego osoba je składająca przyznaje się do pracy służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa wskazanymi w art. 2 ustawy lustracyjnej przewidziano jedynie obowiązek niezwłocznego skierowania do publikacji tego rodzaju oświadczenia. W tej sytuacji nie jest wszczynane postępowanie, a działanie sądu w tym przypadku ogranicza się jedynie do czynności technicznych. Z identyczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku oświadczeń składanych przez kandydatów na stanowiska, z którymi wiąże się obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego (art. 7 w zw. z art. 11 ustawy), gdzie czynności związane ze skierowaniem do publikacji wykonują inne organy państwowe (np. Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu)

Złożenie oświadczenia, w którym osoba poddająca się lustracji przyznaje się do służby pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, nie wyłącza prawa do rozpoznania jej sprawy przez sąd. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 4 ustawy sąd ma obowiązek wszczęcia postępowania na wniosek osoby, która złożyła oświadczenie stwierdzające fakt jej pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie domaga się ustalenia, że jej praca, służba lub współpraca była wymuszona poprzez groźbę utraty życia lub zdrowia przez nią lub osoby dla niej najbliższe w rozumieniu przepisów K.k.

Jak z przedmiotowej skargi wynika, skarżący nie wskazywał na wymienione powyżej okoliczności

nadzwyczajne uzasadniające wszczęcie postępowania lustracyjnego, a tym samym w przedmiotowej sprawie nie zostało wszczęte postępowanie przez sąd.
W związku z powyższym również drugi z prezentowanych w niniejszej skardze konstytucyjnej zarzutów trudno uznać za zasadny.

Opracował: Dariusz Chrzanowski