

Zasada demokratycznego państwa prawnego a niektóre problemy lustracji

W myśl pkt. 4 Rezolucji nr 1096¹ Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotyczącej środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, spuścizny po systemie totalitarnym nie można przewyżczać za pomocą metod totalitarnych, czyli z naruszeniem **zasad demokratycznego państwa prawnego**. Art. 11 i 12 rezolucji mówi, że celem lustracji jest ochrona rodzącej się demokracji przed ludźmi, co do których nie można mieć pewności, że będą wykonywać swoje funkcje zgodnie z zasadami demokracji².



DEMOKRATYCZNE PAŃSTWO PRAWNE

Pojęcie demokratycznego państwa prawnego wprowadził do polskiego porządku konstytucyjnego Sejm X kadencji, wybrany w dniach 4 i 18 czerwca 1989 roku³, który podjął pracę nad zmianą przepisów konstytucyjnych. Najgłębsze zmiany wprowadzono w początkowej części konstytucji⁴. Rozdział 1 zatytułowano „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego”;

¹ Przyjęta 27 czerwca 1996 roku. Tekst rezolucji na stronie <http://assembly.coe.int>

² W. Gontarski, *Ustawa lustracyjna w standardach Rady Europy i ONZ*, „Gazeta Sądowa”, nr 1/2005, s. 5–9.

³ Konstytucja marcowa zawierała zasady uważane za elementy państwa prawnego, jednak wprost nie wyrażała klauzuli państwa prawa. Szerzej: P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, w: *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 49–72; J. Wawrzyniak, *Dziedzictwo i tradycja polskiego konstytucjonalizmu*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 33–46.

⁴ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 349.





tworzył on nowy fundament ustroju państwa⁵. W wyniku dyskusji plenarnej na posiedzeniu Sejmu artykuł 1 ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶ uzyskał brzmienie: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Klauzula demokratycznego państwa prawnego stała się elementem zasad, przemian ustrojowych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90. Proces zmian zapoczątkowany w Polsce nowelą grudniową z 1989 roku, znalazł swój wyraz – kolejno – w konstytucjach Węgier, Bułgarii, Rumunii, Słowenii, Chorwacji, Serbii, Republiki Czeskiej, Słowacji, a także państw, które będąc uprzednio republikami w ramach ZSSR ogłosiły niepodległość⁷. Artykuł 1 tzw. noweli grudniowej, został utrzymany w mocy na podstawie artykułu 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku i ostatecznie znalazł się w artykule 2 obowiązującej konstytucji⁸. Kazimierz Działocha w 1992 roku pisał: „pomimo jednoznacznej konstytucyjnej podstawy zasady państwa prawnego i wysunięcia jej na czoło obowiązującej Konstytucji RP, poddaje się niekiedy w wątpliwość możliwość, a nawet celowość urzeczywistniania założeń państwa prawnego w obecnych warunkach politycznych i obowiązującym stanie prawa”⁹. Sławomira Wronkowska zauważa, że w polskiej myśli polityczno-prawnej brak jest rodzimych koncepcji państwa prawnego. Do tradycji tej myśli należy jednak bogata dyskusja o praworządności¹⁰. Historia terminu „Rechtsstaat” została dokładnie prześledzona przez niemieckich historyków myśli prawniczej i od pierwszego jego użycia przez Joana Wilhelma Placidusa minęło w 1998 roku ponad 200 lat¹¹.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wykształciły się dwa rozumienia pojęcia państwa prawnego: w sensie formalnym i materialnym¹². Obecnie odchodzi się od preferowania jednego rozumienia państwa prawnego,

⁵ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Zasady podstawowe...*, s. 65.

⁶ Dz.U. RP 1989, nr 75, poz. 444.

⁷ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 66.

⁸ Zasada demokratycznego państwa prawnego zawarta była we wszystkich projektach konstytucji (z wyjątkiem projektu KPN).

⁹ K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 13–27.

¹⁰ S. Wronkowska, *Czy Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 63.

¹¹ W. Stańkiewicz, *Demokratyczne państwo prawne w Polsce lat dziewięćdziesiątych: eufunkcjonalność teorii i dysfunkcjonalność praktyki*, w: *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 113.

¹² L. Morawski zastępuje ten podział na pozytywistyczną i niepozytywistyczną koncepcję państwa prawnego. Szerzej w: L. Morawski, *Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Prawo XXXV, Toruń 1996, s. 3–22.





wskazując konieczność łączenia elementów formalnych i materialnych¹³. Mirosław Wyrzykowski uważa, że: „próba sformułowania powszechnie akceptowalnej definicji państwa prawnego jest skazana na niepowodzenie. W zależności od punktu wyjścia, doświadczeń historycznych, pola obserwacji badawczej czy też charakteru normy konstytucyjnej w strukturze porządku konstytucyjnego państwa, przedstawiane są różnorodne definicje pojęcia «państwo prawne». Dokonane w literaturze przedmiotu zestawienie wybranych definicji pozwala na orientację, jakie elementy, będące efektem refleksji teoretycznej i wiążących ustaleń orzecznictwa sądów prawa publicznego, w szczególności sądów (trybunałów konstytucyjnych), przyjmowane są za decydujące dla rozumienia omawianego pojęcia”¹⁴.

Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się między innymi: równość wobec prawa, podział władz, zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie organów państwa, przestrzeganie zasad poprawnej legislacji, zasadę praw słusznie nabytych, niezawisłość sądów, prawo każdego do sądu, prawo do uczciwego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, prawo do obrony, domniemanie niewinności, niedziałanie prawa wstecz i tym podobne¹⁵. Sławomira Wronkowska twierdzi, że koncepcja demokratycznego państwa prawnego nie jest w szczególności doprecyzowana, i że w związku z tym organy interpretujące art. 2 konstytucji uzyskały bardzo szeroki zakres swobody interpretacyjnej, co w żadnym razie nie oznacza jednak dowolności¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na fakt, że istotną część treści normatywnej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego stanowią zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, pewności i określoności prawa, zachowania reguł przyzwoitej legislacji, poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych, niedziałania prawa wstecz¹⁷. W orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że **art. 2 Konstytucji**

¹³ Literatura na ten temat jest bogata, zob. np.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 221; M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo prawne*, w: *Państwo prawa. Antologia*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 17–30; S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, w: *Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 11–28; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 4., Warszawa 2005.

¹⁴ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 66.

¹⁵ P. Winczorek, *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2., Warszawa 2008, s. 19.

¹⁶ S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 21–22.

¹⁷ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 35.





ma **zasadnicze znaczenie** dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznać go trzeba za **fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego**¹⁸.

2

DEMONTAŻ DZIEDZICTWA USTROJU KOMUNISTYCZNEGO W POLSCE

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Rezolucji nr 1096 określiło, że celem lustracji nie może być zemsta czy nawet karanie ludzi, a jedynie „ochrona rodzącej się demokracji przed osobami, co do których nie ma pewności, że będą sprawowały władzę zgodnie z zasadami demokracji”. Raport Rady Europy nr 7568 w sprawie likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych, zawierający wytyczne w sprawie postępowań lustracyjnych, przewidywał, że **lustracja powinna zakończyć się nie później niż 31 grudnia 1999 roku**, gdyż do tego czasu systemy demokratyczne w państwach postkomunistycznych dostatecznie się umocnią.

Ustawa lustracyjna, z 11 kwietnia 1997 roku „O ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne”¹⁹, zobowiązywała kandydatów do najwyższych urzędów w państwie lub osoby urzędy te sprawujące (łącznie ok. 27 000 osób)²⁰ do składania oświadczeń, czy byli funkcjonariuszami bądź tajnymi i świadomymi współpracownikami służb specjalnych PRL. Ustawa weszła w życie, mimo to, przez blisko 16 miesięcy była „martwym” aktem prawnym. Nie udało się utworzyć „Sądu Lustracyjnego”, który miał się składać z 21 sędziów wybranych przez zgromadzenia sędziowskie w całym kraju. Sytuacja zmieniła się dopiero wtedy, gdy 18 czerwca 1998 roku parlament uchwalił nowelizację ustawy lustracyjnej²¹. Pozwoliło to na utworzenie w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie Wydziału Lustracyjnego²², który był jedynym w Polsce organem sądowym właściwym do orzekania

¹⁸ Wyrok TK z 7 maja 2001 roku, K. 19/00.

¹⁹ Dz.U. Nr 70, poz. 443.

²⁰ <http://www.rzecznikip.gov.pl>

²¹ Dz.U. Nr 131, poz. 860.

²² Szerzej: R. Bielski, *Sąd lustracyjny jako instytucja sprawiedliwości tranzycyjnej w Polsce, w: Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 276–280.





o zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych składanych przez wymienione w ustawie osoby pełniące funkcje publiczne.

Ważne uwagi poczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 listopada 1998 roku²³, w którym oceniał konstytucyjność niektórych przepisów ustawy po nowelizacji z 18 czerwca 1998 roku. Trybunał stwierdził wówczas, że 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, **a zwłaszcza wyrażoną w art. 2 koncepcją demokratycznego państwa prawnego**, jak i z punktu widzenia międzynarodowych standardów. Trybunał uznał, że ustawa lustracyjna nie dotyczy kontroli przeszłości osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych lub pełniących funkcje publiczne, lecz dotyczy jedynie kontroli prawdziwości składanych oświadczeń, ustawa nie wiąże karnej ani też quasi-karnej odpowiedzialności z samym faktem przeszłej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Celem takiej regulacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, eliminacja szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące i poddanie tych faktów społecznemu osądowi. Ustawa lustracyjna wprowadziła domniemanie prawdziwości składanych oświadczeń lustracyjnych. Sąd lustracyjny kontrolował tylko te oświadczenia, których prawdziwość jawiła się w ocenie Rzecznika Interesu Publicznego jako wątpliwa, i w związku z tym występował do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec autora oświadczenia.

Zgodnie z art. 4 pkt. 1 ustawy „współpracą ze służbami PRL” jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 5 października 2000 roku²⁴, dotyczącego art. 4 ust. 1 tzw. ustawy lustracyjnej z 11 kwietnia 1997 roku²⁵, znajduje się następująca teza: „Współpracą w charakterze tajnego informatora jest zachowanie polegające na udzieleniu organom bezpieczeństwa państwa pomocy w postaci

²³ Sygn. K 39/97.

²⁴ Sygn. akt II KKN 271/2000.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428.





dostarczenia informacji ułatwiającej wykonanie zadań powierzonych tym organom. Nie jest natomiast współpracą uchylanie się od dostarczenia takiej informacji ani współdziałanie pozorne – choćby przejawiało się w formalnym dopełnieniu czynności i procedur wymaganych przez oczekujących współpracy”.

W 1999 roku do Sądu Apelacyjnego w Warszawie zaczęły wpływać oświadczenia lustracyjne posłów, sędziów, prokuratorów, adwokatów i innych osób pełniących funkcje publiczne, w tym również zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. Pierwszą czynnością sądu, wykonywaną przy udziale Rzecznika, było wyodrębnienie i skierowanie do publikacji tych oświadczeń, w których osoby lustrowane przyznały się do pracy lub służby w organach bezpieczeństwa PRL lub współpracy z tymi organami.

Oświadczenia składane są tylko raz (art. 7 ust. 2a), a zatem nie składa się ich powtórnie w przypadku późniejszego kandydowania na funkcję publiczną, chyba że zaistniała sytuacja z art. 18a ust. 5, tzn. że osoba, wobec

Tabela 1. Liczba oświadczeń, w których osoby lustrowane przyznały się do pracy lub służby w organach bezpieczeństwa PRL lub współpracy z tymi organami w latach 1999–2005²⁶

Funkcja publiczna	Liczba oświadczeń o		
	pracy	służbie	współpracy
posłowie	–	–	1
członkowie Rady Ministrów	–	–	–
funkcjonariusze Kancelarii Prezydenta	–	1	1
sędziowie sądów powszechnych	2	4	5
sędziowie Sądu Najwyższego	–	1	–
sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego	1	–	2
prokuratorzy	6	13	6
adwokaci	15	37	42
inne osoby pełniące funkcje publiczne	–	–	1
ogółem	24	56	58

²⁶ Źródło: <http://www.rzecznihip.gov.pl>





której Rzecznik nie skierował do Sądu wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego albo też Sąd takie postępowanie umorzył, na skutek odwołania tej osoby z funkcji lub jej rezygnacji – ponownie ubiega się o funkcję publiczną.

W lutym 2000 roku Tadeusz Matyjek, jako pierwszy parlamentarzysta, utracił mandat poselski w wyniku udowodnienia mu kłamstwa lustracyjnego. 17 grudnia 1999 roku, Sąd Apelacyjny w Warszawie, orzekając jako sąd lustracyjny pierwszej instancji, uznał, że skarżący był świadomym i tajnym współpracownikiem Służby Bezpieczeństwa. Sąd oparł się, między innymi, na opinii przygotowanej przez Zakład Kryminalistyki i Chemii Urzędu Ochrony Państwa, która potwierdziła autentyczność podpisu skarżącego na dokumencie o współpracy w jego aktach. Uzasadnienie wyroku zostało uznane za „tajne” i zgodnie z art. 100 par. 5 kpk można się było z nim zapoznać jedynie w kancelarii tajnej sądu. 17 lutego 2000 roku Sąd Apelacyjny, orzekając jako sąd drugiej instancji, oddalił apelację. W tym

Tabela 2. Prawomocne orzeczenie Sądu Lustracyjnego, stwierdzające niezgodność z prawdą oświadczenia osoby lustrowanej w latach 1999–2005²⁷

Funkcja publiczna	
posłowie	5
senatorowie	3
członkowie Rady Ministrów	–
funkcjonariusze Kancelarii Prezydenta	–
sędziowie sądów powszechnych	11
sędziowie Sądu Najwyższego	–
sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego	–
prokuratorzy	4
adwokaci	31
inne osoby pełniące funkcje publiczne	4
ogółem	58

²⁷ Źródło: <http://www.rzecznikip.gov.pl>





dniu T. Matyjek utracił mandat poselski, został pozbawiony czynnego prawa wyborczego i prawa sprawowania funkcji publicznych przez 10 lat. Po wniesieniu przez T. Matyjkę kasacji, Sąd Najwyższy uznał, że pominięcie wniosku skarżącego o przesłuchanie dwóch dodatkowych świadków stanowiło rażące uchybienie proceduralne i zwrócił sprawę do ponownego rozpoznania sądowi drugiej instancji. W grudniu 2001 roku Sąd Apelacyjny wydał wyrok podtrzymujący stwierdzenie, że były poseł skłamał w swoim oświadczeniu lustracyjnym. 16 maja 2002 roku Sąd Najwyższy oddalił kasację. 15 października 2003 roku T. Matyjek wnosi skargę²⁸ przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarzucając nierzetelność prowadzenia postępowania lustracyjnego, co naruszyło art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁹, który określając prawo do sądu stanowi **jedną z zasad wprowadzonych z art. 2 Konstytucji**. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku³⁰ stwierdzającym naruszenie art. 6 Konwencji, stwierdził, że z powodu tajności dokumentów oraz ograniczeń osoby lustrowanej w dostępie do akt, jak również uprzywilejowanej pozycji Rzecznika Interesu Publicznego w postępowaniu lustracyjnym, zdolność do udowodnienia, że kontakty z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa nie oznaczały „umyślnej i tajnej współpracy” w znaczeniu ustawy lustracyjnej, była poważnie zredukowana i nie przyczyniała się do przestrzegania zasady równości stron.

Najgłośniejsze sprawy lustracyjne to proces Józefa Oleksego (uznanego w I i II instancji za kłamcę lustracyjnego, którego sprawę umorzył Sąd Najwyższy, uznając, że działał on w wyniku błędu), byłego marszałka Sejmu Wiesława Chrzanowskiego (oczyszczonego w autolustracji), byłego wicepremiera Janusza Tomaszewskiego (proces umorzono), szefa Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynanda Rymarza (oczyszczonego w autolustracji). Sąd Lustracyjny w 2000 roku badając przeszłość kandydatów na prezydenta orzekł, że Lech Wałęsa złożył prawdziwe oświadczenie lustracyjne, iż nie był agentem służb PRL. Sąd uznał wówczas, że SB fałszowała akta dotyczące Wałęsy i nie ma – oprócz wypisu z rejestru SB – jakiegokolwiek dowodu, który potwierdzałby fakt współpracy Wałęsy

²⁸ Skarga nr 38184/03.

²⁹ Art. 6 ust. 1 Konwencji stanowi m.in.: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia przez niezawisły i bezstronny sąd każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

³⁰ Z 24 kwietnia 2007 roku.





jako agenta o kryptonimie „Bolek”. Wyrok o prawdziwości oświadczenia zapadł też wobec kandydującego ponownie Aleksandra Kwaśniewskiego. Sąd Lustracyjny oczyścił z zarzutu współpracy m.in. W. Cimoszewicza, M. Wagnera, A. Bentkowskiego, M. Kuleszę, M. Niezabitowską (autolustracja). Wiele komentarzy wywołało oczyszczenie przez Sąd Najwyższy przywódcy „Solidarności” na Pomorzu Mariana Jurczyka – uznanego za kłamcę przez Sąd Lustracyjny.

Nowy wymiar lustracji nadało powołanie ustawą z 1998 roku Instytutu Pamięci Narodowej³¹ – instytucji, która m.in. gromadzi i udostępnia dokumenty organów bezpieczeństwa PRL. Do 2005 roku dostęp do teczek wiązał się z nadaniem przez IPN statusu pokrzywdzonego. W 2005 roku Trybunał Konstytucyjny uznał, że dostęp do akt IPN wytworzonych na swój temat powinni mieć wszyscy, w tym także oficerowie i agenci. Do roku 2005 IPN odmówił statusu pokrzywdzonego 13 tys. osób (powodem 12 tys. odmów było niezachowanie się materiałów służb PRL na temat danej osoby; 7 tys. osób otrzymało ten status)³². W listopadzie 2005 roku status pokrzywdzonego otrzymał Lech Wałęsa.



NOWELIZACJE USTAW LUSTRACYJNYCH W LATACH 2006–2007

W 2005 roku partia Prawo i Sprawiedliwość wygrała wybory w Polsce. Ponieważ kampania wyborcza Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej, toczyła się pod hasłami naprawy państwa po rządach Sojuszu Lewicy Demokratycznej, lustracyjne postulaty bardzo dobrze wpisywały się w hasła rozliczenia licznych afer. Lider zwycięskiej partii Jarosław Kaczyński nie ukrywał, że jego partia zamierza pozbawić beneficjentów dawnego systemu ich wpływów ekonomicznych i politycznych.

Pierwsza ustawa lustracyjna przygotowana przez PiS „o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów”³³, została uchwalona przez Sejm w dniu

³¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424).

³² <http://www.ipn.gov.pl>

³³ Dz.U. Nr 218, poz. 1592, ze zm.





22 lipca 2006 roku. Poparły ją wszystkie kluby poselskie za wyjątkiem SLD. Ostatecznie ustawa została uchwalona 13 listopada 2006 roku po uwzględnieniu niektórych poprawek senatorów (autorstwa Krzysztofa Piesiewicza i Zbigniewa Romaszewskiego). Prezydent RP Lech Kaczyński podpisał ustawę 13 listopada 2006 roku, ale od razu zapowiedział jej nowelizację. Ustawa została znowelizowana zanim zaczęła obowiązywać. Ustawa z dnia 14 lutego 2007 roku „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”³⁴, została uwalona przy sprzeciwie PO, SLD i LPR.

Dokonana ustawą z 14 lutego 2007 roku nowelizacja przywróciła co do zasady obowiązujący przez ostatnie dziesięć lat tryb lustracji. Dotyczy to wynikającego z ustawy lustracyjnej z 1997 roku obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych. Jednocześnie jednak nie zrezygnowano z publikacji katalogów. Zarazem znacznie powiększono zakres przedmiotowy (wykaz instytucji zaliczanych do aparatu bezpieczeństwa) i – zwłaszcza – zakres podmiotowy lustracji (nowe grupy osób objęte lustracją). Nowelizacja z 14 lutego 2007 roku nie zmieniła w istocie przewidzianych w ustawie o ujawnianiu informacji zasad upublicznienia zbiorów Instytutu Pamięci Narodowej, poszerzyła jednakże zasadniczo krąg osób, które mają dostęp do tych zbiorów i wprowadziła daleko idące zróżnicowania tego dostępu, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Intencją ustawodawcy w 2007 roku (ustawa z 14 lutego) było przeniesienie punktu ciężkości w definiowaniu pojęcia współpracy z wypracowanych na tle art. 4 ustawy lustracyjnej z 1997 roku i zinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny formuł – ujmujących nie tylko elementy obiektywne współpracy, lecz także elementy subiektywne – na kategorie w zasadzie wyłącznie obiektywne. Ujawniają to stosowne przepisy dodane do ustawy o IPN (rozdział 5a: „Funkcje lustracyjne Instytutu Pamięci”) oraz treść załącznika do ustawy o IPN: „Wykaz kategorii współpracy z organami bezpieczeństwa państwa” (załącznik nr 2 do ustawy z 14 lutego 2007 roku). W szczególności odnosi się to do tych kategorii osób, które „były traktowane” przez organy bezpieczeństwa jako tajni informatorzy lub pomocnicy przy operacyjnym zdobywaniu informacji (art. 52a pkt 5

³⁴ Dz.U. Nr 25, poz. 162.





lit. b ustawy o IPN), lub tych, co do których zachowały się wyłącznie zapisy ewidencyjne (art. 52c ust. 3 tejsze ustawy). Także bowiem i te osoby podlegają ujawnieniu poprzez publikację w odpowiednich katalogach.

Nowelizacja z 14 lutego 2007 roku polegała m.in. na przywróceniu definicji współpracy określonej przed dziesięcioma laty w ustawie o ujawnieniu pracy, służby lub współpracy (art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji w znowelizowanym brzmieniu, powtarzający treść dawnego art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 roku) oraz instytucji oświadczenia lustracyjnego, a także na wprowadzeniu procedury lustracyjnej według nowych zasad. W szczególności, w miejsce zaświadczeń w formie urzędowego potwierdzenia istnienia w archiwum IPN dokumentów organów bezpieczeństwa państwa dotyczących danej osoby (art. 5 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu sprzed nowelizacji), wprowadzono dualizm procedury lustracyjnej. Wyrazem tego dualizmu jest treść art. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 roku. W rezultacie, materia ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 roku obejmuje zarówno zasady lustracji, jak i zasady ujawniania zbiorów IPN, ze skutkami dla procesów lustracyjnych *sensu stricto*, o jakich mowa w rozdziale 3 („Postępowanie lustracyjne”) ustawy o ujawnianiu informacji.

Ustawa z 18 października 2006 roku rekonstruowała także cel lustracji. Został on wyłożony w preambule. Preambuła wyraża potępienie i dyskredytację społeczną, moralną i prawną osób, których działania były „trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Trwale naruszanie praw człowieka (w różnych postaciach zjawiskowych), o którym mówi preambuła, z pewnością jest poważnym deliktem karnym. Tak więc preambuła przesądza o tym, że w ustawie chodzi o cel penalny. Sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy. Nie można jednak twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia dla osób objętych lustracją. Ukierunkowuje jednak interpretację ustaw zaskarżonych, w tym także ustaw zmienianych tą ustawą, i sposób jej stosowania.

Preambuła, przede wszystkim, określa cel ustawy i determinuje jej charakter, co wpływa na ocenę, czy ustawa odpowiada standardom konstytucyjności. Deklarowanym w preambule celem ustawy z 18 października 2006 roku nie jest wyciąganie negatywnych konsekwencji prawnych z faktu złożenia nieprawdziwego oświadczenia, ale „konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego





przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne czyny, odwagi cywilnej i prawości”, oraz zapewnienie obywatelom, że względu na konstytucyjne gwarancje, prawa „do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody”. Jednocześnie jednak preambuła wskazuje, że celem ustawy było napiętnowanie (w życiu społecznym) i ukaranie (poprzez zastosowanie sankcji wskazanych przez samą ustawę) osób kolaborujących z ustrojem totalitarnym, w tych formach zjawiskowych, które wskazano w samej ustawie. Wskazuje na to rodzaj sankcji związanych z obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych.

W wypadku stwierdzenia przez właściwe organy (prokurator IPN, sąd lustracyjny), że oświadczenie lustracyjne nie odpowiada treści informacji zawartych w materiałach IPN, następują skutki wskazane w: art. 21a ust. 2 (pozbawienie prawa wyborczego), art. 21e (pozbawienie „funkcji publicznych” *sensu largo*, w rozumieniu art. 4, tj. prawa wykonywania zawodu lub pracy, na okres 10 lat – art. 21h). Ten sam skutek ma uchybienie terminowi złożenia oświadczenia (art. 57 ust. 1 i 2 odsyłający do skutków art. 21e). Zakaz wykonywania przez relatywnie długi czas określonych zajęć i zawodów (politycznych, prawniczych, w nauce, dziennikarskich) jest dotkliwą sankcją, pozbawiającą osobę, której dotyczy, możliwości kontynuowania swojego życia zawodowego. Takie sankcje mają z natury rzeczy charakter kary; ich przedmiot i treść odpowiada bowiem temu, co w prawie karnym określa się mianem „środka karnego”.

Wyrokiem z 11 maja 2007 roku³⁵ Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne aż 39 artykułów ustawy lustracyjnej. Uzasadnienie wyroku liczy ponad 320 stron. Dziewięciu sędziów z 11-osobowego składu Trybunału zgłosiło zdania odrębne do różnych części tego wyroku.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował wzór oświadczenia lustracyjnego, gdzie wymieniano poszczególne kategorie współpracy ze służbami PRL, do których dana osoba miała się przyznawać. Artykuł 3a ust. 1 (definicja współpracy) ustawy o ujawnianiu informacji jest dosłownym powtórzeniem, bez jakichkolwiek zmian redakcyjnych, art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 roku. Oba przepisy zdefiniowały współpracę jako współpracę świadomą i tajną z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi

³⁵ Sygn. K 2/07.





organów bezpieczeństwa państwa. To ujęcie, zostało poddane krytycznej kontroli Trybunału³⁶.

Trybunał orzekł, że określone w art. 3a ust. 1 i 2 ustawy o ujawnianiu informacji obydwie formy współpracy będą wymagały udowodnienia w ewentualnym postępowaniu sądowym, jeśli prokurator Instytutu Pamięci Narodowej poweźmie wątpliwość co do zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą i wystąpi do sądu, w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji. Dowód – zwłaszcza w sytuacjach dotyczących art. 3a ust. 2 – nie może ze zrozumiałych względów (ponieważ wymaga się tu rekonstrukcji zamiaru osoby przekazującej wiadomości) ograniczać się do powołania na istniejące w archiwach IPN dokumenty, zapisy ewidencyjne itd. Gdyby tak miało być, musiałyby to prowadzić do bezpodstawnej aprobaty swoistej formy legalnej teorii dowodowej, przewyżnionej jeszcze w XVIII w. Wykazanie współpracy ze służbami bezpieczeństwa na podstawie art. 3a ust. 2 kontrolowanej ustawy stwarza więc konieczność przeprowadzenia pełnego dowodu, że oświadczenie lustracyjne mija się z prawdą. W szczególności niezbędne jest wykazanie po stronie osoby składającej oświadczenie elementu świadomego działania, podejmowanego z zamiarem, o którym mowa w art. 3a ust. 2 ustawy. Dowód zmierzający do wykazania, że w konkretnym wypadku miało miejsce działanie „z zamiarem naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela”, nie spoczywa przy tym na osobie, której ten zarzut się stawia. Dowodzenie zaś tej okoliczności nie może odbywać się dopiero przed sądem, poprzez wykazanie okoliczności ekskulpujących przez osobę, której oświadczenie lustracyjne poddano badaniu. Wszystkie istotne dla oceny działania opisanego w art. 3a ust. 2 okoliczności muszą być stwierdzone i wykazane (udowodnione) przez organ stosujący prawo, i to w momencie stawiania zarzutu współpracy.

Oświadczenia złożone przez osoby „wyłączone” spod lustracji, stają się „lustracyjnie beзуżyteczne”. Oświadczenia już złożone winny być zwrócone. „Obowiązek ten istnieje bez potrzeby wydawania w tej kwestii jakichkolwiek dodatkowych regulacji normatywnych”. Trybunał orzekł, że wszelkie problemy związane ze zwrotem oświadczeń mają „charakter wyłącznie techniczny i stosowne urzędy państwowe powinny dołożyć wszelkich starań, by niekorzystne skutki związane ze złożeniem oświadczeń (...) zostały jak najszybciej usunięte”.

³⁶ Sygn. K 39/97.





Ustawa o ujawnianiu informacji wskazuje krąg „osób pełniących funkcje publiczne”, które – zgodnie z art. 7 zaskarżonej ustawy – podlegają obowiązkowi złożenia oświadczenia lustracyjnego. W znaczący sposób poszerzono tu katalog osób lustrowanych w porównaniu z sytuacją przewidzianą na tle ustawy lustracyjnej z 1997 roku. Ta ostatnia zawierała blisko dwadzieścia pozycji przewidzianych do lustracji; art. 4 projektu poselskiego ustawy o ujawnianiu informacji wskazywał 23 takie pozycje; prezydencki projekt nowelizacji tej ustawy przewidywał już 43; w ustawie o ujawnianiu informacji w ostatecznym kształcie znalazły się 53 pozycje objęte obowiązkiem lustracji. Zarysowana w okresie 10-lecia obowiązywania w Polsce ustawowych procedur lustracyjnych dynamika poszerzania kręgu osób lustrowanych wyraźnie wskazuje, że cel ostatniej regulacji wyraźnie różni się z celami lustracji w świetle dokumentów Rady Europy i orzecznictwa na tle europejskiej Konwencji. W świetle tych ostatnich dokumentów, celem lustracji jest przede wszystkim ochrona demokracji przed reminiscencjami totalitaryzmu. Natomiast celem wtórnym, podporządkowanym realizacji celu głównego – indywidualne ukaranie jednostek, które z potępionym reżimem totalitarnym kolaborowały (przy czym konieczne jest zachowanie gwarancyjnych instrumentów właściwych regulacjom penalnym). W świetle ustawy, należałoby natomiast przyjąć, że problem współpracy ze służbami państwa totalitarnego z czasem ulega zaostrzeniu.

Trybunał uznał, że niekonstytucyjne (zgodnie z art. 30 Konstytucji) jest m.in. publikowanie przez IPN katalogów osób, które miały współpracować z tajnymi służbami PRL, zwracając uwagę, że preambuła ustawy lustracyjnej traktuje osobowe źródła informacji jako osoby naruszające prawo. Według Trybunału Konstytucyjnego, katalog ten operuje „kwalifikacją wynikającą z tego, jak służby państwa totalitarnego traktowały jednostkę”. Zarazem Trybunał zwrócił uwagę, że nie ma „efektywnego środka ochrony” osób umieszczonych w takim katalogu. Ponieważ IPN nie ma terminu na zakończenie akcji katalogowej, każdy może w każdej chwili znaleźć się na takiej sukcesywnie publikowanej liście. A zatem pozostaje tu stan zawieszenia, ze zniesionym domniemaniem niewinności „(...) aż do momentu przeprowadzenia postępowania autolustracyjnego lub opublikowania w wydany przez IPN katalogu poszkodowanych”.

Za zgodne z konstytucją Trybunał Konstytucyjny uznał zaś pozostałe trzy katalogi, nad którymi – zgodnie z nową ustawą – pracuje IPN: oficerów służb PRL, osób inwigilowanych oraz przywódców PRL. Trybunał





Konstytucyjny orzeczył też, że niekonstytucyjna jest lustracja ogółu dziennikarzy i naukowców.

Zdaniem Trybunału niezakreślenie w art. 20 ust. 5a terminu, w jakim IPN ma przedstawić stanowisko sądowi w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą, w wypadku wszczynania postępowania lustracyjnego w trybie wnioskowym (art. 20 ust. 3 i 5), narusza konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji (art. 2). Ogólna zasada, że w braku ścisłego wskazania terminu miarodajny jest tu obowiązek działania niezwłocznego, w tym wypadku jest nieefektywna (nie daje się wyegzekwować) i przez to tworzy sytuację niepewności oraz narażania w nieokreślonym czasie na negatywne skutki dokonanego pomówienia. Stąd zarzut naruszenia art. 2 (nierzetelność legislacji) i art. 45 Konstytucji (brak realności sądowych gwarancji proceduralnych) Trybunał uznał za wykazany.

4

CZY ZATEM, W ŚWIETLE ZASADY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO, MOŻNA PRZEPROWADZIĆ LUSTRACJĘ?

Zdania są bardzo podzielone i niejednoznaczne. Zdecydowanie wypowiedział się Adam Łopatka twierdząc, że: „Konstytucja nie wspomina o takiej operacji jak lustracja. Można powiedzieć, że przeciwnie – jej zabrania. (...) Fakt, że już 9 lat działa i rozwija się w Polsce **demokratyczne państwo prawne** bez lustracji, o której mówi ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 roku³⁷, zdaje się świadczyć, że ograniczenia praw człowieka i obywatela, które ona wprowadza są konieczne”³⁸. Z innej strony jest głos (który jest mi bliższy) Marka Safjana: „Aksjologia nowego **demokratycznego państwa** wymagała zadośćuczynienia poczuciu sprawiedliwości, jeśli chodzi o ofiary represji komunistycznej i jednoznacznej oceny ludzi, którzy swym działaniem wspierali aparat represji, ale demokratyczne standardy zakładają, że w zakresie praw podstawowych każdego człowieka nie ma dróg na skróty, nie ma kategorii ludzi, których prawa i wolności usytuowane konstytucyjnie można uchylić. Dążenie do sprawiedliwości z jednej strony, a z drugiej

³⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 roku „O ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne” (Dz.U. Nr 70, poz. 443),

³⁸ A. Łopatka, *Konstytucja i lustracja*, w: *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 94.





respekt dla wartości praw jednostki, były najtrudniejszą i zapewne najbardziej złożoną kwestią w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³⁹.

Moim zdaniem czasy „sprawiedliwości okresu przejściowego” usprawiedliwiają „drogę na skróty”. Wątpliwości mam jednak, czy w 1999 roku możemy jeszcze mówić o czasie, w którym „sprawiedliwość tranzycyjna” powinna działać „na skróty”? Państwo oparte na rządach prawa może również bronić się przed odrodzeniem się zagrożeń totalitarno-komunistycznych, ponieważ dysponuje odpowiednimi środkami, które nie są sprzeczne z prawami człowieka i rządami prawa, a opierają się na wykorzystaniu zarówno wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, jak i środków administracyjnych. Uważam, że dozwolone jest stawianie przed sądem i karanie wszystkich osób za wszelkie czyny lub zaniedbania, które w czasie, gdy zostały popełnione, nie stanowiły przestępstwa zgodnie z prawem krajowym, ale były uznawane za przestępstwo zgodnie z ogólnymi zasadami prawa przyjętymi przez cywilizowane narody. Ponadto jeżeli działania danej osoby wyraźnie naruszały prawa człowieka, twierdzenie, że wykonywała ona rozkazy, nie wyklucza ani bezprawnego charakteru czynu, ani indywidualnej winy.

³⁹ M. Safian, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 42.