

Wyrok z 11 maja 2007 r., [K 2/07](#)

LUSTRACJA
(tezy podstawowe)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 9
---	----------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Przepisy ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 14 lutego 2007 r.) oraz przepisy niektórych ustaw znowelizowanych przez ww. ustawę	Przepisy Konstytucji oraz (europejskiej) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

I. Ogólna charakterystyka orzeczenia

A. Przedmiot zaskarżenia

W niniejszej sprawie zaskarżono ustawę zmieniającą (ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów; Dz. U. Nr 218, poz. 1592, ze zm.) [dalej: ustawa z 18 października 2006 r., ustawa lustracyjna] w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (ustawa z dnia 14 lutego 2007 r. 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; Dz. U. Nr 25, poz. 162) [dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa nowelizująca z 14 lutego 2007 r.].

Zarówno ustawa zmieniająca, jak i ustawa zmieniająca wprowadziły (...) zmiany do kilkunastu innych ustaw (w tym przede wszystkim do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm., dalej: ustawa o IPN), w kwestiach dotyczących składania oświadczeń lustracyjnych oraz prowadzenia lustracji.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie są więc zarówno ustawa zmieniająca, jak i ustawa zmieniająca, a także (w zakresie ich nowelizacji) inne ustawy, zmieniane przez ustawę z 18 października 2006 r. oraz jej nowelizację z 14 lutego 2007 r. (...).

B. Model lustracji w ustawie z 1997 r. a w ustawie z 2006 r.

Przyjęty ustawą z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.) [dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.] tryb lustracji wiązał niekorzystne dla osoby lustrowanej skutki prawne z faktem złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego.

[Ustawa lustracyjna z 18 października 2006 r.] (...) w jej pierwotnym kształcie odeszła od tego trybu; ustawodawca zrezygnował z wymogu złożenia oświadczenia lustracyjnego i wprowadził obowiązek swoistego „wylegitymowania się” przez osoby ubiegające się o pełnienie funkcji publicznych aktualnym „urzędowym potwierdzeniem w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej dotyczących [tej] osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa”. (...) Druga postać procedury lustracyjnej (umieszczona w ustawie o IPN, zmienionej ustawą z 18 października 2006 r.) obejmowała publikację tzw. katalogów. Obejmować one miały odrębnie informacje dotyczące różnych kategorii osób, podejmujących różne typy pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, według kategorii uwzględniających różne zjawiskowe postacie takiej pracy, służby lub współpracy, rozróżniane i definiowane w praktyce organów bezpieczeństwa państwa na ich własny użytek w całym okresie PRL. Obowiązek przygotowania i publikowania tych katalogów został nałożony na Instytut Pamięci Narodowej (...). Całkowitą nowością normatywną, która pojawiła się w ustawie o ujawnianiu informacji z 2006 r., jest objęcie publikacją w odrębnych katalogach różnego rodzaju danych dotyczących osób pracujących i służących w organach bezpieczeństwa państwa oraz osób z nimi współpracujących, a nawet tylko takich osób, co do których zachowały się wyłącznie dane ewidencyjne, będące śladem, iż dana osoba była traktowana przez organy bezpieczeństwa państwa jako tajny współpracownik lub pomocnik przy zbieraniu danych. Osobnym katalogiem objęto nadto osoby, wobec których zachowały się dokumenty świadczące o tym, że organy te zbierały o nich informacje na podstawie celowo gromadzonych danych, w tym w sposób tajny. (...)

Kolejny katalog dotyczyć miał osób pełniących kierownicze stanowiska w PPR, PZPR, ZSL i SD, a także członków Rady Ministrów państwa komunistycznego i kierowników centralnych organów administracji państwowej (...).

Intencją ustawodawcy w 2007 r. (ustawa z 14 lutego 2007 r.) było przeniesienie punktu ciężkości w definiowaniu pojęcia współpracy z wypracowanych na tle art. 4 ustawy lustracyjnej z 1997 r. i zinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny (...) formuł, ujmujących nie tylko elementy obiektywne współpracy, lecz także elementy subiektywne – na kategorie w zasadzie wyłącznie obiektywne. W szczególności odnosi się to do tych kategorii osób, które „były traktowane” przez organy bezpieczeństwa jako tajni informatorzy lub pomocnicy przy operacyjnym zdobywaniu informacji (...), lub tych, co do których zachowały się wyłącznie zapisy ewidencyjne (...). Także bowiem i te osoby podlegają ujawnieniu poprzez publikację w odpowiednich katalogach.

C. Zmiany w ustawie z 2006 r. wprowadzone nowelizacją z 2007 r.

Dokonana ustawą z 14 lutego 2007 r. nowelizacja przywróciła co do zasady obowiązujący przez ostatnie dziesięć lat tryb lustracji. Dotyczy to wynikającego z ustawy lustracyjnej z 1997 r. 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 r. 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.

Nowelizacja z 14 lutego 2007 r. polegała m.in. na przywróceniu definicji współpracy określonej przed dziesięcioma laty w ustawie o ujawnieniu pracy, służby lub współpracy (...) oraz instytucji oświadczenia lustracyjnego, a także na wprowadzeniu procedury lustracyjnej według nowych zasad. W szczególności w miejsce zaświadczeń w formie urzędowego potwier-

dzenia istnienia w archiwum IPN dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, dotyczących danej osoby (...), wprowadzono dualizm procedury lustracyjnej. Wyrazem tego dualizmu jest treść art. 1 ustawy o ujawnianiu informacji, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 r. W rezultacie materia ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 r. obejmuje zarówno zasady lustracji, jak i zasady ujawniania zbiorów IPN, ze skutkami dla procesów lustracyjnych *sensu stricto* (...).

D. Zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał odniósł się do wszystkich uzasadnionych (...) zarzutów, szeregując je według systematyki ustawy z 18 października 2006 r. znowelizowanej następnie ustawą z 14 lutego 2007 r. Kontrolni poddano preambułę do ustawy oraz kilkadziesiąt konkretnych przepisów objętych wnioskiem oraz jego uzupełnieniem, przy czym orzeczeniem o niekonstytucyjności w całości, bądź w części, objęte zostały nie wszystkie przepisy zaskarżone.

Trybunał poddał kontroli konstytucyjności jedynie te przepisy (jednostki redakcyjne wskazanych aktów normatywnych), które zostały konkretnie przez wnioskodawców wskazane do kontroli i w odniesieniu do których żądanie uznania ich za niekonstytucyjne zostało przez wnioskodawcę uzasadnione. Orzekanie o pozostałych przepisach objętych ustawą o ujawnianiu informacji w kształcie nadanym jej nowelizacją, a w szczególności o tych przepisach, których nie objęto zarzutami uzasadnionymi, byłoby w istocie wykroczeniem poza granice wniosku i tym samym niedopuszczalne. Z tego właśnie powodu postępowanie w zakresie nieobjętym bezpośrednim zaskarżeniem umorzono z mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W niektórych wypadkach pewne normy (...) okazywały się dodatkowo zbędne (...) w świetle orzeczenia Trybunału. Wynikało to z okoliczności, że były to normy służące operacjonalizacji innych norm, uznanych za niekonstytucyjne (...). W takim wypadku trafnie podniesiony we wniosku zarzut naruszenia niektórych wzorców konstytucyjnych nie wymagał już szczegółowej motywacji w uzasadnieniu, wobec zjawiska następczej intensyfikacji naruszenia art. 2 Konstytucji.

Wyrok stwierdzający niekonstytucyjność objął poważną część przepisów wskazanych do kontroli, ale nie w takim zakresie, by należałoby mówić o niekonstytucyjności całej ustawy.

Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawa nie tylko nadal może być wykonywana, ale trzeba wyraźnie stwierdzić, że wprowadzony przez nią model lustracji, nawet po ingerencji w postaci niniejszego wyroku, jest znacznie szerszy od przyjętego na gruncie poprzedniej ustawy lustracyjnej z 1997 r. W szczególności poszerzony został, i to znacznie, krąg osób objętych lustracją, utrzymany został powszechny dostęp do dokumentów osób pełniących szczególnie ważne stanowiska, co jest nowością normatywną polskiego modelu lustracji.

E. Omówienie treści sentencji

Z uwagi na niezwykle obszerną sentencję wyroku K 2/07 oraz ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania, omówione zostały jedynie niektóre najistotniejsze rozstrzygnięcia:

1. *Definicja współpracy (art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej) uznana została przez Trybunał za zgodną ze wskazanymi wzorcami kontroli, pod warunkiem, że jest rozumiana jako współpraca, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami bezpieczeństwa, lecz konieczne są także faktyczne działania urzeczywistniające pod-*

jętą współpracę (pkt 7 sentencji). Przeniesienie dosłownej treści art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r. do art. 3a ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji z 18 października 2006 r. oznacza potwierdzenie definicji współpracy przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

2. Poszerzenie zakresu współpracy o jej szczególny wypadek (art. 3a ust. 2), tzn. „świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną funkcją, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela”, uznane zostało przez Trybunał za zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, o ile przepis normujący szczególną formę współpracy będzie odczytywany w określony w uzasadnieniu wyroku sposób (pkt 8).
3. Za zgodne z Konstytucją Trybunał uznał uzupełnienie katalogu organów bezpieczeństwa o Akademię Spraw Wewnętrznych (pkt 3). Z kolei dodanie Urzędu ds. Wyznań oraz Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (pkt 4) uznane zostało za niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, gdyż nie dysponowały one ani ogniwami operacyjnymi, ani śledczymi i nie oddziaływały na współpracownika za pomocą metod charakterystycznych dla pracy operacyjnej lub śledczej.
4. Za niekonstytucyjne uznane zostało zaliczenie przez ustawodawcę do organów bezpieczeństwa organów i instytucji cywilnych i wojskowych państw obcych o zadaniach „podobnych” do zadań polskich organów bezpieczeństwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej (pkt 5). „Podobieństwo” nie jest pojęciem dostatecznie jasnym i budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą określoności przepisów karnych, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego.
5. Za niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli uznane zostało zakwalifikowanie do katalogu organów bezpieczeństwa Urzędu Kontroli Publikacji oraz Widowisk, a także Urzędu ds. Wyznań (pkt 4).
6. Za niezgodny z Konstytucją uznany został ten fragment preambuły do ustawy lustracyjnej, który odnosił się do „osobowego źródła informacji” (pkt 1).
7. Za zgodne z Konstytucją Trybunał uznał regulacje przewidujące obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych przez adwokatów (pkt 59), radców prawnych (pkt 61), prokuratorów (pkt 64), notariuszy (pkt 68), komorników sądowych (pkt 76) oraz osoby kandydujące do rad gmin, powiatów i sejmików województw (pkt 77).
8. Za niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał regulacje przewidujące obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych przez m.in. pracowników naukowych w szkołach wyższych (pkt 13), osoby pełniące kierownicze funkcje w szkołach niepublicznych (pkt 9, 14, 15), dziennikarzy (pkt 18), a także biegłych rewidentów i doradców podatkowych (pkt 17).
9. Niezgodna ze wskazanymi wzorcami kontroli okazała się regulacja wyłączająca możliwość wniesienia kasacji przez osobę lustrowaną, a przyznająca taką możliwość Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Prokuratorowi Generalnemu (pkt 30).
10. Za niezgodny z konstytucją Trybunał uznał przepis rozszerzający w niektórych przypadkach prawo dostępu do informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa na tzw. dane wrażliwe (pkt 34 i 35).
11. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się niekonstytucyjności w przepisach ustanawiających strukturę prokuratury lustracyjnej (pkt 63).
12. Za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim pozbawia sąd możliwości określenia dolnej granicy prawa wybieralności, uznany został art. 21a ust. 2 zdanie drugie, przewidujący tylko

jedną sankcję za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego (utrata biernego prawa wyborczego na 10 lat) (pkt 28).

13. *Za niekonstytucyjne Trybunał uznał określenie przez ustawodawcę sztywnej sankcji utraty na 10 lat możliwości pełnienia funkcji publicznych, co następowało obligatoryjnie z mocy ustawy w wypadku stwierdzenia nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego (pkt 32).*
14. *Za niekonstytucyjne Trybunał uznał objęcie obowiązkiem lustracyjnym osób wybranych w wyborach powszechnych przed wejściem w życie ustawy (pkt 38).*
15. *Za niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli uznany został art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 (zgodą Prezesa IPN na dostęp do archiwów), gdyż nie wskazywał kryteriów, którymi powinien kierować się Prezes IPN udzielając bądź nie udzielając zgody na udostępnienie dokumentów w celu prowadzenia badań naukowych, czy działalności dziennikarskiej, tak aby jego decyzje nie mogły spotkać się z zarzutem niekontrolowanej dowolności.*

II. Standardy lustracji

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wykorzystując także ustalenia innych instytucji publicznych, sądów krajowych i międzynarodowych oraz reguły prawa międzynarodowego, wiążące Rzeczpospolitą Polską, pozwala na rekonstrukcję zasad i reguł, jakimi musi kierować się ustawodawca, normując zagadnienia materialnoprawne i proceduralne lustracji. Standardy te wiążą także Trybunał Konstytucyjny.

1. **Zgodność lustracji z Konstytucją i standardami międzynarodowymi.** Procedura lustracji, rozumiana jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe lub ubiegających się o nie 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 standardów międzynarodowych (...).
2. **Przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka i erozji procesu demokratyzacji.** Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy – pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa – będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji.
3. **Lustracja w służbie sprawiedliwości.** Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy.
4. **Karanie sprawców przestępstw zgodnie z zasadami prawa przyjętymi przez cywilizowane narody.** Państwo oparte na rządach prawa może (...) bronić się przed odrodze-

niem 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. Oznacza to m.in., że nie jest dopuszczalne uchwalanie i stosowanie przepisów karnych działających z mocą wsteczną. Z drugiej strony, 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. W konsekwencji ustawa lustracyjna może być stosowana wyłącznie indywidualnie, a nie zbiorowo.

5. **Odsunięcie od władzy funkcjonariuszy władzy totalitarnej.** W wypadku postępowania wobec osób, które nie popełniły żadnych przestępstw podlegających ściganiu na drodze sądowej, ale piastowały wysokie stanowiska w totalitarnych reżimach komunistycznych i wspierały je, celem regulacji prawnej jest odsunięcie od sprawowania władzy osób, co do których nie ma pewności, że będą sprawowały ją zgodnie z zasadami demokracji, ponieważ nie wykazały się one zaangażowaniem na ich rzecz ani wiarą w nie w przeszłości, a obecnie nie są zainteresowane ani nie mają motywacji, aby je sobie przyswoić. Takie środki mogą być zgodne z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, jeżeli spełnionych jest kilka kryteriów. To znaczy, że winę – mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy – należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować prawo do obrony, domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy oraz prawo odwołania się do sądu.
6. **Celem lustracji jest ochrona nowo narodzonej demokracji.** Lustracja powinna koncentrować się na zagrożeniach dla podstawowych praw człowieka i procesu demokratyzacji. Nie jest natomiast celem lustracji karanie osób, które są uznawane za winne, ponieważ to jest zadanie oskarżycieli posługujących się prawem karnym. Celem zastosowania środków lustracyjnych nie może nigdy być zemsta i nie można zezwalać na nadużywanie prowadzonego na ich podstawie procesu lustracji dla celów politycznych lub społecznych.
7. **Ustawa lustracyjna zgodna z zasadami funkcjonowania państwa opartego na rządach prawa musi spełniać co najmniej następujące warunki:**
 - a) **Lustracja może służyć jedynie wyeliminowaniu lub znacznemu zmniejszeniu zagrożenia dla powstania trwałej i wolnej demokracji,** jakie stwarza osoba poddawana lustracji poprzez wykorzystywanie określonego stanowiska w celu angażowania się w działania naruszające prawa człowieka lub blokowania procesu demokratyzacji.
 - b) **Lustracja nie może być wykorzystywana do wymierzania kary ani jako forma zapłaty za winy czy zemsty;** karę można wymierzać jedynie za popełnione w przeszłości czyny przestępcze na podstawie ogólnie obowiązującego kodeksu karnego oraz zgodnie ze wszystkimi procedurami i gwarancjami ścigania karnego.
 - c) **Lustracji nie można stosować do stanowisk w organizacjach prywatnych ani pół-prywatnych,** ponieważ w takich organizacjach istnieje bardzo ograniczona struktura stanowisk, które umożliwiają podważanie podstawowych praw człowieka i procesu demokratycznego lub stwarzają dla nich zagrożenie.
 - d) **Środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać z chwilą ugruntowania się systemu demokratycznego państwa.** W ten sposób czasowy zakres obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej wyznacza kryterium osiągnięcia przez państwo minimalnych stan-

dardów demokratycznych powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka. Środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać z chwilą ugruntowania się systemu demokratycznego państwa. W ten sposób czasowy zakres obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej wyznacza kryterium osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych. Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia stosunków wewnętrznych w państwie, jak i postrzegania państwa jako państwa demokratycznego przez społeczność międzynarodową.

- e) **Piastowania urzędu można zakazać osobom, które wydawały rozkazy popelniania czynów stanowiących poważne naruszenie praw człowieka, popelniały takie czyny lub w znacznym stopniu je wspomagały;** jeżeli dana organizacja dopuszczała się poważnych naruszeń praw człowieka, należy uznać, że jej członek, pracownik lub współpracownik brał w nich udział, jeżeli był w tej organizacji wysokim funkcjonariuszem, chyba że może wykazać, iż nie uczestniczył w planowaniu takiej polityki, praktyk lub czynów, kierowaniu nimi ani wprowadzaniu ich w życie.
 - f) **Czytelna definicja współpracownika.** Lustracja „świadomych współpracowników” jest dopuszczalna w odniesieniu do osób, które odpowiadają czytelnym kryteriom współpracy ustalonym w ustawie i zweryfikowanym w stosownej procedurze (...).
 - g) **Gwarancje proceduralne.** Poddanie określonej osoby procesowi lustracji musi być związane z zapewnieniem tej osobie pełnej ochrony przewidzianej w ramach rzetelnego przewodu sądowego.
8. **Dokumenty wytworzone przez organy państwa totalitarnego – w warunkach państwa demokratycznego.** Poszukując właściwej interpretacji (także konstytucyjnej) przepisów ustaw lustracyjnych wraz z przepisami związkowymi, trzeba mieć stale na uwadze, że wszelka, bez wyjątku, działalność organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w latach 1944-1989 miała przede wszystkim na celu zagwarantowanie, że władza państwowa będzie sprawowana przez aparat partii komunistycznej w sposób monopolistyczny, oraz trzeba mieć na uwadze, że metody osiągania tego celu to totalitarna, bądź w późniejszym okresie co najmniej autorytarna, forma sprawowania tej władzy. Społeczeństwo traktowane było przedmiotowo, a opozycja polityczna co najwyżej mogła być tolerowana, i to tylko w granicach wyznaczonych przez władze. Temu celowi służyły też wszystkie działania operacyjnych i śledczych ogniw aparatu bezpieczeństwa, a także wytworzona przez nie dokumentacja. I ten fakt powinny mieć na uwadze wszystkie organy stosujące prawo z uwzględnieniem treści dokumentów zgromadzonych w IPN. Dokumentom tym bowiem aktualnie ustawodawca wyznacza nowe miejsce w porządku konstytucyjnym państwa demokratycznego i w związku z tym całkowicie odmienne cele.

Na podstawie powyższych zasad i reguł, Trybunał określił szczegółowe ramy i granice odnoszące się do regulacji lustracji:

1. **Ograniczenia swobody regulacyjnej ustawodawcy.** (...) istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy jego politycznej swobody regulowania ustawowego, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania „klasycznych” (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie trudno dostępne dla usta-

wodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach.

2. **Penalny charakter ustaw lustracyjnych.** Powyższe wymagania są szczególnie ważne wtedy, gdy regulacja ustawowa ma charakter penalny (...). Wynika to (...) z preambuły (...), ze standardu ukształtowanego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) (...), z przyjęcia procedury karnej jako właściwej dla postępowania lustracyjnego i (...) z penalnego charakteru sankcji związanych z obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych (...).
3. **Intensywność kontroli konstytucyjności konsekwencją penalnego charakteru kontrolowanej ustawy.** W wypadku lustracji przedmiotem badania zgodności z Konstytucją jest kwestia, czy wybór wartości nie ma arbitralnego charakteru, a zwłaszcza czy należyście uwzględnić ochronę konstytucyjnych wolności i praw jednostki oraz czy określona w ustawie procedura odpowiada wymaganiom demokratycznego państwa prawnego. Intensywność kontroli Trybunału Konstytucyjnego staje się tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji.
4. **Cel ustawy: ujawnienie pracy w aparacie totalitarnym lub współpracy z nim.** Zasadniczym celem ustawy jest ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Wolą ustawodawcy jest, by osoby pełniące funkcje publiczne lub kandydujące do ich pełnienia składały oświadczenia o tych faktach. 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.
5. **Przedmiotem postępowania lustracyjnego jest prawdziwość oświadczenia lustracyjnego.** Jednym ze środków prowadzących do realizacji przedmiotu (a pośrednio – celu) jest przewidziana ustawą sankcja w postaci zakazu pełnienia pewnych funkcji i zajmowania pewnych stanowisk przez określony czas w wypadku złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Chodzi więc o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami i współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniały – w imię transparentności życia publicznego – fakt służby, pracy lub współpracy, a także o usunięcie niebezpieczeństwa związanego np. z szantażem, który mógłby być zastosowany wobec tych osób ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości. Dlatego też istotne jest w konsekwencji ustalenie przede wszystkim faktu służby, pracy, czy współpracy, a nie samego kłamstwa danej osoby.
Sama współpraca nie zamyka obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób, które pełnią lub zamierzają pełnić funkcje publiczne, powoduje zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia.
6. (...) z charakteru postępowania lustracyjnego, zbliżonego do postępowania karnego, oraz nakazu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego wynika zapewnienie osobie lustrowanej wszelkich gwarancji procesowych, jak np. stosowanie zasady *in dubio pro reo* – tłumaczenie niedających się usunąć wątpliwości na korzyść osoby lustrowanej, oraz prawa do obrony. W tym zespole gwarancji procesowych szczególne znaczenie ma zasada domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.), na użytek postępowania lustracyjnego rozumiana jako domniemanie prawdziwości oświadczeń we wszystkich etapach tego postępowania.
7. Konstytucja statuuje prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust.

- 4). Konstytucyjne prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), będące nawiązaniem do prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji i rozwinięciem go, nie może być skutecznie ograniczone ustawowo do pewnej kategorii osób. Ta autonomia informacyjna ma, ze względu na gwarancyjny charakter prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia, bezwzględny zakres stosowania. Może podlegać ograniczeniom wyłącznie ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
8. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
9. W wypadku regulacji ustawowych, które opierać się mają na wskazanych zasadach, szczególnego znaczenia nabiera właściwe zastosowanie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, rozumianej nie tylko jako element składowy konstytucyjnych zasad nieograniczania wolności i praw jednostki, ale jako zasada ustrojowa, będąca immanentnym składnikiem koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta wyznacza wszystkie istotne składniki regulacji ustawowej, a więc – przykładowo – zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji, głębokość ingerencji państwa w sprawy jednostek i sprawy społeczeństwa czy charakter i dolegliwość sankcji.

III. Dotychczasowe orzecznictwo TK dotyczące lustracji

1. [Orzeczenie z 19 czerwca 1992 r. \(U 6/92\)](#) było pierwszą wypowiedzią Trybunału na temat lustracji. (...) zdaniem Trybunału z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Trybunał rozumiał przez to precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. (...) w demokratycznym państwie prawnym każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego (...).
2. W [uchwale z 14 lipca 1993 r. \(W 5/93\)](#) (...) Trybunał stwierdził, że złożenie przez kandydata na posła fałszywego oświadczenia w sprawie pełnionych przez niego funkcji w organach wymienionych przez ordynację lub prowadzenia z nimi tajnej współpracy jest rzeczą naganną zarówno moralnie, jak i politycznie.
3. W [wyroku z 21 października 1998 r. \(K 24/98\)](#) (...) Trybunał stwierdził (...), że ustawa lustracyjna nie dotyczy kontrolowania przeszłości osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych lub pełniących funkcje publiczne, lecz dotyczy jedynie prawdziwości składanych przez nie oświadczeń. (...) Nie chodziło zatem o karanie za sam fakt współpracy, lecz o przestrzeganie zasad prawdy i przejrzystości przez osoby obdarzone społecznym zaufaniem.
4. W [wyroku z 10 listopada 1998 r. \(K 39/97\)](#) sformułowana została przez Trybunał definicja „współpracy”. Trybunał wyprowadził pięć przesłanek łącznie znamionujących „współpracę” z ogniwami operacyjnymi i śledczymi organów bezpieczeństwa państwa: po pierwsze, musiała polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, polegała więc na przekazywaniu informacji tym organom; po drugie, musiała mieć charakter świa-

domy, a więc osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy; po trzecie, musiała być tajna, a więc osoba współpracująca musiała sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje; po czwarte, musiała wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy; po piąte, nie mogła się ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musiała materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy. Tym samym za niewystarczające uznał Trybunał samo wyrażenie zgody w sprawie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy, lecz konieczne były konkretne działania odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składające się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa (...).

Trybunał przypomniał, że wolą ustawodawcy jest, by osoby pełniące funkcje publiczne lub kandydujące do pełnienia funkcji publicznych składały oświadczenia o fakcie współpracy. 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. Sama współpraca nie zamyka żadnemu obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych, a w postępowaniu lustracyjnym kontrolowana jest wyłącznie prawdomówność osób, które pełnią takie funkcje lub zamierzają je pełnić. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych pociąga zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia.

Trybunał wyraził pogląd, że złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego może stanowić podstawę do stwierdzenia naruszenia przez osobę ubiegającą się o urząd obsadzany w drodze powszechnych wyborów zasad lojalności wobec obywateli i w konsekwencji wywrzeć wpływ na orzeczenie czasowej utraty praw wyborczych.

5. W [wyroku z 5 marca 2003 r. \(K 7/01\)](#) (...) Trybunał podkreślił, że procedury lustracyjne mają na celu nie odpowiedzialność, ale ochronę jawności życia publicznego. (...) formalne kryterium przynależności do struktur aparatu bezpieczeństwa odwołuje się nie do oceny zachowań indywidualnych funkcjonariuszy i pracowników tych organów, ich motywów i stopnia winy, ale do oceny roli i funkcji spełnianych przez te organy w przeszłości. Rola ta, jak zapisano w preambule do Konstytucji z 1997 r., polegała na łamaniu podstawowych wolności i praw człowieka.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że fakt niezłożenia oświadczenia może być kwestionowany przez osobę poddaną obowiązkowi lustracji, a ewentualny spór w tej sprawie o istotnych konsekwencjach prawnych dla podmiotu może być przedmiotem rozstrzygnięcia w zupełnie innym postępowaniu, w którym zagwarantowane będą wszelkie uprawnienia procesowe osoby lustrowanej. Dla Trybunału Konstytucyjnego (...) nie ulegało wątpliwości, że skoro brak oświadczenia stanowi naruszenie obowiązku ustawowego, co może powodować zasadnicze konsekwencje prawne w zakresie stosunku pracy, stosunku służbowego lub pełnionych funkcji jako członka odpowiedniej korporacji zawodowej, to ocena w tym zakresie będzie ostatecznie należała do odpowiedniego sądu powszechnego lub do sądu administracyjnego, ponieważ od niej może zależeć trafność decyzji o rozwiązaniu odpowiedniego stosunku pracy (służby) lub wykluczenie z członkostwa w korporacji zawodowej. W takim wypadku zachowana jest w pełni droga do sądu, tyle tylko, że w ramach odrębnej procedury niezwiązanej bezpośrednio z lustracją, stwierdził Trybunał, a brak swoistej, wstępnej procedury sądowej związanej z podaniem do publikacji oświadczenia lustracyjnego nie narusza prawa osoby lustrowanej do sądu (...).

6. W [wyroku z 28 maja 2003 r. \(K 44/02\)](#) Trybunał stwierdził, że (...) Na gruncie obowiązującego prawa nie można mówić o „piętnowaniu” jakichkolwiek osób i ich działań w prze-

szłości. Czym innym jest natomiast negatywna ocena osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych lub już pełniących funkcje publiczne, które z pełną świadomością złamały ustawowy nakaz wyjawienia prawdy o pewnych faktach z ich życia (...).

7. W [wyroku z 26 października 2005 r. \(K 31/04\)](#) (...), Trybunał stwierdził konieczność pełnego dostępu (...) do wszystkich dokumentów badanych przez Instytut Pamięci Narodowej w postępowaniu o przyznanie statusu pokrzywdzonego nie tylko dla sądu kontrolującego to postępowanie, ale także osoby je inicjującej. Zdaniem Trybunału materiały takie nie mogą być z chwilą wszczęcia postępowania sądowego niedostępne przede wszystkim dla osoby zainteresowanej. (...) podstawą decydowania o statusie prawnym danej osoby nie mogą być jakiegokolwiek dokumenty i informacje, które pozostawałyby niedostępne, jako tajne, również dla samej osoby zainteresowanej czy dla sądu kontrolującego wydanie decyzji, ponieważ z samej istoty prawa do sądu i gwarancji rzetelnego procesu wynika pełen dostęp zarówno osoby skarżącej, jak i sądu do dokumentów stanowiących podstawę ustaleń.

(...) Trybunał odniósł się do celu ustawy lustracyjnej. Stwierdził mianowicie, że celem tej ustawy nie jest ocena i następnie stwierdzenie prawdomówności osób składających oświadczenia lustracyjne. Zasadniczym celem (...) jest ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą.

Zdaniem Trybunału, poprzez aktywność dziennikarzy realizuje się prawo społeczeństwa do informacji. Toteż zakres samego prawa do informacji nie może być ujęty w sposób zróżnicowany w odniesieniu do dziennikarzy oraz do wszystkich innych członków społeczeństwa. Dostęp dziennikarzy do dokumentów zawierających dane o pokrzywdzonych lub osobach trzecich, gromadzonych w IPN, jest bowiem formą realizacji praw przysługujących społeczeństwu jako całości. Jeśli więc ustawodawca zajmuje stanowisko, że archiwa IPN nie są objęte swobodnym dostępem każdej osoby do zgromadzonych tam dokumentów, to tym samym zapewnienie tego dostępu dziennikarzom, jedynie z racji wykonywania tego zawodu, ale bez konieczności wskazania i uzasadnienia celu prowadzenia badań naukowych (...) należałoby uznać za nieuzasadniony konstytucyjnie szczególny przywilej tej grupy zawodowej.

IV. Główne tezy z uzasadnienia

A. Trwałość linii orzeczniczych Trybunału

1. (...) Działanie wyroku Trybunału ma (...) ten skutek, że wyznacza na przyszłość ramy swobody regulacyjnej w kwestiach, które będą w przyszłości przedmiotem ustawodawstwa zwykłego, a które dotyczą sposobu rozumienia wzorców konstytucyjnych. Tym sposobem powstaje *acquis constitutionnel*, czyli zbiór standardów rozumienia wzorców konstytucyjnych.
2. (...) zasady i konstatacje [dotyczące lustracji] stanowią wraz z kolejnymi orzeczeniami, pogłębiającymi istotę tego problemu, dorobek konstytucyjny Trybunału, wyznaczający wyraźną linię orzeczniczą. Jej zmiana, przy niezmiennym porządku konstytucyjnym, musiałaby być podyktowana bardzo silnymi argumentami merytorycznymi (zob. wyrok TK z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88, gdzie powiedziano, że stałość linii orzeczniczej TK jest wartością, stanowiącą składnik konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa).

3. Wszystkie dotychczas wydane wyroki w sprawach lustracyjnych zachowują swoją moc o tyle, o ile za przedmiot orzekania miały definicję współpracy w kształcie nadanym wyrokiem o sygn. *K 39/97*. Ta bowiem definicja zachowuje nadal swój walor (...). Odejście od tak określonej linii [orzeczniczej], wyznaczonej i potwierdzonej licznymi orzeczeniami Trybunału, szczególnie w sytuacji, kiedy dookreślone przez Trybunał rozumienie tajnej współpracy było podstawą wyroków sądowych wydawanych przez wiele lat, musiałyby być podyktowane bardzo ważnymi powodami.
4. Gdyby jednak okazało się, że praktyka stosowana przez IPN na tle tego rodzaju spraw nadawałaby przepisowi art. 3a ust. 2 inne, niż przyjęte wyżej znaczenie i jednocześnie prowadziłaby do działań naruszających prawa i wolności konstytucyjne, norma art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji w tym innym znaczeniu mogłaby być poddana powtórnej kontroli konstytucyjności. Wówczas bowiem obecny pogląd Trybunału o gwarantującym zachowanie konstytucyjności znaczeniu kontrolowanej normy będzie musiał być następnie zweryfikowany w świetle stałej, powtarzalnej i powszechnej odmiennej praktyki jego odczytania (...).

B. Cele lustracji

1. Ustawa z 18 października 2006 r. 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) (...) z pewnością jest poważnym deliktem karnym. Tak więc preambuła przesądza o tym, że w ustawie chodzi o cel penalny.
2. Preambuła (...) 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 r. 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 (...) 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.
3. Lustracja ma na celu (...) ujawnienie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nim (...), a nie ujawnianie szeroko zakrojonej informacji o osobach podlegających lustracji.
4. 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 (...) interpretację ustaw zaskarżonych, w tym także ustaw zmienianych tą ustawą, i sposób jej stosowania, i to nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny.

5. 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 zaostreniu. Tymczasem upływ czasu z natury rzeczy zmniejsza niebezpieczeństwo szantażu i wiąże się z naturalną wymianą dawnych kadr. Zgodnie zatem ze standardem europejskim (por. Rezolucja nr 1096) rozliczenie z totalitaryzmem zakłada, w miarę upływu czasu, ograniczenie w czasie i słabnięcie argumentu o możliwości wykorzystania materiałów operacyjnych aparatu totalitarnego do szantażu funkcjonariuszy (ze strony osób trzecich, grup nacisku, ośrodków zagranicznych). Ta okoliczność winna być brana pod uwagę w tle poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy katalog osób lustrowanych powinien być z powodów merytorycznych poszerzany, czy raczej w miarę upływu czasu ograniczany.
6. Ustawa – jak to zresztą wynika z jej tytułu – dotyczy ujawniania informacji zawartych w archiwach zawierających dokumenty aparatu bezpieczeństwa. Samej potrzeby ich ujawniania (a więc także dokonania lustracji) po to, aby móc chronić mechanizmy funkcjonowania państwa demokratycznego przed zagrożeniami wynikającymi z totalitarnej przeszłości – nie można kwestionować. Jednakże nie wynika stąd, że w imię tego celu można i należy konstytucyjnie aprobować ujawnianie każdej informacji zawartej w archiwach. Pełne ich ujawnienie narusza bowiem konstytucyjną zasadę autonomii informacyjnej, której konstytucyjny mechanizm określają art. 47 i art. 51 Konstytucji.
7. Państwo może zbierać, gromadzić, a także – co szczególnie istotne w wypadku materii objętej niniejszym postępowaniem – udostępniać (bo pozyskiwanie i częściowo gromadzenie nastąpiło przed laty, pod rządami państwa totalitarnego) – tylko te informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zaś jednostka po pierwsze ma prawo do ochrony prawnej swego życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także do prostowania informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Te dwa standardy konstytucyjne wiążą także w postępowaniu lustracyjnym.
8. (...) cel postępowania lustracyjnego musi pozostawać w proporcji do zastosowanych środków ujawniania informacji. Skoro zatem celem lustracji jest ochrona demokracji przed zagrożeniami wynikającymi z totalitarnej przeszłości, o tyle tylko możliwe i dopuszczalne jest wkroczenie w informacyjną autonomię jednostki i ograniczenie służących jej środków (art. 51 ust. 4 Konstytucji), o ile jest konieczne (nie tylko pożądane czy sprzyjające) dla realizacji wskazanego celu lustracji.

C. Charakter penalny (karny) ustawy

1. Uwidoczniony w preambule penalny aspekt ustawy powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Tak też kwestię ujmuje orzecznictwo ETPC, dotyczące kwestii lustracyjnych (...). Ustawie należy zatem stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów wła-

ściwych dla standardów ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności (art. 2 Konstytucji), ale również adekwatności wymagań proceduralnych, gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami, konieczne jest zachowanie zasady domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności.

2. (...) intensywność kontroli konstytucyjności (wymagania stawiane kontrolowanym regulacjom) jest tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji. Przeprowadzenie lustracji powinno – jako cel główny – realizować ochronę mechanizmów demokratycznych; cel penalny jest celem ubocznym i wtórnym; jednak jego występowanie wpływa na potrzebę uwzględnienia wymagań gwarancyjnych z takim celem związanych.
3. Nie jest (...) dopuszczalne obniżanie standardów ochronnych, właściwych ustawodawstwu penalnemu, poprzez czysto formalną zmianę nomenklatury (...). Decydująca jest bowiem realna treść kryjąca się za poszczególnymi normami i instytucjami, a nie nazwa, jaką się je opatruje, a standardy, wedle których ocenia się konstytucyjność badanych norm, muszą zapewniać ochronę realną i efektywną.
4. Preambuła przesądza o negatywnej społecznej ocenie osób uznanych za *ozi* [osobowe źródło informacji]. To powoduje, że nawet w wypadkach, gdy sama ustawa o ujawnianiu informacji nie przewiduje sankcji (...) powstaje podatny grunt do wykorzystania oportunistów uczestników obrotu prawnego. (...) Niezależnie zatem od istnienia w ustawie o ujawnianiu informacji systemu sankcji prawnych związanych z dyskwalifikacją lustracyjną, ustawa sprzyja powstawaniu negatywnej stygmatyzacji społecznej osób uznawanych za *ozi* (efekt mrozący ustawy).
5. 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”.

D. Definicja współpracy

1. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, z całą stanowczością podtrzymuje stanowisko wyrażone w rozważanej kwestii w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 39/97, podkreślając, że nadal zachowuje aktualność definicja tajnej współpracy sformułowana w tymże wyroku. (...) definicja współpracy ze służbami bezpieczeństwa wykazuje pięć cech:
 - po pierwsze, współpraca ta musi polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, przez co rozumie się przekazywanie informacji tym organom przez osobę współpracującą;
 - po drugie, współpraca ta musi mieć charakter świadomy, co oznacza wymaganie, aby osoba współpracująca zdawała sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy;
 - po trzecie, współpraca ta musi być tajna, a więc osoba współpracująca musi sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których dotyczą przekazywane informacje;
 - po czwarte, współpraca ta musi wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy;

– po piąte, współpraca ta nie może się ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musi materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy. Tym samym za niewystarczające uznać należy samo wyrażenie zgody w przedmiocie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy; konieczne natomiast jest podjęcie konkretnych działań odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składających się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa

2. (...) „współpracą” jest także kontakt wynikający z wykonywania ustawy obowiązującej w czasie tego działania (art. 3a ust. 2), a tego rodzaju współpraca wymaga przesłanki świadomego szkodenia innym (...). (...) istnienie elementu podmiotowego uniemożliwia wykorzystanie mechanizmu ochronnego z art. 52d ust. 4 ustawy o IPN w wypadku osoby zmarłej, umieszczonej w katalogu, której pamięć chcą chronić bliscy. Nie da się bowiem udowodnić niewinności (czego wymaga taka ochrona) przez wykazanie braku „zamiaru” osoby zmarłej. Ogranicza to możliwość wykorzystania art. 3a ust. 2 ustawy do lustracji osób nieżyjących. Nie jest bowiem dopuszczalne kreowanie sytuacji, gdy negatywnemu wynikowi postępowania lustracyjnego (wiążącego się ze społeczną i prawną dyskredytacją) nie towarzyszy skuteczna gwarancja proceduralna, umożliwiająca – zgodnie z zasadą równości broni – obronę jednostki, która złożyła oświadczenie lustracyjne.

E. Pojęcie organów bezpieczeństwa państwa

1. Wyodrębnienie organów bezpieczeństwa państwa z ogółu organów i instytucji, składających się na aparat państwa totalitarnego (a przecież on jako całość stanowił o zagrożeniu i łamaniu podstawowych praw i wolności), nie może mieć charakteru całkowicie dowolnego; musi opierać się na wskazaniu cechy istotnej, występującej we wszystkich wskazanych jednostkach, sprawiającej, że organy bezpieczeństwa państwa powinny być traktowane odrębnie ze względu na cel tej ustawy. W przeciwnym razie wyodrębnienie takie nie poddawałoby się kontroli konstytucyjności z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji i określoności, które to zasady mają zastosowanie do wszystkich jednostek redakcyjnych każdego aktu normatywnego, stanowiącego źródło norm prawnych powszechnie obowiązujących.
2. Do organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy zaliczono także organy i instytucje cywilne i wojskowe państw obcych o zadaniach „podobnych” do zadań organów, o których mowa w art. 2 ust. 1. Przez klauzulę zawartą w tym przepisie katalog organów bezpieczeństwa państwa został więc otwarty także na organy i instytucje państw obcych. „Podobieństwo” nie jest (...) pojęciem dostatecznie jasnym i to budzi wątpliwości co do zgodności normy z art. 2 Konstytucji, który wymaga dookreśloności normy, i to wedle kryteriów rygorystycznych, właściwych z uwagi na penalny charakter ustawy.
3. O ile można zgodzić się z tezą, że w drodze wykładni poprzez treść preambuły możliwe byłoby wywiedzenie, że chodzi w tym wypadku [współpraca z organami bezpieczeństwa państw obcych o zadaniach „podobnych” do zadań polskich organów bezpieczeństwa] o współpracę z organami państw komunistycznych, cokolwiek miałyby to dzisiaj znaczyć, to argument, iż parlament miałby trudności ze skatalogowaniem tego typu organów, można i należy odwrócić i stwierdzić, że tym bardziej osoba podlegająca tej ustawie w tym właśnie punkcie miałaby zasadnicze trudności z ustaleniem swego obowiązku prawnego w tym zakresie.

F. Tajne instrukcje organów bezpieczeństwa

1. (...) [niejawne instrukcje aparatu bezpieczeństwa okresu totalitarnego] nie mogą służyć doprecyzowaniu treści źródeł prawa (ustawa) w państwie prawa. Zasadą w państwie prawa jest nadto, że pojęcia ustawowe determinują treść pojęć używanych w aktach rangi niższej.
2. (...) podkreślenia wymaga, iż tego rodzaju materiały [niejawne instrukcje aparatu bezpieczeństwa], ukazujące istotę działania organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego, wnoszące do wiedzy o tym państwie bardzo ważne elementy i jednocześnie porządkujące materiał dowodowy w ustalanych dla potrzeb toczących się postępowań lustracyjnych stanów faktycznych, są całkowicie nieprzydatne jako materiał normatywny, służący budowaniu norm prawnych określających prawa i obowiązki osób konkretnie zobowiązanych czy uprawnionych.
3. (...) w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) tajne akty normatywne, czy quasi-normatywne (...) nie mogą mieć waloru obowiązującego prawa. Nie mogą być tym samym źródłem jakichkolwiek i czyichkolwiek praw i obowiązków przyznawanych i nakładanych na obywateli. Pozycję obywatela w państwie demokratycznym mogą określać tylko konstytucyjne źródła prawa. W żadnym wypadku i w żadnym znaczeniu nie mogą to być jakiegokolwiek akty normatywne o charakterze tajnym, czy to bezpośrednio czy też pośrednio.
4. Treść tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego nie może być (...) w żaden sposób pomocna przy definiowaniu pojęć ustawowych. Tego rodzaju odwrócenie porządku rzeczy (...) wymaga szczególnie silnego napiętowania.
5. Używane przez ustawodawcę pojęcia prawne mają zawsze znaczenie autonomiczne, ale należy je zawsze odczytywać z uwzględnieniem normatywnej treści Konstytucji, a także z uwzględnieniem norm wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umów międzynarodowych. W żadnym wypadku nie mogą natomiast odwoływać się do treści objętych aktami czy dokumentami tajnymi. Tego rodzaju materiały archiwalne winny być wyłącznie przedmiotem badań naukowych, wyjaśniających istotę mechanizmu działania organów totalitarnego państwa. Nigdy natomiast nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek normatywnych odniesień w relacjach obywatel – państwo. Nie mogą także kształtować (...) sytuacji obywateli.
6. Odkodowanie treści ustawowych norm prawnych nie może dokonywać się na gruncie Konstytucji z 1997 r. poprzez odesłanie (...) do niejawnych instrukcji państwa totalitarnego, niestanowiących źródeł prawa. Nie dawały one legalnej podstawy do kształtowania sytuacji osób, których dotyczą, nawet w czasie ich obowiązywania. Tym bardziej rażące jest przypisanie im takiej funkcji w mechanizmie lustracyjnym obecnie.

G. Pojęcie osób pełniących funkcję publiczną

1. (...) pojęcie „osób pełniących funkcję publiczną” jest zawarte w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Pomocą w definiowaniu konstytucyjnego terminu „funkcja publiczna” może być także art. 103 Konstytucji traktujący o zasadzie niepołączalności mandatu posła i senatora z funkcjami publicznymi wskazanymi bądź to w samej Konstytucji (ust. 1 i 2), bądź to w ustawie, w szczególności w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (...). W świetle przywołanych regulacji konstytucyjnych nie może ulegać wątpliwości, że osoba pełniąca funkcję publiczną staje się nią poprzez

wykonywanie zadań władzy publicznej i gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (...).

2. Pojęcie „osoba publiczna” nie jest równoznaczne z pojęciem „osoba pełniąca funkcje publiczne”. (...) nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej).
3. (...) nie jest (...) możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna może być uznana za pełniącą funkcję publiczną. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej.
4. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.
5. (...) kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*) (...). Cechą relewantną wyróżniającą kategorię „osób pełniących funkcje publiczne” jest rzeczywiste wykonywanie władztwa publicznego bądź gospodarowanie mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa.
6. Ustawodawca, posługując się terminami znanymi w Konstytucji (...) nie może nadawać im w drodze ustawy innego znaczenia niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych. Tego rodzaju zabieg legislacyjny, odwracający konstytucyjny porządek rzeczy, zacierający znaczenie używanych pojęć, z istoty swojej jest niedopuszczalny w państwie prawnym (...).
7. Znalezienie się w kręgu osób lustrowanych ze względu na wykonywany zawód czy pełnioną funkcję nie może być (...) uzależnione od postawy danego środowiska. Konieczność poddania lustracji osób pełniących funkcje publiczne wskazują w sposób obiektywny i decydujący cele lustracji.
8. (...) trzeba odróżnić prawnie określony rodzaj i zakres działalności oraz także kompetencje, jak to się dzieje w wypadku „osób pełniących funkcje publiczne”, od faktycznego wpływania na zachowania innych ludzi. Z punktu widzenia gwarancji prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego, inaczej w obu wypadkach przedstawia się możliwość, dopuszczalność i potrzeba zapewnienia autonomii informacyjnej (...). W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne *sensu stricto* wymaganie radykalnej przejrzystości jest nie tylko dozwolone, ale wręcz konieczne (...).

H. Automatyzm sankcji a swoboda regulacyjna ustawodawcy

1. Jednym ze skutków stwierdzenia nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego jest utrata zdolności pełnienia funkcji (...), także w sytuacji gdy chodzi o osoby, które współpracę z aparatem bezpieczeństwa podjęły pod przymusem lub w obawie o utratę życia i zdrowia. Działanie pod przymusem utraty życia lub zdrowia osoby poddanej tego rodzaju presji, bądź w obawie o życie lub zdrowie osób najbliższych, winno być uznane (...) za przesłankę wyłączającą sankcjonowanie tego rodzaju zachowań, skoro działanie pod przymusem rodzi nieważność oświadczenia woli w ogóle.
2. 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.
3. Surowość sankcji przewidzianych na wypadek nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego i – nade wszystko – nieterminowości jego złożenia (...) spowodowała wkroczenie ocenianej regulacji w konstytucyjnie chronione prawa wolności pracy, wykonywania zawodu, swobody gospodarczej, a także wolności badań naukowych i wolności słowa. [Widoczna jest] (...) nieproporcjonalność wkroczenia ustawodawcy środkiem pozbawionym cechy niezbędności.
4. W wypadku [normowania] surowych i nieodwracalnych sankcji działających *ex lege*, (...) [swoboda regulacyjna ustawodawcy jest ograniczona w szczególności przez konieczność zapewnienia] mechanizmów gwarancyjno-ochronnych, chroniących przed nieodwracalnością skutku.
5. W państwie demokratycznym procedury gwarancyjne zabezpieczające przed konsekwencjami ingerencji ustawodawczej przy wykorzystaniu środków penalnych (a taka sytuacja istnieje w wypadku lustracji) powinny być kompletne, efektywne i dostępne. Tym cechom nie odpowiada postępowanie sądowlustracyjne wykorzystane jako gwarancja wobec umieszczenia w katalogu osób traktowanych jako osobowe źródło informacji.
6. Publikacja katalogów oznacza legitymizację perspektywy służb państwa totalitarnego do wyciśnięcia piętna hańby na tych, których na tych listach umieszczono; wszak preambuła kontrolowanej ustawy traktuje *ozi* jako osoby naruszające prawo.

I. Bierne prawo wyborcze

1. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, w razie nakładania nowych obowiązków, określenia pewnego okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. (...) powinno to dotyczyć tak istotnych dla obywateli kwestii, jak prawa i obowiązki osób pełniących funkcje z wyboru, i to także ze względu na oczekiwania wyborców. Właściwym w takich wypadkach okresem dostosowawczym z natury rzeczy będzie trwająca właśnie kadencja osób wybieranych powszechnie i bezpośrednio.
2. Poszerzenie (...) katalogu osób lustrowanych o stanowiska z wyboru w samorządzie w trakcie kadencji (...) stworzyło sytuację nową, zaskakującą dla dziesiątek tysięcy osób związanych z samorządem. Tego rodzaju pułapki prawne, zastawiane na ludzi zgłaszających się do służby publicznej w zaufaniu do rozwiązań prawnych obowiązujących

- cych w chwili podejmowania decyzji o kandydowaniu, są niedopuszczalne w świetle zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (...).
3. Sprawowanie funkcji z mandatu wyborców, realizowanego w głosowaniu powszechnym, oznacza poddanie osób wybranych najbardziej rygorystycznym rygorom weryfikacyjnym, jakie są znane w demokratycznych ustrojach. W stosunku do tych osób brak jest racji przemawiających za koniecznością kolejnego składania oświadczenia lustracyjnego, w czasie trwania kadencji. Nakładanie nowych obowiązków lub ograniczeń w trakcie kadencji nie jest zakazane co do zasady (...) [np. obowiązków] mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (...) [czy też] wygaśnięcie mandatu w wypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (...).
 4. Działanie (...) przepisu [przewidującego pozbawienie z mocy prawa funkcji publicznej wskutek niezłożenia lub nieterminowego złożenia oświadczenia lustracyjnego] dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, a więc praw gwarantowanych konstytucyjnie. Dzieje się tak dlatego, że wyniki przeprowadzonych wyborów, a więc praktycznej realizacji zasady ludowładztwa, przewidzianej w art. 4 Konstytucji, ulegają tu przekreśleniu, w ich aspekcie czynnym i biernym. Należy uznać, że w wypadku wyborów powszechnych istnieje – wynikająca z zasady ludowładztwa – konstytucyjna podstawa chroniąca kadencję w toku przed nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencją ustawodawcy. A taką ingerencją jest rozwiązanie przewidujące utratę mandatu w razie nieterminowego złożenia oświadczenia lustracyjnego.
 5. Gdyby przyjąć, że wobec osób sprawujących mandat istnieje obowiązek powtórnego składania oświadczenia lustracyjnego, wówczas należałoby przyjąć, że ustawodawca w trakcie kadencji zmienił przesłanki powodujące pozbawienie funkcji. Przeczyłoby to zasadzie trwałości mandatu.
 6. Ani czynne, ani bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się (...) w samym akcie głosowania. Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to jest to uprawnienie nie tylko do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów. Przyjęte w art. 57 kontrolowanej ustawy rozwiązanie charakteryzuje (...) automatyzm skutku i brak procedur gwarancyjnych. W świetle powyższego należy rozwiązanie to ocenić jako nieproporcjonalną ingerencję w sam byt demokracji, oparty na kadencyjności organów przedstawicielskich.

J. Sądownictwo dyscyplinarne

1. Sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze i komornicy (...) podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu, które w sposób właściwy, a przede wszystkim zniuansowany adekwatnie do konkretnych stanów faktycznych, powinno oceniać przyczyny niezłożenia oświadczeń i wyciągać wobec winnych konsekwencje służbowe, aż do pozbawienia funkcji czy wykluczenia z zawodu włącznie.
2. (...) osoby pełniące funkcje: Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego (...) [a zatem] funkcje o szczególnie ważnym dla państwa znaczeniu są powoływane i odwoływane przez wskazane w Konstytucji lub ustawach organy państwa i nie podlegają, ze zrozumiałych względów, sądownictwu dyscyplinarnemu.
3. Sędziowie nie są jedyną grupą zawodową, która podlega orzecznictwu dyscyplinarnemu, jednakże tylko wobec sędziów występuje gwarancja konstytucyjna w art. 180 ust. 2 Konstytucji, przewidująca właściwość sądu do złożenia sędziego z urzędu. Ist-

nienie tego rodzaju kompetencji jakiegokolwiek sądu dyscyplinarnego zakłada istnienie pewnej swobody decyzyjnej orzekającego sądu. Przyjęta w ustawie konstrukcja, wprowadzająca jedynie pozór kognicji sądu dyscyplinarnego i w istocie kamuflująca rzeczywisty cel ustawy, nie może być uznana za spełniającą wymogi (...) rzetelności legislacyjnej. Jest ona także sprzeczna z zasadą proporcjonalności (...). W wypadku sędziów, z uwagi na pogwałcenie w ten sposób konstytucyjnej gwarancji kognicji sądu, jest to naruszenie szczególnie jaskrawe.

4. Skoro (...) w odniesieniu do wskazanych grup osób ustawodawca w ogóle decyduje się na powierzenie sądom dyscyplinarnym pewnego zakresu kognicji, musi jednocześnie pozostawić tym sądom choćby minimalny zakres swobody decyzyjnej (...).
5. (...) postępowania przed sądami dyscyplinarnymi nie mogą być pozorne, ich celem jest ustalenie rzeczywistego stopnia zawinienia i orzeczenie współmiernej kary.
6. Pozbawienie sądu możliwości indywidualizacji odpowiedzialności – przez sztywne ustawowe wyznaczenie granicy prawa wybieralności, które ma charakter prawa konstytucyjnego (...), jest ingerencją ustawodawczą rażąco nieproporcjonalną (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczającą ochronę sądową (art. 45 Konstytucji), co w sumie narusza zasadę rzetelnej legislacji.
7. (...) automatyzm sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia, i to z mocy prawa (...), bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w ramach działalności orzeczniczej wyspecjalizowanych sądów dyscyplinarnych, znających specyfikę danej profesji, narusza zarówno zasadę rzetelnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak i zasadę proporcjonalności (...).

K. Prawo do wniesienia kasacji

1. (...) [przyznanie prawa do wniesienia kasacji Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu z pominięciem] prawa osoby lustrowanej do wniesienia kasacji od prawomocnego wyroku musiało być uznane za naruszające w tym zakresie prawo do sądu w nieproporcjonalny sposób. (...) W ten bowiem sposób nie zagwarantowano stronom procesu lustracyjnego „równości broni”, wynikającej z prawa do rzetelnego procesu.
2. Polskie prawo nie gwarantuje podmiotowego prawa do wniesienia kasacji i nie przewiduje w tym zakresie gwarancji konstytucyjnej. Jednak skoro ustawodawstwo zwykłe w innych sprawach: karnych, cywilnych, administracyjnych, poszerza możliwość ochrony naruszonych interesów i praw na drodze kasacji, to ten podwyższony standard wymaga honorowania przez ustawodawcę zwykłego, normującego szczególnie wypadek postępowania wedle procedury karnej. Pozbawienie osób poddanych lustracji możliwości wniesienia kasacji i powrót w tym zakresie do rozwiązań z systemu prawa przewidującego rewizję nadzwyczajną, należy uznać za arbitralne naruszenie zasad rzetelnej procedury. Argumenty pragmatyczne, związane z obawą natłoku spraw kasacyjnych w kwestiach lustracji, nie mogą służyć jako podstawa do obniżenia konstytucyjnego standardu ochrony. Byłoby to bowiem równoznaczne z aprobatą poglądu, że okoliczności faktyczne mogą uchylać działanie normy konstytucyjnej pod naciskiem trudności organizacyjnych.

L. Lustracja dziennikarzy

1. (...) za dziennikarza na gruncie ustawy o ujawnianiu informacji należy uważać każdą niemal osobę kontaktującą się z redakcją w sprawie jakiegokolwiek materiału prasowego. Tak szeroko sformułowana definicja, uzasadniona być może w przeszłości celami państwa komunistycznego, szczególnie dbającego o kontrolę publikacji i osób zaangażowanych w ich powstawanie na każdym jego etapie, jest całkowicie nieprzydatna w nowym demokratycznym porządku państwa, a w szczególności – dla potrzeb właściwego stosowania procedur lustracyjnych, i z tego punktu widzenia nie spełnia wymogu określoności z art. 2 Konstytucji. Na osoby z kręgu tak nieostro oznaczonego nałożono takie same obowiązki jak na osoby pełniące najpoważniejsze funkcje państwowe, co należy samo przez się odczytać jako regulację naruszającą w rażący sposób także zasadę proporcjonalności.
2. Dziennikarze mają, poprzez media, w tym elektroniczne, niejednokrotnie olbrzymią możliwość wpływania na ludzkie zachowania. Wpływ ten następuje jednak nie w drodze działań opartych na wyraźnie wskazanej podstawie prawnej, tak jak to się dzieje w wypadku „osób pełniących funkcje publiczne” (osoby te, działając, realizują swoją kompetencję, wynikającą z wyraźnego wskazania przez przepis prawa); działanie dziennikarzy ujawnia się w przestrzeni publicznej poprzez zachowania dozwolone, niebędące realizacją kompetencji udzielonej przez prawo, które co najwyżej mogą podlegać ograniczeniom czy wręcz zakazom. Prawo w tym ostatnim wypadku wyznacza granice działania, a nie podstawę lub obowiązek działania.
3. (...) niewykonanie nałożonego przez ustawę o ujawnianiu informacji obowiązku lustracyjnego, jeśli chodzi o wiele osób jedynie współpracujących z redakcjami, byłoby sankcjonowane całkowicie iluzorycznie. Próba ograniczania aktywności tej grupy zawodowej, czy konkretnych osób uprawiających którąś ze znanych form publicystyki, godzi w zasadę wolności głoszenia poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji), to jest takiej wolności, która z natury rzeczy nie podlega ograniczeniom podmiotowym.
4. (...) zaliczenie dziennikarzy do grupy osób pełniących funkcje publiczne jest konstytucyjnie wadliwe nie tylko ze względu na niewykonywanie przez dziennikarzy władztwa charakterystycznego dla funkcji publicznych (...), ale także ze względu na naruszenie proporcjonalności w nałożeniu ograniczeń na działalność realizującą konstytucyjne prawo do informacji.

M. Oświadczenia lustracyjne

1. Zasadniczym celem złożenia oświadczenia lustracyjnego nie jest stworzenie okazji do oceny i następnie zbadania prawdomówności osoby lustrowanej. Zasadniczym celem ustawy jest bowiem ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Aby uzyskać przejrzystość wiedzy o sytuacji osób pełniących funkcje publiczne lub kandydujących do ich pełnienia wymaga się zatem w ustawie, aby osoby te składały oświadczenia o takich faktach. Tego rodzaju oświadczenia pełnią istotną rolę porządkującą cały proces lustracyjny w skali ogólnokrajowej, chociażby ze względu na procedury wyborcze.
2. Złożenie przez obywatela jakiegokolwiek oświadczenia na żądanie władz musi być objęte domniemaniem prawdziwości przytoczonych tam faktów, okoliczności itd.

Domniemanie to może być, oczywiście, obalone w przyjętej procedurze i po spełnieniu pewnych warunków. (...) oświadczenia lustracyjne nie mogą być (...) „rodzajem niedopuszczalnej gry z obywatelem”, swoistym testem prawdomówności. Chodzi tu o uzyskanie, warunkowej co prawda, pewności co do niepodejmowania w przeszłości przez daną osobę służby lub pracy w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, ale jednak mimo wszystko umożliwiającej w miarę sprawne prowadzenie procedur lustracyjnych w ogóle.

N. Problematyka dostępu do archiwów IPN

1. Dostęp do archiwaliów IPN jest możliwy głównie w ramach: a) postępowań lustracyjnych, b) prawa dostępu każdego do dotyczących go dokumentów (...), c) wykonywania zadań ustawowych przez bliżej nieokreślone podmioty (...), d) prowadzenia badań naukowych za zgodą Prezesa IPN (...), e) prowadzenia działalności dziennikarskiej, o ile Prezes IPN wyrazi na to zgodę (...). (...) zarówno prowadzenie badań naukowych, jak i wolność wypowiedzi (co zakłada istnienie możliwości jej realizacji poprzez dostęp do informacji i jej rozpowszechnianie) – są wolnościami chronionymi konstytucyjnie (acz nie bezwzględnie).
2. Dostęp do archiwaliów IPN dla badań naukowych i w celu prowadzenia działalności dziennikarskiej nie może wyprzedzać ani umniejszać dostępu do nich osób inwigilowanych; (...) osobom tym służy konstytucyjnie gwarantowana autonomia informacyjna.
3. Określenie przesłanek dostępu do archiwaliów jest (...) instrumentem, który musi w czytelny i efektywny sposób chronić obie wartości na poziomie zapewniającym optymalną równowagę. Nie jest w związku z tym dopuszczalne udzielanie zgody na podstawie określeń blankietowych, nieostrych, niedających się zweryfikować.
4. (...) cel publicystyczny nie może być wyłącznym uzasadnieniem dostępności do materiałów IPN.
5. Dokumenty IPN są materiałami archiwalnymi w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (...), wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, jako archiwum wyodrębnione, w sprawach którego właściwym organem administracji rządowej jest Prezes IPN (...). Generalną zasadą udostępniania materiałów archiwalnych jest zachowanie 30-letniego okresu od ich wytworzenia (...) i nienaruszanie prawnie chronionych interesów Państwa i obywateli.
6. (...) archiwa IPN zawierają materiały i dokumenty, które były gromadzone w zasadzie bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, a wielokrotnie w sposób przestępczy. Dotyczy to w szczególności takich dokumentów, które powstawały w wyniku szantażu osób je sporządzających, przy czym trzeba w tym miejscu podkreślić, że szantaż materiałami kompromitującymi, czy dowodami przestępczej działalności, był środkiem w pewnych sytuacjach wręcz zalecanym dla pozyskania tajnego współpracownika.
7. Szeroki zakres uprawnień dziennikarskich do uzyskiwania informacji następnie przetwarzanych w materiał prasowy (...) sprawia, że przez pojęcie „prowadzenie działalno-

ści dziennikarskiej” należałoby rozumieć nieograniczony rodzaj aktywności dziennikarskiej i tym samym nieograniczony dostęp do materiałów IPN. Jednocześnie w systemie prawnym istnieje (...) zakaz wypowiadania w prasie opinii co do rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym przed wydaniem orzeczenia w pierwszej instancji. Powstawać może w tej sytuacji kwestia, czy zakaz z art. 13 ust. 1 prawa prasowego odnosi się także do postępowań lustracyjnych. Także więc w wypadku regulacji dostępności dziennikarzy do archiwaliów IPN powstaje konflikt wartości konstytucyjnych (wolność informacji – autonomia informacyjna), który musi być zminimalizowany przez ustawodawcę m.in. w drodze określenia granic demarkacyjnych zapewniających ochronę obu wartości, bez nadmiernego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla jednej kosztem drugiej. Określenie przez ustawę przesłanek udzielania zgody przez Prezesa IPN jest odpowiednim instrumentem służącym temu celowi.

8. Przewidując powszechny dostęp do informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne (art. 22 ustawy), ustawodawca, z niezrozumiałych w świetle Konstytucji względów, ograniczył dostęp, wyłączając tylko niektóre z danych wrażliwych. Wymieniono tu: pochodzenie etniczne lub rasowe, przekonania religijne, przynależność wyznaniową oraz dane o stanie zdrowia i życiu seksualnym (art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy). Jest to katalog zbyt wąski (...). Tego rodzaju pominięcie nie jest usprawiedliwione koniecznością lustracyjną. Lustracja ma na celu przecież ujawnienie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nim (...), a nie ujawnianie szeroko zakrojonej informacji o osobach podlegających lustracji.
9. (...) regulacja chroniąca dane adresowe i numery PESEL (...) jest ze wszech miar pożądana, podobnie jak (...) [ochrona danych osobowych osób pełniących] funkcje kierownicze w partiach współrządzących w czasach PRL oraz zajmujących kierownicze stanowiska w rządzie z tego samego okresu (...). Zrozumiałe jest w świetle całości unormowań ustawy o ujawnianiu informacji, że postępowaniem lustracyjnym objęte są wszystkie osoby pełniące ważniejsze funkcje publiczne (...) od 24 sierpnia 1989 r. (data desygnowania Tadeusza Mazowieckiego na Prezesa Rady Ministrów).
10. Jest zrozumiałe, że dla potrzeb toczących się postępowań lustracyjnych materiały w odpowiednim zakresie muszą być udostępniane bezzwłocznie. Nie znaczy to jednak, że także w innych, z wyjątkiem wyraźnie przewidzianych w ustawie, wypadkach, dokumenty te mogą być udostępniane, w tym także badaczom i dziennikarzom. Chodzi przecież o rzetelne badania i rzetelnie zbierane materiały prasowe. Pożądane byłoby więc, a wręcz wskazane, aby osoby, których dokumenty archiwalne dotyczą, mogły mieć zagwarantowane warunki wcześniejszego zrealizowania swoich praw z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. W przeciwnym wypadku cierpieć na tym będą nie tylko ich prawnie chronione interesy (art. 17 ust. 1 ustawy o archiwach), ale również badania naukowe prowadzone na podstawie materiałów nieskonfrontowanych z wiedzą osób, których dotyczą bezpośrednio. To samo, i w nie mniejszym stopniu, należy odnieść do działalności dziennikarskiej.
11. (...) w wypadku organów władzy publicznej oraz innych instytucji, organizacji i osób dostęp ten [do archiwów IPN] warunkowany jest wykonywaniem zadań ustawowych (...). W każdym z tych wypadków istnieć zatem musi wyraźna ustawowa podstawa prawna udostępnienia dokumentów. W wypadku badaczy i dziennikarzy nie może to być z istoty rzeczy rozwiązaniem analogiczne..

O. Kwestie proceduralne

1. Użyta w 1997 r. [w trakcie badania konstytucyjności ustawy lustracyjnej z 1997 r.] formuła „nie jest niezgodny” – na określenie relacji normy kontrolowanej z wzorcem konstytucyjnym [dawniej podwójne zaprzeczenie w formule „nie jest niezgodny” niejednokrotnie oznaczało logiczny skutek w postaci potwierdzenia konstytucyjności] – ma (...) obecnie już inne, jednoznacznie utrwalone znaczenie, wypracowane w wyniku ewolucji orzecznictwa. Obecnie formuły „nie jest niezgodny” używa się wyłącznie w odniesieniu do wypadku wskazania we wniosku nieadekwatnego wzorca: sytuacja gdy wniosek mylnie wskazuje niewłaściwy wzorzec, co powoduje, że Trybunał, w gruncie rzeczy nie badając adekwatności wzorca, nie wypowiada się w kwestii zgodności z Konstytucją, a badany przepis pozostaje konstytucyjny, ponieważ korzysta z nieobalonego domniemania swej konstytucyjności.
2. Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje kontroli identycznej (jeśli chodzi o przedmiot i skutki orzeczenia) jak ma to miejsce w wypadku kontroli naruszenia praw jednostki przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Niemniej poszczególne prawa i wolności Konwencji mogą być wykorzystane wspomagająco do rekonstrukcji treści wzorca kontroli konstytucyjnej, wykonywanej przez Trybunał.
3. (...) akty typu *soft-law* [np. Rezolucja nr 1096] nie tworzą wiążących wzorców kontroli konstytucyjnej. Są to jednak akty, które są pomyślane jako wytyczne kierunki interpretacyjne prawa – zarówno jeśli chodzi o przedmiot, jak i rekonstrukcję wzorca. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konstytucyjności, powinien je uwzględniać.
4. Nawet (...) przyjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych pozostaje w ramach swobody decyzyjnej ustawodawcy, chyba że poprzez ich ewidentną błędną konstrukcję można z góry przewidzieć całkowitą ich nieprzydatność do realizacji celów, dla których zostały stworzone.
5. (...) jeżeli wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (niewskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy (a także innej, niezbędnej), to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna.
6. (...) „możliwość zapoznania się z treścią ustawy” wpisuje się w szerszy problem zaufania do prawa, pewności prawa (art. 2 Konstytucji).
7. (...) do spełnienia warunku „ogłoszenia ustawy” konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego. Zasada taka podyktowana jest zarówno przez postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia „państwa prawnego”, jak i przez postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm.

8. (...) tekst jednolity, inaczej niż teksty ujednolicone, ma przymiot autentyczności taki sam jak tekst pierwotny ustawy. To co do tekstu jednolitego istnieje domniemanie, że kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca. Należy tu także uwzględnić, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...) tekst jednolity ogłasza się, jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się jej tekstem może być istotnie utrudnione.
9. (...) bardzo krytycznie należy ocenić wyznaczenie tak odległego terminu ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy lustracyjnej, tym bardziej że nakłada się to na poważne wątpliwości na płaszczyźnie intertemporalnej (wątpliwości co do terminów i czasowego zakresu obowiązywania poszczególnych norm). W takiej sytuacji brak tekstu jednolitego stwarza pułapkę dla adresatów norm prawnych, szczególnie że normy te nakładają obowiązki, których niewykonanie w terminie (upływającym przed datą opublikowania tekstu jednolitego) rodzi dla znacznej rzeszy osób zobowiązanych do składania oświadczeń daleko idące skutki w sferze wolności i praw. Uzasadnieniem nie może być tu konieczność natychmiastowego wejścia w życie zmienionych norm.
10. Nie może (...) rodzić negatywnych skutków prawnych dla osoby wypełniającej urzędowy wzór, ze względu na rozminięcie się treści normatywnej załącznika z postacią instruktywną wzoru.

V. Konsekwencje wyroku

A. Skutki wyroku dla systemu prawa

1. (...) pozostawianie bez echa prawodawczego wyroków Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wyjątkowo niekorzystnych skutków w funkcjonowaniu systemu obowiązującego prawa.
2. Skutki orzeczenia [TK] kształtować się mogą w rozmaity sposób z punktu widzenia oddziaływania na system prawa (...). Niekiedy sam wyrok Trybunału wystarcza, by przywrócić stan konstytucyjności; w takim wypadku zbędna jest nawet interwencja ustawodawcy. Częściej jednak, zwłaszcza wówczas gdy orzeczenie niekonstytucyjności dotyczy fragmentów mechanizmów wykreowanych przez kontrolowane normy, konieczne jest – po orzeczeniu Trybunału – działanie naprawcze ustawodawcy.
3. (...) gdy Trybunał – nie kwestionując samego mechanizmu (...) – uzna za niekonstytucyjny fragment reżimu prawnego tego mechanizmu (...) [wówczas] (...) po wydaniu wyroku przez (...), do czasu działania ustawodawcy, następuje przejściowe unieruchomienie mechanizmu, którego fragment okazał się niekonstytucyjny. Od ustawodawcy, nie od Trybunału Konstytucyjnego zależy, kiedy unieruchomiony mechanizm zacznie znów działać.
4. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie były normy ukształtowane w wyniku oddziaływania przepisów zmieniających na przepisy zmieniane. W

takim wypadku czasowe skutki orzeczenia Trybunału wyrażają się w utracie mocy przez normy uznane za niekonstytucyjne, z datą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw (...). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego pozbawia uznaną za niekonstytucyjną normę mocy obowiązującej, począwszy od daty publikacji orzeczenia Trybunału w organie promulgacyjnym. (...) Nie przesądza to jednak zakresu czasowego zastosowania stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału.

5. Mimo że utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne (derogacja, zmiana prawa w zakresie obowiązywania) następuje z datą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, to już sam fakt ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego, nie jest pozbawiony prawnego znaczenia. Od momentu publicznego ogłoszenia wyroku (co jest zawsze wcześniejsze niż moment derogacji niekonstytucyjnego przepisu, następującej przez promulgację wyroku w Dzienniku Ustaw) następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To sprawia, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne – albo w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału (...) – powinny uwzględniać to, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności.
6. Wszystkie organy działające w państwie mają obowiązek szanowania Konstytucji. Skoro zatem wiadomo, że jakieś normy zostały już uznane za niekonstytucyjne mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to nawet w okresie poprzedzającym oficjalną promulgację, wszystkie organy, w których gestii leży stosowanie aktu, z którego pochodzą zdyskwalifikowane konstytucyjnie normy, powinny w granicach, przysługującego im zakresu uznania administracyjnego, luzu decyzyjnego, z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących, działać w taki sposób, aby minimalizować skutki stosowania przepisów, o których już wiadomo, że są niekonstytucyjne.
7. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że dopiero formalna promulgacja wyroku powoduje taki właśnie skutek. Przeciwnie, wszystkie organy stosujące prawo powinny – w granicach swych kompetencji i umiejętności, z uwagi na brzmienie art. 7 i art. 8 Konstytucji – przeciwdziałać utrwalaniu niekonstytucyjnego stanu, nie zaś biernie oczekiwać na ostateczne usunięcie w formalny sposób z obrotu prawnego aktu, którego niekonstytucyjność już stwierdzono.
8. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji tylko w wypadku publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjnie gwarantowana powinność „niezwłoczności” (w innych wypadkach promulgacji powinność ta ma źródło w ustawodawstwie zwykłym). To różnicowanie jest zrozumiałe, gdy się zważy, że w wypadku orzeczenia TK chodzi o jak najszybsze wyeliminowanie z obrotu (systemu prawnego) norm uznanych za niekonstytucyjne, podczas gdy w wypadku promulgacji ustaw chodzi o wprowadzenie do obrotu norm, za którymi przemawia domniemanie konstytucyjności. Dlatego także z zasady należy minimalizować sytuację, gdy normy już uznane za niekonstytucyjne, formalnie jeszcze należące do systemu prawnego (i dlatego mogące podlegać stosowaniu), będą rzeczywiście stosowane.

B. Skutki wyroku dla osób niepodlegających (w świetle wyroku) lustracji

[Oświadczenia lustracyjne złożone przez osoby niepodlegające (w świetle wyroku lustracji) stają się] (...) lustracyjnie bezużyteczne, czyli nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia procedur lustracyjnych. Oświadczenia już złożone przez te osoby, na ręce wskazanych przez ustawę organów lub osób, winny być zwrócone. Obowiązek ten istnieje bez potrzeby wydawania w tej kwestii jakichkolwiek dodatkowych regulacji normatywnych.

C. Skutki wyroku dla osób podlegających (w świetle wyroku) lustracji

[W stosunku do osób, które nadal podlegają lustracji, nie ma obowiązku zwrotu złożonych oświadczeń lustracyjnych.] Oświadczenia te zostały złożone w wykonaniu ustawy nadal obowiązującej i w dobrej wierze, ale według wzoru, który wymagał w części instrukcyjnej ustosunkowania się do współpracy wyłącznie tajnej. W tej części zatem wszystkie te oświadczenia zachowały swój walor. Nie mogą być natomiast podstawą negatywnych skutków dla składających je osób w zakresie ewentualnej współpracy, o której mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji.

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDAŃ ODRĘBNYCH

Sędzia Jerzy Ciemniowski

Zdanie odrębne złożone zostało do wyroku w pkt 7 sentencji, w części dotyczącej art. 3a ust. 1 (definicja współpracy) ustawy lustracyjnej.

- Brak wyraźnego wysłowienia (...) warunków [postępowania lustracyjnego, sformułowanych w wyrokach z 10 listopada 1998 r. (K 39/97) oraz z 26 października 2005 r. (K 31/04)] może budzić wątpliwości co do ich respektowania przez ustawodawcę. Stwarza to także wątpliwości co do skutków ustawy w odniesieniu do osób, wobec których zapadły wyroki uniewinniające w sprawach rozpatrywanych pod rządami ustawy z 11 kwietnia 1997 r.

Sędzia Zbigniew Cieślak

Zdanie odrębne złożone zostało w zakresie, w jakim Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepisy art. 2, art. 4, art. 10, art. 11, art. 21b i art. 57 zaskarżonej ustawy lustracyjnej oraz art. 52a ustawy o IPN.

- W państwie suwerennym i demokratycznym ustawodawca ma obowiązek zmierzania się z trudną historią w imię dobra społeczeństwa oraz jednocześnie obowiązek stworzenia odpowiednich warunków działania tego państwa na przyszłość. To prawidłowe funkcjonowanie w imię dobra wspólnego i poszczególnych obywateli powinno być zapewnione poprzez obsadę funkcji, stanowisk, urzędów, zawodów osobami godnymi.
- Abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny przyświeca troska o stan praworządności w państwie, łącząca się z ochroną nadrzędności Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej (...). Realizacja tego celu głównego jest uwarunkowana w szczególności przestrzeganiem zasady prawdy obiektywnej (...). Powinnością Trybunału Konstytucyjnego jest więc dążenie do takiego wyjaśnienia sprawy, które stworzyłoby optymalne możliwości prawidłowego i obiektywnego jej rozstrzygnięcia (...). Waga realizacji tej dyrektywy jest tym większa ze względu na jednoinstancyjność postępowania przed Trybunałem, która wyklucza kontrolę wywiązania się przez ten organ z obowiązku zbadania wszystkich okoliczności niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Na Trybunale ciąży zatem szczególnie obowiązek wykorzystania wszelkich dostępnych środków umożliwiających stworzenie rzeczywistego obrazu danej sprawy, będącego podstawą do prawidłowego zastosowania przepisów konstytucyjnych.
- (...) procedura kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny opiera się na zasadzie skargowości (...). Z zasadą skargowości postępowania przed Trybunałem wiąże się w sposób ścisły zasada dyspozycyjności (rozporządzalności) przedmiotem postępowania, z której wywodzi się prawo wnioskodawcy do zmiany granic zaskarżenia, rozumiane jako sformułowanie nowego zarzutu, ze skutkiem prawnie wiążącym – wyznaczającym granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego (...). [W orzecznictwie Trybunału] (...) dominuje pogląd, w świetle którego „granice zaskarżenia może określić jedynie organ uprawniony do wystąpienia z

wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o wszczęcie postępowania”. Rozszerzenie wniosku grupy posłów z 8 stycznia 2007 r., dokonane pismem z 28 marca 2007 r. podpisanym jedynie przez prawidłowo umocowanego przedstawiciela wnioskodawcy, Trybunał powinien potraktować jako bezskuteczne i pominąć przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy. Bowiem w odniesieniu do przepisów znowelizowanej ustawy lustracyjnej wskazanych w piśmie z 28 marca 2007 r., do Trybunału Konstytucyjnego nie wpłynął wniosek pochodzący od legitymowanego podmiotu, a więc grupy co najmniej 50 posłów. W tym zakresie postępowanie w sprawie konstytucyjności ustawy lustracyjnej nie zostało w ogóle wszczęte.

- Preambuła będąca integralną częścią aktu normatywnego pomaga stosującym prawo organom i obywatelom sprecyzować treść chronionych wartości i je usystematyzować. Stanowi niezwykle ważne źródło (narzędzie) wykładni celowościowej ustawy.
- Katalog podmiotów uznanych za organy bezpieczeństwa państwa (...) stanowi autonomiczną decyzję ustawodawcy, kierującego się w tym wypadku kryterium tego, czy działalność tego podmiotu miała związek ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniem prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Nie jest zatem zasadnym zastosowanie jedynie kryterium prowadzenia działalności operacyjno-śledczej dla wyznaczenia katalogu organów bezpieczeństwa państwa. Bowiem działania organów represji były prowadzone systemowo i w sposób wzajemnie się warunkujący i wspierający.
- Istotą konstrukcji pojęć niedookreślonych jest zakodowana w niej swoboda oceny stanu faktycznego z punktu widzenia danej wartości. W ten sposób ustawodawca przenosi na podmiot stosujący prawo swoiste upoważnienie do bezpośredniej realizacji jakiegoś cennego dobra, w konkretnej sytuacji, gdyż chce ujawnienia się w danych warunkach skutku prawnego.
- Ustawodawca ma konstytucyjnie zagwarantowaną przestrzeń do samodzielnego stanowienia powszechnie obowiązującego prawa. Przestrzeń ta zezwala ustawodawcy na możliwość samodzielnego – w ramach tzw. autonomii woli ustawodawcy – kreowania zakresu podmiotowego m.in. ustawy lustracyjnej.
- Konsekwencją przyznania wartości historycznej (...) dokumentom [z art. 52a pkt 5 ustawy o IPN] jest przyjęcie, że nie należy z nimi wiązać jakichkolwiek domniemań co do ich zgodności z prawdą. Powinny one podlegać swobodnej ocenie, gdyż potwierdzają jedynie to, iż jakaś (dana) osoba złożyła oświadczenie o treści zawartej w dokumencie. Potwierdzeniem przypisania dokumentom wartości historycznej, jest również obowiązek ich uzupełniania, a nie usuwania w momencie, gdy okażą się niezgodne z prawdą (...).
- Ustawa lustracyjna nie ma na celu karania osób, które podjęły współpracę z organami bezpieczeństwa państwa, ale tych, które dopuściły się tzw. kłamstwa lustracyjnego. Celem lustracji jest ujawnianie faktu współpracy lub służby bądź ich braku, a tym samym zapewnienie jawności życia publicznego. Przedmiotem postępowania lustracyjnego jest prawdziwość oświadczenia lustracyjnego, a środkiem prowadzącym do realizacji celu tego postępowania jest sankcja zakazu pełnienia wskazanych funkcji i stanowisk. Sama współpraca nie zamyka obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych, gdyż negatywne konsekwencje pociąga za sobą nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia.
- Wymóg złożenia zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powinien być oceniany w kategoriach obowiązku wynikającego z szacunku, który winni jesteśmy ofiarom systemu totalitarnego oraz troski o prawo naszych potomnych do życia i kształtowania swoich postaw pośród ludzi prawych.
- Zastosowanie do procedury lustracyjnej przepisów postępowania karnego (...) nie może przesądzać o „penalności” całej ustawy lustracyjnej, gdyż zastosowana procedura służyć ma jedynie zwiększeniu uprawnień procesowych (i generalnie zwiększeniu ochrony prawnej) osoby, która zostanie jej poddana. Skutek sankcji zastosowanych w ustawie lustracyjnej nie ma bowiem charakteru kary (w rozumieniu prawa karnego) a ma charakter odebrania określonych przywilejów, z których korzystały (lub mogłyby korzystać) osoby objęte zakresem ustawy lustracyjnej.
- (...) prawo do kasacji w postępowaniu karnym nie jest prawem o charakterze konstytucyjnym. Ustawodawca może więc ograniczyć jego zakres, zawężając możliwość składania kasacji tylko do pewnych postępowań czy tylko do pewnego charakteru spraw. Ustawodawca ma możliwość miarkowania prawa do kasacji ze względu na rozmiar i charakter sankcji orzekanej wobec podmiotu zbiorowego (...). Konstytucja nie wprowadza żadnego merytorycznego kryterium, z którego należałoby wnioskować o obowiązku ustawodawcy wprowadzenia kasacji. W szczególności Konstytucja nie wskazuje na wagę sprawy, chociaż niewątpliwie względy celowościowe mogą uzasadniać objęcie kasacją spraw poważniejszych. Ocena tej celowości jest jednak domeną ustawodawcy i Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do jej kwestionowania. (...) Ograniczenie zakresu podmiotowego prawa do wniesienia kasacji na gruncie ustawy lustracyjnej mieści się w zakresie wspomnianej „swobody ustawodawcy”.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz

Zdanie odrębne złożone zostało do wyroku w zakresie, w jakim uznano w nim niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów, z wyjątkiem rozstrzygnięć odnoszących się do art. 4 pkt 23, art. 18 ust. 2 pkt 2 oraz art. 21a ust. 3 ustawy lustracyjnej, oraz w zakresie, w jakim uznano konstytucyjność art. 3a ust. 1 (definicja współpracy) jedynie w rozumieniu przyjętym w pkt 7 sentencji wyroku.

- (...) w obowiązującej Konstytucji nie znajdują podstaw do formułowania przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu „ustawowych ram regulacji problematyki lustracyjnej” ani szczegółowych standardów dla ustawodawcy w tej materii. (...) zasady funkcjonowania państwa opartego na rządach prawa nie uzasadniają czasowego ograniczenia obowiązywania i stosowania ustawy lustracyjnej do momentu osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych.
- Przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny (...) ogólna (...) i szczegółowa ocena „nowości normatywnych” wprowadzonych zakwestionowaną ustawą z 2006 r. [sugeruje, że] Trybunał Konstytucyjny z góry przesądza, iż model lustracji przyjęty w ustawie z 1997 r. i ukształtowany w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo TK, co do istoty nie może ulec zmianie, a ustawodawca w tym zakresie nie korzysta nawet ze względnej swobody prawodawczej. Taki kierunek orzekania zmierza do przekraczania konstytucyjnej roli Trybunału Konstytucyjnego i tym samym zagraża mechanizmom funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.
- (...) Badanie przez Trybunał konstytucyjności kwestionowanych regulacji powinno polegać przede wszystkim na ocenie ich zgodności z przepisami konstytucyjnymi stanowiącymi wzorce kontroli w danej sprawie, a także uwzględniać ukształtowaną w tym zakresie linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. (...) Te (...) uwagi nabierają szczególnego znaczenia, gdy przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego staje się tzw. lustracja, a więc akt normatywny, będący nośnikiem trudnej i jednoznacznie politycznej decyzji ustawodawcy. (...) decyzja prawodawcy co do przeprowadzenia tzw. lustracji, jak i wybór adekwatnego modelu, a więc środków zmierzających do realizacji tego celu, należy do tzw. względnej swobody ustawodawcy. (...) Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą podziału i równoważenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji) – ustawodawca korzysta ze swobody w zakresie normowania tzw. reżimu lustracyjnego. Jest to bowiem materia polityczna, a Trybunał Konstytucyjny, oceniając taką regulację, powinien kierować się szczególną powściągliwością i rozważą. (...) Tym bardziej więc ocena Trybunału Konstytucyjnego nie powinna ignorować, a wręcz przeciwnie winna respektować szczególnie społeczno-historyczny kontekst takiej regulacji.
- (...) Trybunał Konstytucyjny z założenia nie powinien oceniać celów i środków przyjętych przez ustawodawcę. W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje znaczna swoboda w określaniu treści prawa, a szczególnie celów i środków zmierzających do realizacji określonych założeń politycznych. (...) za politykę państwa odpowiadają organy polityczne – władza ustawodawcza i wykonawcza. To ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych w odniesieniu do wyboru adekwatnego, trafnego sposobu realizacji celów i środków urzeczywistniających założenia polityczne (...). Co do zasady, swoboda ustawodawcy we wskazanym zakresie nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego. (...) ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego.
- Swoboda ustawodawcy, także w odniesieniu do materii politycznej [nie ma charakteru nieograniczonego] (...). Wręcz przeciwnie, jej granice wyznaczają przede wszystkim prawa i wolności konstytucyjne. (...) Jednak nawet wtedy, punktem wyjścia dla oceny zgodności z Konstytucją musi być domniemanie konstytucyjności (...). Ma to szczególne znaczenie w razie postawienia ustawodawcy zarzutu sprzeczności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze, jak np. zasada demokratycznego państwa prawnego.
- Sama idea lustracji (...) nie stoi w opozycji do zasady demokratycznego państwa prawnego, (...) ma bowiem z reguły na celu zapewnienie jawności życia publicznego i ochronę interesu państwa, przede wszystkim poprzez eliminację możliwości szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące i poddanie tych faktów społecznemu osądowi.
- Lustracja może (...) służyć nie tylko zasadzie jawności życia publicznego, przejrzystości systemu sprawowania władzy, ale także ochronie samej demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącej dobro wspólne wszystkich obywateli (...).
- Przyjęcie konkretnego modelu lustracji należy do względnej swobody ustawodawcy i korzysta z domniemania konstytucyjności dopóty, dopóki nie zostanie wykazane, że konkretne rozwiązania normatywne, służące

do realizacji tego celu, przekraczają granice dopuszczalnych, z punktu widzenia ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych.

- Zgodnie z przyjętą linią orzecznictwa Trybunału: „wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno nastąpić w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję”. (...) Kwestionując konstytucyjność aktu normatywnego ze względu na naruszenie tzw. zasad poprawnej czy prawidłowej legislacji, nie można ignorować wskazanych wyżej założeń, ani tracić z pola widzenia tego, że powyższe zasady zostały wyprowadzone z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, które ma urzeczywistniać przede wszystkim sprawiedliwość społeczną.
- Nie zgadzam się z przyjętą w niniejszym wyroku tezą, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*), ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*). Tym bardziej, że wywodów Trybunału Konstytucyjnego nie cechuje w tym względzie konsekwencja. Taka zawężająca interpretacja zwrotu „osoby pełniące funkcje publiczne” (...) [tzn. kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*), ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*)] (...) nie uwzględnia *ratio legis* kwestionowanej ustawy z 2006 r. (...) To właśnie konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które ze względu na kwalifikacje etyczne, nieposzlakowaną opinię, nieskazitelny charakter, swoim dotychczasowym postępowaniem dawały i dają rękojmię należytego wykonywania zawodu i pełnienia funkcji – przesądziła o zakresie podmiotowym wyznaczonym w art. 4 zakwestionowanej ustawy z 2006 r.
- Zdefiniowanie „współpracy” jest (...) jednym z elementów służących realizacji podstawowego celu ustawy z 2006 r., a więc demontażu istotnej części dziedzictwa po byłym totalitarnym ustroju PRL. (...) Językowe reguły wykładni pozwalają na jednoznaczne ustalenie znaczenia „współpracy”, dla istoty której konieczne jest przeciwieństwo podjęcia działania, a więc nie tylko sama jej deklaracja. Nie ulega bowiem wątpliwości, że „współpraca” musi mieć charakter rzeczywisty, a więc materializować się w świadomych podejmowanych, konkretnych działaniach, odpowiadających wyżej wskazanym i sprecyzowanym kryteriom. Inną kwestią, podlegającą ocenie *in casu*, jest określenie rodzaju, intensywności i ewentualnie tzw. szkodliwości społecznej działań urzeczywistniających współpracę.
- Nie można (...) mówić o naruszeniu zasady poprawnej legislacji, jeśli w drodze prostej interpretacji treść zgodna z Konstytucją jest oczywista.
- Nie ulega wątpliwości, że ogłoszenie tekstu jednolitego aktu normatywnego znacznie ułatwia posługiwanie się jego tekstem, w szczególności w sytuacji, gdy był on uprzednio wielokrotnie nowelizowany albo też gdy liczba zmian miała znaczący charakter. Nie oznacza to jednak, że można zasadnie postawić zarzut niekonstytucyjności – naruszenia standardów prawidłowej legislacji – każdemu aktowi normatywnemu, w szczególności regulującemu sfery dotyczące konstytucyjnych praw i wolności, tylko z tej przyczyny, że nie został ogłoszony jego tekst jednolity. Prowadziłoby to bowiem do swoistego absurdu i umożliwiałoby zakwestionowanie konstytucyjności takich regulacji, jak np. (...) Kodeks cywilny (...).!
- Wynikłe z samych założeń lustracji ograniczenie prawa do prywatności, musi być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa, zatem za wyczerpujące przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się, ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, wkalkulowując określone ograniczenia, oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne (...).
- Podanie do publicznej wiadomości treści oświadczeń lustracyjnych osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu tej ustawy uznać należy za ograniczenie wolności i praw objętych nim osób, służące ochronie interesu publicznego, bezpieczeństwa państwa oraz ochronie praw i wolności innych osób, a więc uzasadnione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. (...) publikowanie rejestru oświadczeń lustracyjnych ma również walor realizacji jednej z fundamentalnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie transparentności życia publicznego przejawiającej się w prawie każdego obywatela do informacji (...).
- Katalog (...) miał zawierać dane osobowe tych osób, wobec których zachowały się dokumenty po pierwsze, wytworzone przez daną osobę lub przy jej udziale w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji (...), po drugie, z których wynika, że realizowała zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczała temu organowi informacje. (...) Opublikowane dane miały zatem dotyczyć osób, które współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym

zdobywaniu informacji. W (...) katalogu miały być (...) również publikowane dane osobowe tych osób, wobec których zachowały się dokumenty, z których wynika, że dana osoba po pierwsze, była traktowana przez organ bezpieczeństwa państwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji. (...) chodzi o dane osobowe osób, których „współdziałanie” z organami bezpieczeństwa państwa nie przybrało charakteru „współpracy”, o której mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z 2006 r. Z dokumentów wynika bowiem, że dana osoba albo była jedynie traktowana przez organy bezpieczeństwa jako tzw. tajny informator lub pomocnik, albo wyłącznie zobowiązała się do dostarczania informacji. Nie ma zatem dokumentów potwierdzających, że osoba taka podjęła rzeczywistą współpracę z organami bezpieczeństwa.

- Załącznik do ustawy o IPN zawiera tabelę, w której znajdują się wszystkie kategorie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, uwzględniającą zmieniającą się na przestrzeni lat nomenklaturę oraz różny stopień sformalizowania tej współpracy. (...) Użyte terminy odpowiadają różnym kategoriom, nazwom współpracy czy współdziałania z organami bezpieczeństwa państwa, jakimi na przestrzeni lat posługiwały się te służby. Sam fakt posłużenia się powyższymi terminami nie ma na celu legitymizacji instrukcji ani tym bardziej akceptacji działań podejmowanych przez organy bezpieczeństwa PRL. Służy natomiast wiernemu historycznie odtworzeniu zróżnicowanych form i rodzajów współpracy oraz współdziałania z organami bezpieczeństwa państwa, odpowiadającym treści dokumentów wytworzonych w okresie PRL przez aparat bezpieczeństwa państwa. Niezależnie od negatywnej oceny działań podejmowanych przez organy bezpieczeństwa PRL, nie sposób dziś określić ani współpracy z nimi, ani jej charakteru, bez posłużenia się dokumentami wytwarzanymi przez te służby.

Sędzia Wojciech Hermeliński

Zdanie odrębne złożone zostało do pkt 4, 13, 18, 22 oraz 40 wyroku, w zakresie, w jakim odnoszą się one do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14, art. 4 pkt 44 lit. a i pkt 52, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 57 ust. 1 w związku z art. 21e ust. 1 ustawy lustracyjnej.

- Gdyby intencją ustawodawcy było zdefiniowanie organów bezpieczeństwa państwa jako organów posiadających ogniwa śledcze lub operacyjne, znalazłoby to swój wyraz wprost w art. 2 ust. 1 zaskarżonej regulacji. Skoro zaś tak się nie stało, to trzeba przyjąć, że przy formułowaniu katalogu organów bezpieczeństwa państwa były prawdopodobnie brane pod uwagę także inne kryteria, których wyliczenia wprost ustawodawca nie uznał za celowe. W oparciu o preambułę do zaskarżonej ustawy, należałoby wśród nich wymienić przede wszystkim działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.
- (...) zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę
- (...) lustracja musi się opierać na zasadzie odpowiedzialności indywidualnej (a nie zbiorowej). Każdy przypadek jest więc oceniany oddzielnie, z uwzględnieniem zarówno osobistej sytuacji danej osoby podlegającej lustracji, jak i specyfiki instytucji, z którą osoba ta współpracowała.
- Mimo bogatego dorobku orzecznictwa i doktryny, nie sformułowano dotąd uniwersalnego kryterium pozwalającego na jednoznaczne rozpoznanie *in concreto* znamion funkcji publicznej, co potwierdził m.in. Sąd Najwyższy. (...) Duże problemy rodzi zwłaszcza ustalenie wzajemnego zakresu pojęć „osoba publiczna”, „osoba pełniąca funkcje publiczne” i „funkcjonariusz publiczny”, a także ustalenie ich relacji treściowych z pojęciem „funkcji/stanowisk wymagających zaufania publicznego” czy „zawodów zaufania publicznego”.
- Zdaniem Trybunału, pracownicy naukowcy i dziennikarze są wprawdzie osobami publicznymi, ale nie osobami pełniącymi funkcje publiczne. Pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest zaś „precyzyjnie zdefiniowane” na poziomie konstytucyjnym, wobec czego „ustawodawca [...] nie może nadawać im w drodze ustawy innego znaczenia, niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych”. (...) Samo wywiedzenie tego kryterium z przepisów wskazanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie, jak i jego zastosowanie może być zakwestionowane.
- Trybunał Konstytucyjny zajmował się dotychczas problematyką osób pełniących funkcje publiczne przede wszystkim w sytuacji, gdy ustawa zasadnicza nakładała na te osoby pewne dodatkowe ograniczenia, dotyczące: (...) [np.] ograniczenia prywatności ze względu na prawo do informacji publicznej (...). W związku z tym istniejący dorobek orzecznictwa musi być w niniejszej sprawie uwzględniany odpowiednio, biorąc pod uwagę fakt, że ani lustracja, ani tym bardziej jej zakres podmiotowy nie jest w ustawie zasadniczej wprost

uregulowany. Postulat ten jest tym bardziej zasadny, że Trybunał był dotychczas dosyć powściągliwy w formułowaniu ogólnej definicji osób pełniących funkcje publiczne.

- Nie ulega wątpliwości, że (...) [obok pracowników nauki i szkolnictwa wyższego (z wyjątkiem niepublicznych szkół wyższych), którzy zajmują stanowiska kierownicze, także – ze względu na specyfikę ich pracy – szeregowi pracownicy nauki i szkolnictwa wyższego (profesorzy zwyczajni, nadzwyczajni, wizytujący, docenci, adiunkci, starsi wykładowcy)] są to osoby od których można oczekiwać spełniania wyjątkowo wysokich standardów moralnych i etycznych.
- (...) zadaniem dziennikarzy jest „służba społeczeństwu i państwu”. (...) wszyscy dziennikarze – także nie zajmujący żadnych stanowisk w redakcjach – pełnią funkcje publiczne w najszerszym tego słowa znaczeniu. Mają oni duże możliwości kształtowania opinii publicznej (nie bez przyczyny media są przecież nazywane „czwartą władzą”), nierzadko większe niż inne kategorie osób poddane lustracji (np. posłowie czy adwokaci), zasadna więc wydaje się konieczność uzyskania informacji o ich przeszłości. Fakt, że nie wydają oni decyzji administracyjnych ani nie rozporządzają mieniem państwowym czy komunalnym ma znaczenie drugorzędne. (...) stanowisko to zdaje się podzielać przynajmniej część środowiska dziennikarskiego.
- Z punktu widzenia celów zaskarżonej ustawy definicja dziennikarza zawarta w prawie prasowym wydaje się być niewystarczająco precyzyjna. Przede wszystkim może ona być w praktyce zbyt szeroka, bo traktowana w sposób dosłowny nakłada obowiązek lustracyjny na przykład na osoby, które przygotowały w życiu tylko jeden materiał redakcyjny. Poza tym nie określa w sposób jednoznaczny, jak traktować na przykład dziennikarzy zagranicznych albo osoby publikujące glosy do orzeczeń sądowych, ekspertyzy czy artykuły naukowe w czasopiśmie specjalistycznych. (...) należy uznać dopuszczalność lustracji przynajmniej tych dziennikarzy, którzy stale i zawodowo współpracują z redakcjami, a pożądane byłoby ewentualne dalsze zawężenie tej grupy przez ustawodawcę.
- Ze względu na ogromne możliwości oddziaływania dziennikarzy i pracowników naukowych na opinię publiczną, obowiązek ujawnienia przez nich faktu współpracy z organami bezpieczeństwa (...) [wydaje się być] usprawiedliwione i proporcjonalne do chronionej wartości ograniczenia ich praw. Przyczynia się (...) [także] do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, w kalkulując określone ograniczenia oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne.
- (...) zasada, że osoby pełniące funkcje publiczne muszą się godzić z ograniczeniem swojej prywatności i autonomii informacyjnej w stopniu nieporównanie większym niż zwykli obywatele, odnosi się także do przeszłości tych osób. „Usprawiedliwione zainteresowanie” opinii publicznej ich życiem może obejmować także fakt ich ewentualnej współpracy z organami bezpieczeństwa PRL. Co więcej, „ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można [...] rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób, lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych.
- Swoboda ustawodawcy we wkraczaniu w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej osób publicznych w tym zakresie jest jednak ograniczona zasadami wynikającymi z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Ograniczenie prawa do autonomii informacyjnej i prywatności osób lustrowanych musi mieć charakter subsydiarny, to znaczy być środkiem możliwie najmniej dotkliwym dla tych osób.
- Dane zawarte w rejestrze muszą być przecież wystarczające dla jednoznacznej identyfikacji autora oświadczenia lustracyjnego, bo pomyłki co do tożsamości tych osób mogą doprowadzić do ostracyzmu środowiskowego i – jak to ujmuje Trybunał – „swoistej kary infamii”. W interesie samych osób składających oświadczenie leży więc podanie wystarczającego zakresu informacji, aby minimalizować ryzyko ewentualnych błędów.
- Bez sankcji prawnych zaskarżona ustawa staje się „martwym” aktem prawnym, a wynikające z niej obowiązki będą w praktyce nie do wyegzekwowania, co podważa całą zasadność jej uchwalenia.
- Mechaniczne pozbawienie sprawowanej funkcji narusza powszechnie uznaną zasadę ogólną prawa, że sankcja powinna być zróżnicowana w zależności od stopnia winy i okoliczności działania sprawcy, inaczej bowiem nie jest sprawiedliwa.

- (...) w ustawie lustracyjnej nie określono wprost, że sankcja za niedotrzymanie terminu złożenia oświadczenia lustracyjnego ma trwać 10 lat, a więc równie długo, jak sankcja za złożenie fałszywego oświadczenia. (...) Wobec quasi-penalnego charakteru całej ustawy lustracyjnej, niedookreśloność sankcji za niezłożenie oświadczenia lustracyjnego jest wysoce wątpliwa z punktu widzenia zasad pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, wynikających z art. 2 Konstytucji.

Sędzia Teresa Liszcz

Zdanie odrębne złożone zostało do wyroku, a w szczególności do pkt 1, 4, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 30, 31, 33, 51, 60, 62, 65, 69 i 76 sentencji oraz do uzasadnienia.

- Ustawa lustracyjna nie ma charakteru karnego (penalnego), [gdyż] nie chodzi w niej o sankcjonowanie współpracy z organami bezpieczeństwa totalitarnego państwa.
- Procedura lustracji jest mechanizmem badania prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność, w celu ujawnienia prawdy o ich funkcjonowaniu w państwie totalitarnym. Sankcje przewidziane przez ustawę nie są uruchamiane ze względu na fakt współpracy z reżimem komunistycznym, ale jako skutek udowodnionego na drodze sądowej kłamstwa lustracyjnego albo niepodporządkowania się przepisom obowiązującego prawa i niezłożenia oświadczenia lustracyjnego przez osoby objęte zakresem podmiotowym ustawy.
- Nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. świadczy o tym, że postępowanie lustracyjne nie ma charakteru karnego; gdyby tak było, przepisy k.p.k. należałoby do niego stosować wprost, a nie odpowiednio. (...) Trybunał – paradoksalnie – wyprowadza penalny charakter regulacji między innymi z nakazu odpowiedniego stosowania w postępowaniu lustracyjnym przepisów k.p.k. Tymczasem nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. ma na celu zapewnienie osobie lustrowanej wszelkich gwarancji procesowych, jak np. stosowania zasady *in dubio pro reo* (tłumaczenia nie dających się usunąć wątpliwości na korzyść osoby lustrowanej) oraz prawa do obrony.
- W niniejszej sprawie żądanie wnioskodawców miało charakter alternatywny. Natomiast Trybunał zastosował swoistą, niespotykaną dotąd w praktyce orzeczniczej, kompilację alternatywnych wniosków. Nie rozpatrywał zgodności z Konstytucją i innymi wzorcami kontroli całej ustawy, ale odniósł się do wszystkich konkretnych, zaskarżonych przepisów, analizując dodatkowo (wybiórczo) niektóre przepisy nie zaskarżone indywidualnie. Samodzielnie rozszerzył zatem zakres rozpoznania, analizując indywidualnie zaskarżone oraz dowolnie wybrane przepisy ustawy lustracyjnej. Taki charakter sentencji świadczy o pewnej dowolności Trybunału we wskazywaniu i analizowaniu przepisów ustawy lustracyjnej. Wykracza to poza akceptowalne granice reguły oceny wniosku *in favorem* wnioskodawcy.
- Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją, a ciężar dowodu ich niekonstytucyjności spoczywa na podmiocie kwestionującym to założenie. Dopóki nie zostaną powołane konkretne i przekonujące argumenty na rzecz niezgodności z Konstytucją, dopóty Trybunał musi uznawać kontrolowane normy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a on sam stałby się organem orzekającym z własnej inicjatywy.
- Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – będą najlepiej służyły realizacji tych celów.
- W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał negował ciągłość aksjologicznych podstaw państwowości i systemu prawnego, obowiązujących przed i po politycznym przełomie roku 1989, aprobując ocenę zawartą w uchwale Senatu RP z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (M. P. Nr 12, poz. 200). Warto przypomnieć, że uchwała ta uznawała „państwo utworzone w wyniku II wojny światowej na ziemiach polskich i funkcjonujące w latach 1944-1989 za niedemokratyczne państwo o totalitarnym systemie władzy, będące elementem światowego systemu komunistycznego, pozbawione suwerenności i nie realizujące zasady zwierzchnictwa Narodu”. Widoczna była też tendencja do bardziej elastycznej wykładni przepisów konstytucyjnych stosowanych w okresie transformacji ustrojowej.
- Szereg też kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy zostało przez Trybunał wyprowadzone bezpośrednio z treści rezolucji nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotyczącej środków demontażu dyktanda po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych. (...) rezolucja [ta] nie jest jednak aktem o charakterze normatywnym (bezwzględnie wiążącym), ma jedynie charakter zbioru zaleceń skierowanych do poszczególnych państw członkowskich. (...) ma ponadto (z natury rzeczy) charakter ramowy i syntetyzuje wyniki aktywności legislacyjnej wielu różnych państw naszego regionu.

- Orzeczenia Trybunału są ostateczne i powszechnie obowiązujące, kształtują sytuację prawną nie tylko uczestników postępowania, ale wszystkich adresatów przepisów poddanych kontroli. Korelatem tego waloru orzeczeń Trybunału jest obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy w warunkach gwarantujących pełną bezstronność. (...) W postępowaniu przed Trybunałem nie obowiązuje zasada pełnej kontrydiktoryjności i prawdy formalnej (jak w postępowaniu cywilnym).
- Z uwagi na stopień skomplikowania badanej materii wyznaczenie terminu rozprawy na 9 i 10 nie pozwalało na rzetelne przygotowanie się do rozprawy i pełne odniesienie się do zgłoszonej argumentacji.
- (...) kompetencja do podjęcia decyzji o wyłączeniu Sędziów przysługuje całemu składowi orzekającemu Trybunału, nie zaś jednoosobowo jego Prezesowi. Ponadto, z chwilą otwarcia rozprawy kierownictwo przewodu przed Trybunałem pełni, z wyjątkiem spraw wyraźnie wskazanych, przewodniczący składu orzekającego. Co do zasady, brak jest natomiast podstaw normatywnych dla aktywności procesowej w toku rozprawy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- Opinie doktryny i orzecznictwa w kwestii charakteru prawnego preambuły aktu prawnego są podzielone, aczkolwiek wedle stanowiska dominującego należy ją oceniać *ad casum*. (...) preambuła ustawy lustracyjnej nie ma samoistnego charakteru normatywnego. Określa ona ogólnie cele ustawy, co ma istotne znaczenie dla wykładni przepisów z części artykułowej. Co do zasady, nie stanowi źródła uprawnień ani obowiązków jakichkolwiek podmiotów, a na jej podstawie nie mogą być wydawane indywidualne rozstrzygnięcia. (...) Trybunał stwierdził [już w swoim dotychczasowym orzecznictwie], że z tekstu preambuły nie można wywodzić norm prawnych w ścisłym znaczeniu.
- (...) brak jest konstytucyjnego czy też ustawowego określenia pojęcia „organy bezpieczeństwa państwa”. Wprawdzie zastane intuicje znaczeniowe przywodzą na myśl tzw. organy siłowe, stosujące przymus bezpośredni oraz prowadzące działalność operacyjną lub śledczą, jednak ustawodawca, kierując się celami określonymi w preambule ustawy, miał prawo nadać temu pojęciu inne, szersze znaczenie. Warto przypomnieć bardziej liberalne stanowisko zaprezentowane przez Trybunał – w podobnej kwestii – w sprawach sygn. *K 15/93* („Współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniana negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska i jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce”) oraz sygn. *K 11/99* (...).
- Odrzucenie przez Trybunał czytelnie obranego (i uzasadnionego) przez ustawodawcę kryterium, które zdecydowało o zaliczeniu poszczególnych organów władzy PRL do katalogu „organów bezpieczeństwa państwa”, a następnie sformułowanie kryterium własnego zdaje się wykraczać poza dopuszczalne granice kontroli.
- Odnosząc się do zakresu podmiotowego ustaw lustracyjnych, Trybunał używał w swoim dotychczasowym orzecznictwie bardziej ogólnych sformułowań: „funkcje publiczne” (sygn. *K 7/01*) albo „stanowiska publiczne, wymagające publicznego zaufania, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność” (sygn. *K 24/98*). Tymczasem w niniejszym orzeczeniu Trybunał uznał, że zakres podmiotowy ustawy lustracyjnej powinien być zbieżny z zakresem desygnatów pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne”. Co więcej, przyjął wąskie rozumienie tego zwrotu, oparte prawie wyłącznie na wykładni gramatycznej art. 61 Konstytucji.
- Celem lustracji nie jest tylko oczyszczanie aparatu władzy z ludzi uwikłanych w związki z reżimem komunistycznym. Mechanizm ten służy budowie pluralistycznego i prawdziwie wolnego społeczeństwa obywatelskiego, które nie może być identyfikowane jedynie z władzą i jej instytucjami. Nie można ograniczać mechanizmów zapewniających transparentność i jawność życia publicznego, przyjmując jako wyłączne kryterium posiadanie kompetencji decyzyjnych, zarządzanie majątkiem publicznym albo trwałe związki strukturalne z jednostkami organizacyjnymi aparatu władzy.
- Parlament, dążąc do osiągnięcia celów opisanych w preambule (które przecież nie zostały zakwestionowane), mógł rozszerzyć zakres podmiotowy ustawy lustracyjnej na inne osoby publiczne, nie będące jednocześnie osobami pełniącymi funkcje publiczne *sensu stricto*, np. na dziennikarzy, traktowanych wszak w powszechnym odbiorze jako „czwarta władza”, czy też pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych. Obydwie te grupy, nie posiadając formalnych kompetencji do władczego wpływania na sytuację prawną innych osób, kształtują bowiem w sposób niekwestionowany i ponadprzeciętny opinię publiczną.
- Skutek w postaci niekonstytucyjności występuje tylko wtedy, kiedy nie jest możliwa jakakolwiek racjonalna interpretacja badanego przepisu przy użyciu znanych metod wykładni. W przeciwnym razie użycie każdego pojęcia o nieostrym zakresie znaczeniowym musiałoby powodować wątpliwości co do konstytucyjności przepisu.
- Nie ulega wątpliwości, że sfera prywatności naruszana jest przez sam obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał jednak, że znajduje to uzasadnienie w

przyjętej przez racjonalnego ustawodawcę ogólnej koncepcji lustracji i jest bezpośrednią konsekwencją woli pełnienia funkcji publicznej.

- Pewnym nadużyciem są stwierdzenia, że ustawa została „formalnie rzecz biorąc promulgowana”, lecz tylko tekst jednolity mógł być „źródłem odczytania treści ustawy lustracyjnej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 lutego 2007 r.”, a jego brak stwarza „pułapkę” dla adresatów norm prawnych. Brak tekstu jednolitego mógł utrudniać, a nie uniemożliwiać zapoznanie się z treścią norm ustawy lustracyjnej w brzmieniu nadanym nowelizacją z 14 lutego 2007 r. Wszak funkcjonowanie całego systemu prawnego opiera się na założeniu znajomości przepisów prawa promulgowanych we właściwym trybie.
- Ustawa lustracyjna przewiduje, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego traktuje się jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia jej pełnionej przez nią funkcji publicznej. (...) Sankcją w przypadku „kłamstwa lustracyjnego” jest zatem obligatoryjne pozbawienie funkcji publicznej. Sankcja ta jest (...) jednocześnie konieczna i wystarczająca, aby osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia lustracyjnego wykonały ten obowiązek. W przeciwnym razie godzą się one na brak możliwości pełnienia określonych ról publicznych.
- Nieporozumieniem jest wymaganie od ustawodawcy, aby stwarzał możliwość indywidualizacji w orzeczeniach sądowych sankcji za złożenie fałszywego oświadczenia o braku współpracy, w szczególności, aby ustawa pozwalała różnicować okres, na który „kłamca lustracyjny” traci prawo do piastowania określonych w ustawie funkcji publicznych. Ten postulat można by uznać za racjonalny, gdyby chodziło o karanie za naganą współpracę z organami bezpieczeństwa, która, oczywiście, w poszczególnych przypadkach miała zróżnicowany stopień szkodliwości społecznej i różny stopień zawinienia.
- Stanowisko większości Trybunału, uznające za niezgodne z Konstytucją przepis określający jednolity, sztywny okres pozbawienia prawa pełnienia funkcji przez „kłamcę lustracyjnego” jest konsekwencją błędnego założenia, że sankcja ta ma charakter karny. Tymczasem tego rodzaju sankcje funkcjonują od dawna w pragmatykach pracowniczych
- Rolą sądu w postępowaniu lustracyjnym nie jest orzekanie o sankcji (jej wysokości) lecz weryfikowanie prawdziwości oświadczeń lustracyjnych.
- Krytycznie należy ocenić brak proporcjonalności w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały, uchyla się od wykonania obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego – a tym samym uniemożliwia osiągnięcie celu ustawy – oraz wobec osoby, która dopuszcza się nieznacznego uchybienia terminu, w szczególności jeżeli ma ono charakter niezawiniony. Krytyczna ocena takiego rozwiązania jest standardem w orzecznictwie europejskim.
- Standard konstytucyjny obejmuje prawo do dostępu do sądu (ściślej – do dwóch instancji sądowych), nie gwarantuje zaś „prawa do kasacji”, zwłaszcza ukształtowanej jako nadzwyczajny środek zaskarżenia.
- W uzasadnieniu nie podjęto wątku – znanego przecież dotychczasowemu orzecznictwu – problemu bezzasadności rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o wzorce konwencyjne w sytuacji istnienia analogicznej, stosunkowo precyzyjnej regulacji konstytucyjnej
- Brak ustawowych ograniczeń swobody decyzyjnej tego organu [Prezesa IPN] (...) stwarza (...) ryzyko arbitralności i nierównego traktowania podmiotów podobnych.
- Niniejsze orzeczenie Trybunału sprowadza proces lustracji do roli mechanizmu pozornego, fasadowego. Z jednej strony, orzecznictwo Trybunału uznaje dopuszczalność i potrzebę lustracji, a z drugiej obwarowuje ją wymaganiami, które mogą wręcz uniemożliwiać skuteczne jej przeprowadzenie. Z jednej strony, uznaje nienaruszalność akt wytworzonych przez organy bezpieczeństwa, jako dokumentów o randze historycznej; z drugiej zaś określa wymagania dotyczące dostępu i korzystania z nich w sposób, który radykalnie ogranicza swobodę ustawodawcy oraz utrudnia (a w zasadzie uniemożliwia) stanowienie w tym zakresie rozwiązań operatywnych.

Sędzia Ewa Łętowska

Zdanie odrębne złożone zostało do wyroku w pkt 7 sentencji, w zakresie stwierdzającym zgodność z Konstytucją art. 3a ust. 1 (definicja współpracy) zaskarżonej ustawy.

- Definicja współpracy w zaskarżonej ustawie nie odpowiada kryteriom właściwym dla postępowania lustracyjnego, wymagającym wyraźnego wskazania w przepisie, aby współpraca była świadoma, tajna, wiążąca się z operacyjnym zdobywaniem informacji i zmaterializowana (rzeczywista). (...) Tego rodzaju wymogi zostały sformułowane w *acquis constitutionnel* [K 39/97 oraz K 31/04] już na tle obowiązującej Konstytucji z 1997 r., które przy niezmiennych okolicznościach konstytucyjnych tworzy konieczną przesłankę dla

działalności ustawodawcy zwykłego, także gdy zmierza on zmienić ustawę, w związku z którą doszło do wypracowania wzorca konstytucyjnego.

- Formuła użyta w orzeczeniu, (...) niewymieniająca wskazanych wyżej kryteriów może sugerować dezaktualizację *acquis constitutionnel* już wypracowanego pod rządem Konstytucji z 1997 r., które to *acquis* obowiązany jest szanować także sam Trybunał Konstytucyjny, a także być źródłem nieuzasadnionych wątpliwości co do aktualności prawomocnych wyroków oczyszczających w postępowaniach lustracyjnych, prowadzonych pod rządem ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. (...)

Sędzia Marek Mazurkiewicz

Zdanie odrębne złożone zostało w odniesieniu do pkt 7 i 8 sentencji wyroku, w części dotyczącej zgodności z Konstytucją art. 3a ust 1 (definicja współpracy) i art. 3a ust. 2 (szczególny wypadek współpracy) zaskarżonej ustawy.

- Zasada państwa prawnego (...) wymaga stanowienia norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. (...) Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (...). W szczególności ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa (...). Jest bezsporne, że ustawa lustracyjna ma charakter represyjny. W konsekwencji przepisy dotyczące sfery tak wrażliwej jak problematyka lustracyjna powinny być konstruowane w sposób stwarzający jak najmniejsze pole niepewności prawnej dla osób, których dotyczy.
- (...) przepis art. 3a ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r. został uchwalony w brzmieniu identycznym jak pierwotne brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. przed ogłoszeniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie *K 39/97*. Ustawodawca nie uwzględnił (...) przy redagowaniu przepisu art. 3a ust. 1 nowej ustawy (...) wynikających z treści [tego] wyroku (...) wytycznych Trybunału dotyczących stwierdzonych przez Trybunał uchybień legislacyjnych w zakresie braku należytej określoności i precyzji wyznaczenia dopuszczalnych granic ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności obywateli, a także wytycznych należytego rozumienia „współpracy” (pięć przesłanek wskazanych w uzasadnieniu wyroku *K 39/97*). (...) Stworzył ponownie stan niepewności w zakresie konstytucyjnie chronionych wolności i praw obywateli oraz naruszył zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nie dopełnił obowiązku zapewnienia tym obywatelom bezpieczeństwa prawnego w postępowaniu lustracyjnym.
- Jeszcze większe zastrzeżenia co do jego zgodności z art. 2 Konstytucji budzi przepis art. 3a ust. 2 [zaskarżonej] ustawy, (...) [który] stanowi, że „Współpracą w rozumieniu ustawy jest również świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela”.
- Wprowadzenie przez ustawodawcę 18 lat po transformacji ustrojowej w Polsce przepisu art. 3a ust. 2 ustawy, regulującego nową, nieznaną dotychczas formę działalności, podlegającej obowiązkowi zgłoszenia w oświadczeniu lustracyjnym, nie tylko rozszerza zakres represyjności kontrolowanej ustawy, ale też zmusza osoby, których przepis ten dotyczy, do samooskarżenia o możliwe popełnienie przestępstwa, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) i niezgodne z art. 6 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
- (...) określenia użyte w art. 3a ust. 2 są zbyt ogólne, umożliwiają dowolność i nadmierną swobodę ich interpretacji. Umożliwiają bowiem traktowanie jako współpracy – każdego przypadkowego udzielenia informacji, niezależnie od jej wagi, gdy udzielający wiedział tylko, że rozmawia z przedstawicielem organów bezpieczeństwa.
- Przepis art. 3a ust. 2 [przyznaje też] pracownikom Instytutu Pamięi Narodowej i organom orzekającym stosującym ustawę możliwość zbyt dużej dowolności w decydowaniu o zakwalifikowaniu konkretnej osoby jako współpracującej lub nie współpracującej z organami bezpieczeństwa państwa i w konsekwencji – do decydowania o prawdziwości oświadczenia, o którym mówi art. 7 ust. 1 ustawy z 18 października 2006 r., złożonego przez osobę do tego zobowiązaną. Decyduje także o umieszczeniu określonej osoby w katalogach, których otwarcie przewiduje ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięi Narodowej oraz o zastosowaniu sankcji za „kłamstwo lustracyjne”.

Sędzia Mirosław Wyrzykowski

Zdanie odrębne złożone zostało do wyroku w części dotyczącej art. 3a ust. 1 (definicja współpracy) zaskarżonej ustawy (pkt 7 sentencji) z powodów wskazanych szczegółowo w zdaniach odrębnych sędziów: Jerzego Ciemniewskiego, Ewy Łętowskiej i Marka Mazurkiewicza.

- (...) definicja współpracy determinuje w zasadniczy sposób skutki ustawy lustracyjnej. (...) określa (...) sytuację prawną osób składających oświadczenie lustracyjne, a tym samym zasięg dotkliwych (...) konsekwencji dla adresatów tej normy prawnej.
- Powtórzenie przez ustawodawcę definicji współpracy, jaka zawarta była w ustawie z 1997 r., bez poddania jej modyfikacji w zakresie wynikającym z treści wyroku w sprawie o sygn. K 39/97, sugeruje celowe lekceważenie znaczenia wyroku sądu konstytucyjnego, a tym samym celowe nadanie nieprecyzyjnego brzmienia (uniemożliwiającego ustalenie jednoznacznego zakresu) tej definicji (...). Nieuwzględnienie w definicji współpracy treści wcześniejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji uchwalania nowej regulacji ustawowej, wskazywać może na intencje ustawodawcy pominięcia wyroku TK, a tym samym utrwalenia niekonstytucyjnego brzmienia przepisu, który ma podstawowe znaczenie dla procesu lustracji.
- Obowiązkiem ustawodawcy jest działanie zmierzające do optymalnego w danych okolicznościach poszerzenia praw jednostki i likwidowania ograniczeń jej wolności. Jest to wymóg, którego realizacja wymaga najwyższej staranności legislacyjnej.

Sędzia Bohdan Zdziennicki

Zdanie odrębne złożone zostało do wyroku w zakresie, w jakim Trybunał nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że niekonstytucyjna jest cała ustawa lustracyjna z 2006 r. w brzmieniu nadanym jej ustawą nowelizującą z 2007 r. Całość wskazanych przepisów jest niekonstytucyjna zarówno ze względu na naruszenie trybu wymaganego do ich wydania, jak i ze względu na ich treść.

- Trybunał orzeka biorąc pod uwagę zarówno treść kontrolowanych ustaw, jak też tryb wymagany przepisami prawa do ich wydania oraz kompetencje do wydania ustawy. Zawsze z urzędu bada tryb wymagany przepisami prawa do wydania ustawy, a więc „niezależnie od treści i zakresu złożonego wniosku”. Stwierdzenie, że zaskarżone przepisy zostały wydane z naruszeniem obowiązującej procedury legislacyjnej jest „wystarczającą przesłanką do uznania ich niekonstytucyjności”. Ta kwestia ma zupełnie fundamentalne znaczenie, kiedy wprowadzane rozwiązania prawne dotyczą spraw związanych z wolnościami, prawami i obowiązkami człowieka i obywatela.
- W myśl art. 122 ust. 3 Konstytucji Prezydent nie może podpisać ustawy, którą uważa za sprzeczną z Konstytucją bez wyczerpania przewidzianej we wskazanym przepisie procedury związanej z prewencyjną kontrolą konstytucyjności ustawy (...). (...) [natomiast] Prezydent RP podpisując (...) ustawę [lustracyjną] w jej pierwotnym brzmieniu („ustawę-matkę”) publicznie oświadczył, że kilka zasad przyjętych w ustawie budzi Jego zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne (...). (...) nie uruchomił trybu przewidzianego dla usunięcia zastrzeżeń wobec jej konstytucyjności. Naruszony został więc art. 122 ust. 3 w związku z art. 7 i art. 126 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. [Za to,] (...) zgodnie z prezydencką propozycją nowelizacji (...) została przyjęta ustawa z dnia 14 lutego 2007 r. (...). Zatem wskazane naruszenie procedury legislacyjnej spowodowało niekonstytucyjność ustawy z 18 października 2006 r. („ustawy-matki”), a tym samym i jej późniejszej nowelizacji.
- Prawo służy rozwiązywaniu bieżących potrzeb. Do historii i związanych z nią dokumentów odwołujemy się, aby podkreślić ciągłość funkcjonujących zasad i instytucji prawnych. Wzmacnia to szacunek dla tradycji i służy budowaniu związanego z nią prestiżu i autorytetu prawa. (...) [Natomiast] Już sam tytuł ustawy lustracyjnej wskazuje, że dotyczy ona historii („lat 1944-1990”). Z punktu widzenia obowiązującego w państwie porządku normatywnego jest to sytuacja nietypowa, gdyż próbuje się wykorzystać regulacje prawne dla rozliczania wydarzeń i zjawisk z przeszłości. Mamy więc do czynienia z rozwiązaniami nadzwyczajnymi, nieznanymi zwykłemu ustawodawstwu.
- Niedopuszczalne jest karanie dyskrejonalnie wybieranych osób za czyny lub zaniebdania, które w czasie, gdy miały miejsce były dozwolone i nie mogą być uznane za przestępstwo zgodnie z ogólnymi zasadami prawa przyjętymi przez cywilizowane narody.
- Rezolucja nr 1096 (1996) Rady Europy określa nieprzekraczalne ramy dla wszelkich działań lustracyjnych. Należy odróżnić lustrację od ścigania czynów przestępczych, popełnionych przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu komunistycznego, które powinny być ścigane na drodze sądowej i karane zgodnie z obowiązującym kodeksem karnym. (...) do lustracji mogą być stosowane tylko rozwiązania administracyjne (...). (...) celem lustracji prowadzonej przy pomocy środków administracyjnych nie jest więc żadne mniej lub więcej otwarte, czy też zakamuflowane karanie osób. [Zatem] (...) wobec tak jednoznacznego celu lustracji wynikającego z obowiązujących europejskich standardów powinna być ona ograniczona w czasie.

- Raport Komitetu do spraw Prawa i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (dok. 7568 z 3 czerwca 1996 r.) wskazuje, że zakaz piastowania urzędu (stanowisk) na podstawie lustracji nie powinien obowiązywać przez okres dłuższy niż pięć lat. Nie powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka. Według Raportu środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać najpóźniej po 31 grudnia 1999 roku. Do tego czasu bowiem nowy system demokratyczny powinien już ugruntować się we wszystkich byłych totalitarnych krajach komunistycznych.
- Fundamentem demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczypospolita Polska, jest zasada nadrzędności Konstytucji. Wszystkie ustawy muszą więc być dostosowane do wymogów i rygorów konstytucyjnych. Kategorycznie wykluczone jest odwrócenie tej sytuacji, to znaczy nowelizacja Konstytucji tylko po to aby dostosować ją do wymagań i założeń określonych ustaw.
- Gwarantowana przez demokratyczne państwo prawne wolność myśli i sumienia pozwala każdemu swobodnie wyznawać, przyjmować i uzewnętrzniać indywidualnie lub wspólnie z innymi własne przekonania, a więc i oceny historyczne.
- W okresie obowiązywania Konstytucji RP – jak była już mowa – zarówno proces stanowienia, jak i egzekwowania obowiązującego prawa musi być zgodny z wszystkimi regułami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Nie ma, ale nie można też stworzyć specjalnych, extraordinaryjnych reguł konstytucyjnych dla rozliczeń z PRL-owską przeszłością, gdyż oznaczałoby to rozbicie jedności polskiego państwa przez wprowadzenie równoległych struktur prawno-materialnych, procesowych i ustrojowych, a więc w następstwie tego wprowadzenie dualizmu prawnego.
- Preambuła ustawy lustracyjnej ustanawia obowiązującą wersję historii Polski po II wojnie światowej. Wprowadza wiążące wszystkich oceny moralne, będące podstawą do konstytuowania w ustawie różnych form odpowiedzialności prawnej obywateli, zrywa z ciągłością Państwa przez ostrą cezurę między latami 1944-1990 („państwo komunistyczne”) a trwającym od 1 sierpnia 1990 r. do dzisiaj okresem. Taki szeroki zakres i podniosła stylistyka preambuły ustawy z 18 października 2006 r. czyni ją w jakimś sensie konkurencyjną wobec preambuły Konstytucji.
- Nigdy dotąd Trybunał, oceniając konstytucyjność ustawy posiadającej preambułę, nie oceniał preambuły ustawy tylko pod kątem zgodności z preambułą Konstytucji. Gdyby zostało przyjęte, że taka ocena jest możliwa, to samo stwierdzenie niezgodności preambuły ustawy z preambułą Konstytucji pozwalałoby na stwierdzenie tylko z tego powodu niezgodności całej ustawy z Konstytucją.
- Celem ustawy lustracyjnej jest stygmatyzacja penalna osób związanych w taki czy inny sposób z „organami bezpieczeństwa państwa komunistycznego” oraz realizacja „konstytucyjnych gwarancji zapewniających obywatelom prawo do informacji o osobach” pełniących funkcje, zajmujących stanowiska oraz wykonujących zawody wymagające tzw. zaufania publicznego.
- Celem lustracji powinno być tylko uniemożliwienie odbudowy, czy utrwalenie systemu totalitarnego. Jeżeli nie ma ryzyka odbudowy komunistycznego państwa totalitarnego, to lustracja jest niepotrzebna. Potrzebne jest wtedy bieżące przeciwdziałanie wszelkim próbom budowy na nowo metod totalitarnych, związanych z ograniczaniem czy łamaniem konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Natomiast czyny przestępcze popełnione przez jednostki w czasach totalitarnego reżimu komunistycznego powinny być ścigane i karane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem karnym.
- Dla rozliczenia wydarzeń i zjawisk z przeszłości zastosowano w preambule ustawy z 18 października 2006 r. zupełnie niecodzienną konstrukcję prawną. Zadekretowano powszechnie obowiązującą wersję historii dotyczącą Polski w latach 1944-1990. Wprowadzone do naszego ustawodawstwa wskazane oceny historyczne delegalizują PRL i tym samym zrywają ciągłość państwowości i ustawodawstwa.
- Zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prawo nie powinno narzucać jednej oceny przeszłości i wyciągać z tej oceny określonych skutków prawnych wobec obywateli. Żywy człowiek jest podmiotem, a nie przedmiotem, czyli nie jest żadnym „śladem”, „ujawnieniem”, czy „kolejnym skandalem” lustracyjnym. Z dokumentów powinni historycy korzystać tylko przy pełnym respektowaniu wszystkich konstytucyjnych gwarancji przysługujących wszystkim obywatelom. Żadna narzucona wersja historii nie może być powodem do traktowania kogokolwiek jako wykluczonego, stanowiącego tylko „obiekt badań”.
- W żadnym cywilizowanym państwie historyk nie może zastępować wymiaru sprawiedliwości. Prawo, polityka i historia są od siebie wyraźnie oddzielone. Wymiar sprawiedliwości nie powinien uprawiać polityki, polityka nie może wywierać nacisku na wymiar sprawiedliwości, a historykom nie wolno decydować o sprawach prawnych (zwłaszcza związanymi z prawami i wolnościami człowieka i obywatela) ani poświęcać się działaniom stanowiącym substytut polityki.

- Wszystkie decyzje, z zachowaniem należącego dystansu wobec faktów i związanych z nimi najróżniejszych interesów może podejmować tylko sędzia. Sędzia jest obciążony ciężarem decyzji, którą ogłasza, jako zgodną z prawem. Ma przyznaną niezależną władzę i oczekuje się od niego całkowitego obiektywizmu. Nie powinien ulegać emocjom, czy jakimkolwiek naciskom i oczekiwaniom.
- Nie można *ex post* penalizować działań, które w momencie ich realizacji były legalne i są także legalne obecnie, chyba że się zerwie ciągłość państwa i prawa.
- Legalność działania organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 musi zakładać ustawa o IPN. Gdyby bowiem organy bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 były nielegalne, to nie mogłyby wytworzyć legalnych dokumentów składających się na zasoby archiwalne IPN.
- Na ogólną delegalizację PRL, a tym samym i jego organów nie pozwalają ratyfikowane przez PRL traktaty międzynarodowe, dotyczące najżywotniejszych interesów Polski (np. granic), uczestnictwa w międzynarodowym życiu prawnym (np. ONZ) itd.
- Zrywanie ciągłości prawa wymaga ogromnej rozważliwości, gdyż musi być dokonywane z pełną świadomością co do swoich skutków zarówno w prawie wewnętrznym, jak i w prawie międzynarodowym. Nie może być ono dokonane w sposób nie do końca określony, niejako „przy okazji”, w preambule jakiejś ustawy, a więc z naruszeniem elementarnych reguł poprawnej legislacji.
- Regulowanie prawem zagadnień moralnych nie świadczy o sile, a raczej o słabości władzy.
- Preambuła normując problem moralny i obyczajowy przekroczyła dopuszczalny dla ustawodawstwa zakres treści (art. 2 Konstytucji). (...) Wprowadzony przez preambułę powszechnie obowiązujący standard moralny służy ukaraniu poprzez stygmatyzację penalną osób pełniących funkcje, zajmujących stanowiska i wykonujących zawody wymagające zaufania publicznego (...). Ustawa tworzy (...) wielostopniowy system represyjny. (...) Dokonana stygmatyzacja ma być natychmiast upubliczniona „ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji”. Tym samym, w sposób nie spełniający żadnych rygorów ścisłości wymaganych od regulacji penalnych (...) prowadzona została nowa, nieznana ustawodawstwu karnemu kara – kara infamii. Nie mieści się ona w ramach standardów karnych wymaganych przez art. 42 ust. 1 Konstytucji. W miejsce odpowiedzialności indywidualnej wprowadza odpowiedzialność zbiorową. Zrywa z zasadą *lex retro non agit* pozwalając karać za czyny, które nie były przestępstwem w chwili ich popełnienia.
- Przyjęte dla rozliczenia przeszłości zupełnie niekonwencjonalne rozwiązania jurydyczne w preambule ustawy lustracyjnej nie mieszczą się w regułach demokratycznego państwa prawnego.