



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 20/14  
BAS-WPTK-1500/14

Warszawa, dnia 16 stycznia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	16. 01. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej H W z 4 marca 2014 r. (sygn. akt SK 20/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej**

1. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym. Pismem z lipca 2013 r. H W (dalej: skarżąca) złożyła wniosek o wszczęcie postępowania autolustracyjnego w celu stwierdzenia zgodności z prawdą złożonego przez nią oświadczenia lustracyjnego. Skarżącej odmówiono wcześniej przyznania statusu osoby pokrzywdzonej, ponieważ – jak wynika z akt Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: IPN) – została oznaczona w aktach Służby Bezpieczeństwa (dalej: SB) jako Wnioskodawczyni zaprzeczyła, by kiedykolwiek podpisała oświadczenie o współpracy ze Służbą Bezpieczeństwa. Skarżąca złożyła oświadczenie lustracyjne, wskazując w nim, że nie pracowała, nie pełniła służby ani nie była tajnym współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.

Sąd Okręgowy w Ł (dalej: SO) postanowieniem z listopada 2013 r. (sygn. akt ; dalej: postanowienie SO) odmówił wszczęcia postępowania lustracyjnego ze względu na fakt, że skarżąca nie była podmiotem uprawnionym do zainicjowania takiego postępowania w świetle art. 20 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1388; dalej: ustawa lustracyjna lub u.l.). W ocenie SO, wniosek nie zasługiwał na uwzględnienie, bowiem skarżąca nie wykazała, że informacja o jej służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa została upubliczniona. Sąd ten zauważył, że H. W nie pełniła funkcji wskazanej w art. 22 ust. 1 ustawy lustracyjnej, jej dane nie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, a nadto nie są przez IPN powszechnie udostępniane.

W uzasadnieniu postanowienia SO wskazano, że: „Z załączonych do wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego dokumentów nie wynika, by informacja o rzekomej współpracy H W z SB została w jakikolwiek sposób upubliczniona (czy to w środkach masowego przekazu, książkach, biuletynach, czy powszechnie dostępnym katalogu tajnych współpracowników SB). Również wnioskodawczyni w złożonym na posiedzeniu Sądu ustnym oświadczeniu

potwierdziła, że opisane informacje nie zostały podane do publicznej wiadomości” (postanowienie SO, s. 3).

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła odwołanie. Sąd Apelacyjny w Ł. postanowieniem z grudnia 2013 r. (sygn. akt ; dalej: postanowienie SA) utrzymał w mocy postanowienie SO, potwierdzając, że w sprawie H. W. nie doszło do wyczerpania przesłanek z art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej, otwierających drogę do wszczęcia postępowania lustracyjnego.

2. Skarżąca zakwestionowała art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Wniosek o wszczęcie postępowania może złożyć do sądu również osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy, pełniła funkcję publiczną, o której mowa w art. 4, która została publicznie pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., i złożyła oświadczenie lustracyjne”.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że przywołany przepis na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) utracił moc w zakresie obejmującym wyrazy: „która przed dniem wejścia w życie ustawy, pełniła funkcję publiczną, o której mowa w art. 4”. W konsekwencji, w aktualnym stanie prawnym kwestionowany przepis u.l. umożliwia wszczęcie postępowania lustracyjnego każdej osobie publicznie pomówionej o współpracę z organami bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: PRL).

3. Zdaniem H. W. kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji „w zakresie w jakim pozbawia osoby w nim enumeratywnie niewskazane do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego” (skarga, s. 2).

Skarżąca za nieuzasadnione uznała „różnicowanie sytuacji prawnej osób, w stosunku do których podniesiono zarzut współpracy ze Służbami Bezpieczeństwa, poprzez umożliwienie wszczęcia postępowania autolustracyjnego jedynie części z nich. [...] Sformułowanie przez ustawodawcę dodatkowej przesłanki uprawniającej do wszczęcia postępowania autolustracyjnego w postaci wykazania, że zarzut współpracy ze służbami uczyniony został publicznie pozostaje [...] niezrozumiałe.

Okoliczność dokonania publicznego pomówienia nie zmienia bowiem subiektywnego odczucia krzywdy i niesprawiedliwości dla osoby, której dotyczy” (skarga, s. 7).

W ocenie skarżącej „ustawodawca arbitralnie dokonał w skarżonym akcie prawnym uregulowania sytuacji prawnej tej samej kategorii podmiotów prawa (osób niezasadnie pomówionych o współpracę ze Służbami Bezpieczeństwa), bezzasadnie uprzywilejowując tylko część z nich, przyznając im prawo do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego” (skarga, s. 8).

W ten sposób, zdaniem skarżącej: „Ustawodawca nie tylko zaniechał zapewnienia właściwej ochrony poszanowania godności człowieka, ale przede wszystkim swoim działaniem doprowadził do sytuacji, w której władze publiczne, odmawiając skarżącej możliwości poddania się procesowi lustracyjnemu, naruszyły jej prawo do poszanowania godności” (skarga, s. 10).

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. Na wstępie rozważenia wymaga dopuszczalność kontynuowania postępowania w sytuacji śmierci skarżącej. Zgodnie z informacją otrzymaną od Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w P (pismo z stycznia 2015 r., nr ), H W zmarła czerwca 2014 r. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) nie zawiera przepisu, który regulowałby tę kwestię.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie kilkakrotnie stwierdził, że śmierć skarżącego nie stanowi sama w sobie ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02 oraz postanowienie TK z 27 maja 2009 r., sygn. akt SK 53/08).

Należy jednak zaznaczyć, że Trybunał wcześniej zajął przeciwne stanowisko. W postanowieniu z 9 marca 1999 r. (sygn. SK 10/98) uznał, że prawo wniesienia skargi jest prawem osobistym, ściśle związanym z określonym podmiotem. Śmierć skarżącego oznacza zatem wygaśnięcie prawa przysługującego mu na podstawie art. 79 Konstytucji. Wobec odpadnięcia jednej z materialnoprawnych przesłanek skargi, wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w takiej sytuacji staje się niedopuszczalne, co zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK stanowi podstawę umorzenia postępowania.

Żaden z przywołanych poglądów nie został wyrażony w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK), co pozwala wnosić, iż rozpatrywana kwestia nie jest jeszcze na gruncie orzecznictwa TK przesądzona. W ocenie Sejmu na aprobatę zasługuje teza, wedle której śmierć osoby wnoszącej skargę konstytucyjną winna być uznana za przesłankę umorzenia postępowania. Trzeba bowiem uwzględnić, że art. 79 Konstytucji stanowi, iż: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w konstytucji”. Z przepisu tego wynika, że prawo wniesienia skargi służy wyłącznie temu podmiotowi, którego wolności konstytucyjne lub prawa są naruszane. Legitymację do zaskarżenia przepisu posiada tylko ta osoba, której prawa kwestionowany przepis dotyczy. Jak zaznaczył Trybunał w przywołanym wyżej postanowieniu, art. 79 Konstytucji daje podstawę do sformułowania tezy, iż jedną z przesłanek materialnych skargi konstytucyjnej stanowi osobiste zainteresowanie skarżącego w rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny jego skargi. Teza ta znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie (M. Masternak–Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 48; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 410).

W postanowieniu z 14 września 2009 r. (sygn. akt SK 51/08) Trybunał potwierdził, że przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest kwestia aktualności naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. „Cele kryterium aktualności jest zapobieżenie rozszerzeniu skargi konstytucyjnej, polegającemu na upodobnieniu jej do skargi powszechnej (*actio popularis*). Wymagane jest więc wykazanie, że naruszenie ma charakter aktualny, a nie potencjalny – konieczne jest istnienie aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi; niekorzystne oddziaływanie obowiązujących norm prawnych na sytuację prawną skarżącego musi mieć charakter rzeczywisty i realny, ma trwać w chwili wnoszenia skargi”.

Zważywszy na powyższe okoliczności, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Niezależnie od zasadności wniosku podniesionego w poprzednim punkcie stanowiska, w niniejszej sprawie zachodzą również inne okoliczności, które w ocenie Sejmu mają wpływ na ocenę dopuszczalności merytorycznego jej rozpoznania.

Skarga konstytucyjna, jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, musi spełniać przesłanki określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie o TK. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK, w skardze: po pierwsze, należy wskazać przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; po drugie, konieczne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności i prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; po trzecie, niezbędne jest uzasadnienie, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym skargą konstytucyjną ma miejsce w ramach jej kontroli wstępnej. Jednakże kontrola ta nie przesądza niedopuszczalności ponownej oceny skargi konstytucyjnej przez Trybunał na późniejszym etapie rozpatrywania sprawy, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00; 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

3. Analiza uzasadnienia pisma wszczynającego niniejszą sprawę skłania Sejm do stwierdzenia, że istnieją poważne wątpliwości co do spełnienia przez skargę konstytucyjną wymogów przesądzających o dopuszczalności merytorycznego jej rozpoznania. Zdaniem Sejmu, zarówno sposób sformułowania zarzutu niekonstytucyjności, jak i podniesiona na jego rzecz lakoniczna argumentacja nasuwają poważne wątpliwości co do dopuszczalności wydania wyroku w sprawie zainicjowanej przez H            W

Skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej „w zakresie w jakim pozbawia osoby w nim enumeratywnie niewskazane do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego”.

Wątpliwości może już budzić sam wysoce nieprecyzyjnie określony zakres zaskarżenia obejmujący osoby „enumeratywnie niewskazane” w kwestionowanym przepisie. Skarżąca nie sprecyzowała, o jaką kategorię osób chodzi. Tymczasem określenie tej grupy ma istotne znaczenie zarówno w kontekście samej dopuszczalności rozpoznania skargi, jak ewentualnej kontroli przedmiotu zaskarżenia w świetle przywołanych wzorców konstytucyjnych (zasady równości).

Uzasadnienie skargi skłania do przyjęcia, że skarżąca uznała za konieczne objęcie uprawnieniem do zainicjowania postępowania autolustracyjnego wszystkich osób, które odczuwają subiektywne – jak wskazała skarżąca – poczucie krzywdy i niesprawiedliwości ze względu na pomówienie o współpracę ze służbami bezpieczeństwa PRL, bez względu na charakter (publiczny lub niepubliczny) takiego pomówienia.

4. Wobec tak skonstruowanego zarzutu konieczne staje się przypomnienie, że kognicją Trybunału Konstytucyjnego nie jest objęcie zaniechanie ustawodawcze, a więc celowe pozostawienie przez prawodawcę określonej kwestii w całości poza uregulowaniem prawnym. Polski sąd konstytucyjny pełni bowiem rolę „negatywnego prawodawcy”, a więc co do zasady jego działalność ograniczona jest do derogowania unormowań już obowiązujących; nie ma on natomiast kompetencji do uzupełniania obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania, które – zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie przed nim – powinny znaleźć się w zaskarżonym akcie. Tym bardziej poza jego kognicją leży zastępowanie jednych istniejących w danym obszarze materii innymi.

Zaniechanie ustawodawcze należy jednak odróżnić od uregulowania niepełnego (pomijającego), które charakteryzuje się tym, że prawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, lecz dokonał tego w sposób niepełny (fragmentaryczny). W odniesieniu do uregulowania niepełnego (pomijającego) Trybunał Konstytucyjny przyjmuje: „W przypadku [...] aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją, powinien był

unormować” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; zob. też wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 24 maja 2006 r., sygn. akt K 5/05; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07 oraz postanowienia TK z: 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 10/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06; 17 października 2007 r., sygn. akt P 29/07).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (wyrok TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga więc daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej wyraźnego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. „Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; zob. także postanowienie TK z 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 15/11 wraz z wskazanym tam orzecznictwem i literaturą). W żadnym wypadku kontrola „pominięcia ustawodawczego” nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykrczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; zob. także P. Tuleja, *Stosowanie*



*Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2003, s. 241-243; tenże, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397-405; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 109, 151-155; D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 69-77; M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość [w:] Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 31-32; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 195-196; P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 181-184). Na niemożność swoistego „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o nową normę prawną, która czyniłaby zadość postulatом zgłoszonym w skardze konstytucyjnej, Trybunał wprost wskazał w postanowieniu z 13 października 2004 r. (sygn. akt Ts 55/04).

Analizując wskazane powyżej orzecznictwo oraz literaturę przedmiotu, można jedynie stwierdzić, że najczęściej wskazywaną cechą mającą świadczyć o zaniechaniu ustawodawczym jest „świadome pozostawienie przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym”. Cecha ta charakteryzuje się przy tym znacznym stopniem ogólności. W szczególności Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wyjaśnił, czy chodzi tutaj „o wystąpienie intencjonalnie zakładanego nieuregulowania danej kwestii [...], czy też wystarczy zaniedbanie ustawodawcy polegające na godzeniu się z możliwością «niedoregulowania» pewnych kwestii mimo powinności ich unormowania, wynikającej z obowiązywania aktu prawnego o wyższej mocy, zakładającego (mieszczącego) taką powinność” (M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, tekst opublikowany na stronie internetowej Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, [http://www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/Zaniechanie\\_artikul\\_Profesora.doc](http://www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/Zaniechanie_artikul_Profesora.doc)).

Niemniej – w ocenie Sejmu – powyższa okoliczność ma doniosłe znaczenie dla oceny zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie.

5. Stanowczego podkreślenia wymaga, że skarżąca w żaden sposób nie odniosła się do przedstawionego wyżej rozróżnienia między pominięciem

a zaniechaniem ustawodawczym, mimo że zarówno sposób wystąpienia *petitum* skargi, jak i jej uzasadnienie nie pozostawiają wątpliwości, że celem skargi jest wprowadzenie do ustawy powszechnego prawa do uruchomienia postępowania autolustracyjnego. W ocenie Sejmu taki postulat sformułowany w toku sądowej kontroli konstytucyjności należy jednoznacznie zakwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Za takim wnioskiem przemawia szereg argumentów.

Na wstępie rozważań należy odwołać się do celu ustawy, w której znajduje się kwestionowany przepis. Intencją ustawodawcy było publiczne ujawnienie informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990, nie tylko ze względu na negatywną ocenę współpracy z aparatem bezpieczeństwa PRL, ale przede wszystkim – jak zostało to wyrażone w preambule do tego aktu normatywnego – ze względu na „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 słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody”. Przywołany cel znajduje dobitne potwierdzenie w zakresie zastosowania ustawy, wyrażonym za pomocą katalogu podmiotów zobowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 4 u.l. Są to wyłącznie osoby pełniące funkcje publiczne oraz wykonujące zawody zaufania publicznego.

Ponadto należy podkreślić, że – co do zasady – wszczęcie postępowania lustracyjnego następuje z urzędu, na wniosek prokuratora Biura Lustracyjnego lub prokuratora oddziałowego biura Instytutu Pamięi Narodowej. Z tej perspektywy mechanizm autolustracji ma charakter instytucji wyjątkowej oraz, co istotne, ściśle związanej z upublicznieniem infamujących zarzutów dotyczących współpracy z organami bezpieczeństwa PRL.

Zaprezentowany charakter kwestionowanej regulacji potwierdza analiza prac legislacyjnych. Artykuł 20 ust. 5 u.l. stanowi powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 18a ust. 3 w związku z art. 8 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm.), na podstawie którego sąd wszczywał postępowanie z urzędu w przypadku

złożenia oświadczenia lustracyjnego przez osobę pełniącą w przeszłości funkcję wymienioną w art. 3 tej ustawy, publicznie pomówioną o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990.

Przytoczony przepis miał – w zamiarze projektodawcy – chronić osoby niesprawujące aktualnie funkcji publicznych (a pełniących takie funkcje przed dniem wejścia w życie ustawy) przed naruszeniem czci w drodze publicznego pomówienia o współpracę agenturalną. Chodziło zatem o wąski krąg osób, wobec których nie można wszcząć postępowania z urzędu. Jak zwrócił uwagę ekspert Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw lustracyjnych prof. A. Rzepiński, chodziło o wprowadzenie do przedmiotowej ustawy instytucji o konstrukcji prawnej zbliżonej do funkcjonującego na gruncie ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94 ze zm.) przestępstwa oszczerstwa, o którym mowa w art. 178 § 2 tego aktu. Przywołany przepis stanowił: „Kto podnosi lub rozgłasza nieprawdziwy zarzut o postępowaniu lub właściwościach innej osoby, grupy osób lub instytucji w celu poniżenia ich w opinii publicznej lub narażenia na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Przeniesienie analogicznej regulacji na grunt ustawy lustracyjnej miało ułatwić postępowanie dowodowe, eliminując trudności sądu karnego z dostępem do stosownych dokumentów, o których mowa w ustawie lustracyjnej (Biuletyn nr 3280/II Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw lustracyjnych z posiedzenia w dniu 14 stycznia 1997 r.). Bezspornie zatem tryb autolustracji ustawodawca wprowadził jako mechanizm wyjątkowy, adresowany do wąskiego kręgu podmiotów, wobec których publicznie podniesiono zarzut narażający taką osobę na utratę zaufania w opinii publicznej.

Tytułem uzupełnienia powyższej argumentacji należy także przypomnieć, że art. 20 ust. 5 u.l. był już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) Trybunał za dyskryminujące i nieproporcjonalne uznał wyłączenie z całej grupy osób pomówionych tylko tych, które nie pełniły funkcji publicznej przed wejściem w życie ustawy. „Z tej przyczyny, na podstawie art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej) i art. 45 Konstytucji (sprawiedliwość proceduralna, wyrażająca się w możliwości ochrony interesów na adekwatnej drodze sądowej) – stwierdzono niekonstytucyjność ograniczenia”. W konsekwencji Trybunał uznał, że do tzw. autolustracji ma prawo każda osoba publicznie pomówiona bez

względu na fakt, czy kiedykolwiek pełniła funkcje, o których mowa w tej ustawie. W konsekwencji sąd konstytucyjny wydatnie poszerzył krąg osób uprawnionych do uruchomienia postępowania lustracyjnego w tym trybie, nie kwestionując jednocześnie, choćby na marginesie rozważań, przesłanki publicznego pomówienia osoby składającej taki wniosek.

Na zakończenie rozważań należy także podkreślić, że sformułowany w ustawie lustracyjnej wymóg „publicznego pomówienia”, w przeciwieństwie do postulowanej przez skarżącą zmiany normatywnej, nie tylko koresponduje z celem analizowanej ustawy, ale także poddaje się wyraźnej obiektywizacji w procesie stosowania prawa, czego wyrazem są także orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawie skarżącej. Przez publiczne pomówienie należy bowiem rozumieć m.in.: doniesienie prasowe, wypowiedzi osób publicznych czy zamieszczenie informacji o współpracy w katalogach Instytutu Pamięci Narodowej lub Biuletynie Informacji Publicznej IPN.

Wymóg „publicznego pomówienia”, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, ma także zdecydowanie mniej restrykcyjny charakter niż instytucja pomówienia na gruncie klasycznego prawa karnego. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Białymstoku w postanowieniu z 7 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II Akz 63/08), „nie sposób interpretować pojęcia pomówienie bez uwzględnienia kontekstu, w jakim zostało ono użyte w przepisie. Bez potrzeby pogłębionych rozważań, stwierdzić wypada, że sam ustawodawca przesądził, iż pomówienie o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. spełnia, przy zaistnieniu pozostałych przesłanek, wymóg do wystąpienia z wnioskiem o autolustrację. Zatem ani społeczny odbiór takich informacji, ani odczucia subiektywne osoby, której dotyczą, nie mogą mieć przesądzającego znaczenia dla odkodowania użytego sformułowania. [...] Ustawa nie rozróżnia bowiem ani charakteru zarzutu (prawdziwy, nieprawdziwy), podmiotu pomawiającego, ani kontratypów wyłączających bezprawność, jak czyni ustawodawca w art. 213 Kodeksu karnego. Nieprzydatne w tej sytuacji dla zinterpretowania pojęcia pomówienie z art. 20 ust. 5 jest odwoływanie się wprost do orzeczeń wydawanych na gruncie prawa karnego, zwłaszcza tych, rozstrzygających o kwestii winy, czy okolicznościach uchylających bezprawność działania jak w cytowanych przez Sąd Okręgowy wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18.12.2000 r. sygn. akt IV KKN 331/00 oraz z dnia 23.05.2002 r. sygn. akt V KKN

435/00. Jedynym kryterium zawężającym rozumienie pojęcia na gruncie omawianego przepisu jest wyłącznie treść pomówienia”.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ustalenia, czy doszło do publicznego pomówienia danej osoby o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. należy dokonywać przez pryzmat społecznego odbioru oraz oceny informacji na temat związków danej osoby z organami bezpieczeństwa PRL (B. Zygmunt, *Glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 7 kwietnia 2008 r., II AKz 63/08*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 182).

W świetle powyższych uwag, zdaniem Sejmu, nie może budzić wątpliwości fakt, że postulat skarżącej odstąpienia od wymogu publicznego pomówienia o współpracę ze służbami PRL i związanej z tym zmiany charakteru procedury autolustracji odpowiada charakterystyce zarzutu zaniechania prawodawczego, który nie może stanowić przedmiotu orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Dlatego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W ocenie Sejmu, za niedopuszczalnością orzekania w sprawie zainicjowanej skargą H W przemawiają także inne argumenty natury formalnej.

Określając podstawy skargi konstytucyjnej, skarżąca wskazała, że z wydaniem postanowienia SA łączy naruszenie: prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji), prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), jak również prawa do nienaruszalności godności człowieka, zasady poszanowania tejże godności i zapewnienia jej ochrony przez władze publiczne (art. 30 Konstytucji).

Na wstępie tej części rozważań godzi się zauważyć, że art. 47 Konstytucji nie został wymieniony w *petitum* skargi konstytucyjnej, lecz w wyodrębnionej części tego pisma procesowego, zatytułowanej „Określenie podstaw skargi konstytucyjnej”, która poprzedza część pt. „Uzasadnienie”. Wskazanie to ma charakter wyłącznie nominalny, tzn. bez jakiegokolwiek argumentacji odnoszącej się do naruszenia tego wzorca. Jednocześnie argumentacja podniesiona w kontekście pozostałych przywołanych podstaw kontroli ma charakter lakoniczny.

Tymczasem zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradyktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191, a także wyroki TK z: 9 listopada 2010 r., sygn. akt SK 10/08; 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

W konsekwencji, na skarżącym spoczywa – wyrażony w art. 47 ustawy o TK – obowiązek wykazania bezpośredniego i konkretnego charakteru naruszenia jego prawa i wolności przez zakwestionowany przepis, przy czym nie może to sprowadzać się jedynie do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Konieczne jest nie tylko wskazanie, jakie z tego przepisu wynika uprawnienie skarżącego, ale także wyjaśnienie, na czym polega korespondujący z nim obowiązek prawodawcy. Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Podkreślenia wymaga w tym miejscu również treść art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi, co w konsekwencji uniemożliwia

samodzielne określanie przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednak argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04 i postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98). Dlatego, jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie.

7. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że nie tylko art. 47 Konstytucji nie został wskazany w *petitum* skargi, ale w uzasadnieniu skargi nie sformułowano w odniesieniu do niego jakiegokolwiek argumentacji, która – przez odwołanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet* – pozwoliłaby na ewentualne uwzględnienie tego przepisu w charakterze wzorca kontroli. Sejm przyjmuje zatem, że wzmianka o prawie do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji) stanowi jedynie pewien kontekst rozważań poświęconych prawu do nienaruszalności godności człowieka i zasady poszanowania tejże (art. 30 Konstytucji).

Odrębnej analizy domaga się dopuszczalność orzekania w odniesieniu do podstaw kontroli wprost wyrażonych w *petitum* skargi, tj. art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji.

W tym kontekście zasygnalizowania wymaga fakt, że skarżąca jako wzorzec kontroli powołała cały art. 32 Konstytucji, tymczasem szczątkowa argumentacja – jak się wydaje – odnosi się jedynie do nierównego traktowania przez władzę publiczną (ustawodawcę) osób niepublicznie pomówionych o współpracę ze służbami bezpieczeństwa PRL przez odmówienie im możliwości wszczęcia postępowania autolustracyjnego. Podkreślenia wymaga, iż taki zakres zaskarżenia jedynie pośrednio wynika z lakonicznego uzasadnienia skargi, bowiem skarżąca, formułując w sposób nader szeroki i nieprecyzyjny *petitum* skargi, nie wyraziła *expressis verbis*, jaką grupę podmiotów uznaje za relewantną dla oceny konstytucyjności przepisu. Nie powołała także racji konstytucyjnych przemawiających za jej wyodrębnieniem na gruncie przedmiotowej ustawy.

Ponadto brak w skardze argumentacji przemawiającej na rzecz dyskryminacji tej kategorii podmiotów w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Skarżąca wskazała jedynie na osobistą krzywdę, jaką w jej ocenie powodowało wspomniane ograniczenie.

Jednakże w kwestii dopuszczalności orzekania w kontekście przywołanego wzorca kontroli rozstrzygające znaczenie ma fakt, że zgodnie z dominującą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność powoływania art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną podlega daleko idącym ograniczeniom. Wynikają one z faktu, że przepis ten nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw podmiotowych. Z tych powodów Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej zasada równości może zostać przywołana jako wzorzec kontroli tylko w związku z naruszeniem konkretnej wolności bądź prawa konstytucyjnego przysługującego jednostce (postanowienia TK z: 17 lutego 1999 r., sygn. akt Ts 154/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 2/05). Należy jednocześnie podkreślić, że w orzecznictwie równolegle wyrażane jest stanowisko, zgodnie z którym art. 32 Konstytucji może być powoływany jako samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej (wyroki TK z: 12 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 9/00; 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06).

Mając świadomość występujących w orzecznictwie rozbieżności w odniesieniu do wykładni i sposobu traktowania art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu skargowym (L. Jamróz, *op. cit.*, s. 201), Sejm przychyliła się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał w pełnym składzie w postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01). We wspomnianym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że: „Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «nierówności» dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. Tak więc konstytucyjny nakaz równego traktowania jednostek nie powinien być traktowany jednolicie, niezależnie od kontekstu sytuacyjnego, inny wymiar uzyskuje on w sytuacji, gdy wspomniany już kontekst sytuacyjny nie ma odniesienia do konkretnych wymienionych w Konstytucji wolności i praw. Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo



jednostki, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”.

W analizowanej sprawie skarżąca potraktowała art. 32 Konstytucji jako wzorzec przywołany związkowo z art. 30 Konstytucji. Taki układ wzorców kontroli budzi wątpliwości ze względu na szczególny charakter normatywny tego ostatniego przepisu Konstytucji oraz nader lakoniczną argumentację podniesioną na rzecz jego naruszenia przez kwestionowaną regulację.

W dotychczasowym orzecznictwie wyrażony został pogląd, że art. 30 Konstytucji może być wykorzystany jako samodzielny wzorzec konstytucyjny w wypadku badania zgodności z Konstytucją, także w wypadku skargi konstytucyjnej, choć jednocześnie z wyraźnym zastrzeżeniem, że z uwagi na specyfikę tego prawa może się to zdarzyć wyjątkowo (wyrok TK z 15 października 2002 r., sygn. akt SK 6/02). Również w piśmiennictwie dopuszcza się możliwość powołania art. 30 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, jednakże pod warunkiem odpowiednio rzetelnego umotywowania takiego zarzutu (K. Wojtyczek, *Ochrona godności człowieka, równości i wolności przy pomocy skargi konstytucyjnej* [w:] K. Complak, *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001, s. 205; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 241).

Tymczasem analiza uzasadnienia skargi pozwala stwierdzić, że art. 32 Konstytucji został powołany przy pozornej związkowości z art. 30 Konstytucji, z którego nie wyprowadzono żadnych treści normatywnych w kontekście zawistej przed Trybunałem sprawy. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca w żadnym miejscu nie podjęła próby argumentacji potwierdzającej, że zaskarżona regulacja ingeruje w prawa podmiotowe proklamowane w art. 30 Konstytucji. Skarżąca powinna szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie jej prawa, tymczasem poprzestała ona na konstatacji, że: „Ustawodawca nie tylko zaniechał zapewnienia właściwej ochrony poszanowania godności człowieka, ale przede

wszystkim swoim działaniem doprowadził do sytuacji, w której władze publiczne, odmawiając skarżącej możliwości poddania się procesowi lustracyjnemu, naruszyły jej prawo do poszanowania godności” (skarga, s. 10).

Ponownie przywołując rozważania zaprezentowane w poprzednim punkcie stanowiska, Sejm uznaje, że tego typu stwierdzenia nie spełniają wymogu zawarcia w skardze konstytucyjnej stosownej argumentacji na rzecz poparcia zarzutów podniesionych w skardze. Specyficzny charakter powołanych wzorców kontroli wydatnie pogłębia sformułowane zastrzeżenia.

8. Podsumowując powyższe wywody, należy stwierdzić, że zawarte w skardze uzasadnienie nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Dlatego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 20 ust. 5 u.l. z art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.



MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Radosław Sikorski".

Radosław Sikorski