

Warszawa, dnia 19 maja 2000 r.

## **Opinia prawna**

### **w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez Pana M. K., sygn. akt SK.10/99**

Pan M. K., na podstawie art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niezgodność art.40 ust. 4, w związku z art. 19 i art. 18a ust. 3 ustawy 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) z art. 78, 45 i 51 ust. 4 Konstytucji RP.

Ponadto wnoszący skargę sugerował naruszenie art. 30 i 31 ust. 3 Konstytucji, nie wskazując jednak przepisów ustawy, które naruszenie to spowodowały, a jednocześnie nie określił na czym owo naruszenie polega.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z przepisem art. 47 ust 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać:

1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,

2) **wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone,**

3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

W tej sytuacji nie jest możliwe w pełni podjęcie polemiki w zakresie naruszenia standardów konstytucyjnych wynikających z art. 30 i 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, skoro nie zostały wskazane przepisy ustawy, które miałyby pozostawać z nimi w sprzeczności.

W uzasadnieniu skargi podniesiono z kolei, iż treść opublikowanego oświadczenia jest niezgodna ze złożonym przez skarżącego oświadczeniem, gdyż nie wskazuje precyzyjnie okresu „działania skarżącego w organach Milicji Obywatelskiej”, co wpływa na naruszenie dóbr osobistych wnoszącego skargę.

Skarżący podnosi również, iż przepis art. 40 ust. 4 ustawy lustracyjnej jest sprzeczny z art. 45 i 78 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. Rozważając zasadność skargi wniesionej przez Pana M. K. stwierdzić należy, iż funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej nie zostali objęci przepisem art. 2 ustawy lustracyjnej (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 rozumieniu przepisów tej ustawy. W związku z powyższym, gdyby prawdziwym było twierdzenie z uzasadnienia skargi, Pan K., nie byłby w ogóle zobowiązany do złożenia oświadczenia lustracyjnego.

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

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 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).

Dopuszczalność wpływania na wolności obywatelskie, Trybunał 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 wynika, 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 Trybunału Konstytucyjnego Nr 24/98).

2. W uzasadnieniu skargi podniesiono również, iż treść obwieszczenia nie odpowiada treści oświadczenia złożonego przez wnoszącego skargę, ponieważ wstęp obwieszczenia sugeruje, iż wymieniony w jego treści obywatel służył w organach bezpieczeństwa PRL w całym okresie tj. od 1944 do 1990 r., co w przypadku M. K. jest niezgodne ze stanem faktycznym.

W ocenie wnoszącego skargę obwieszczenie winno zawierać rzeczywisty odcinek czasu, w jakim dana osoba powiązana była ze służbami wymienionymi w art. 2 ustawy i jednocześnie precyzyjnie wskazywać, z którymi z nich.

Na kanwie tych twierdzeń skarżący stawia zarzut niezgodności powołanych na wstępie przepisów ustawy lustracyjnej z art. 51 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym „każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą”. Zarzut ten skarżący ściśle wiąże z zarzutem naruszenia art. 78 Konstytucji, w wyniku czego nie jest możliwym sprostowanie informacji zawartych w oświadczeniu lustracyjnym.

Stwierdzić należy, iż trudno jest podzielić pogląd o krzywdzącym charakterze uabstrakcyjnienia informacji zawartych w oświadczeniach lustracyjnych, które publikowane są w Monitorze Polskim.

Wskazać należy, iż celem ustawy było jedynie ujawnienie informacji dotyczących powiązań ze służbami PRL osób sprawujących i kandydujących na najwyższe stanowiska państwowe. Z ujawnieniem takich informacji wiąże się oczywiście wkroczenie w sferę konstytucyjnie chronionych praw. O ile jednak ujawnienie takiej informacji, w sytuacji kiedy zawiera ona jedynie stwierdzenie służby, czy współpracy uznać można za wystarczające dla spełnienia celu ustawy, o tyle wskazywanie okresu służby, czy współpracy w tych organach, wskazanie (imienne) organów z którymi osoba lustrwana była powiązana i podanie tych informacji do publicznej wiadomości, ingeruje w sferę prywatności o wiele dalej niż czyni to ustawa w obowiązującym obecnie brzmieniu. Właśnie tak daleko uszczegółowione informacje, podawane do publicznej wiadomości, mogłyby budzić wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji.

Wybór takiego rozwiązania podyktowany był z jednej strony chęcią jak najmniejszej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw jednostki, z drugiej natomiast celem ustawy lustracyjnej. Stwierdzić należy, iż na podstawie obwieszczeń obecnie publikowanych, osoby trzecie nie mogą posiadać precyzyjnych informacji na temat okresu służby, miejsca, rodzaju wykonywanych czynności itd.

Dzięki takiemu rozwiązaniu do możliwego w danych warunkach minimum ograniczono ujawniane informacje na temat konkretnych osób i jednocześnie wyeliminowano element możliwości dokonywania oceny ich działalności w przeszłości, co wydaje się rozwiązaniem jak najbardziej zgodnym z gwarancjami zawartymi w Konstytucji. Jednocześnie stwierdzić należy, iż właśnie publikowanie informacji tak szczegółowych, jak życzyłby sobie tego autor skargi trudno byłoby uzasadnić potrzebami demokratycznego państwa prawnego, co w konsekwencji dopiero mogłoby nasuwać wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

3. W ocenie autora niniejszej opinii nie można podzielić poglądu Autora skargi w kwestii niezgodności przepisu art. 40 ust. 4 ustawy lustracyjnej z art. 45 i 78 Konstytucji przez to, iż nie zapewnia możliwości zaskarżenia decyzji sądu o publikacji oświadczenia oraz narusza prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez sąd odwoławczy.

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 zaskarzania 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.

Ustawa lustracyjna nie przewiduje możliwości, wniesienia odwołania od decyzji sądu o skierowaniu do publikacji oświadczenia lustracyjnego. Koncepcja taka jest w pełni uzasadniona

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 ten zarzut trudno uznać za zasadny.

*Sporządził: Dariusz Chrzanowski*