

Sygn. akt I KZP 17/15

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 25 lutego 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Waldemar Płóciennik (przewodniczący)

SSN Tomasz Artymiuk

SSN Małgorzata Gierszon

SSN Jerzy Grubba (sprawozdawca)

SSN Rafał Malarski

SSN Jarosław Matras

SSN Andrzej Ryński

Protokolant Michał Dymiński

przy udziale prokuratora Biura Lustracyjnego IPN Jarosława Skroka

w sprawie osoby lustrowanej – P. O.

w przedmiocie zgodności z prawdą złożonego oświadczenia lustracyjnego

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu

w dniu 25 lutego 2016r.,

przedstawionego na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002r. o Sądzie Najwyższym (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 499 ze zm.) przez Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym postanowieniem z dnia 1 października 2015r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy treścią ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1388) jest wszelka współpraca z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 3, art. 3a ust. 1 - 3 tejże ustawy, w tym także okoliczność zmierzająca do zbierania informacji wywiadowczych, czy też jedynie praca,

służba lub pomoc udzielona tym organom zmierzająca do zwalczania opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamania prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego w rozumieniu preambuły przywołanej ustawy?" oraz "czy złożenie oświadczenia o nie podjęciu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa przez osobę, która nie prowadziła działalności polegającej na "rozpracowywaniu ludzi" a jedynie tłumaczyła i zbierała w drodze wywiadowczej materiały dla Zarządu II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego może być uznana za działalność w usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności czynu zabronionego?".

p o s t a n o w i ł:
odmówić podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

P. O. złożył w dniu 9 stycznia 2008r. oświadczenie lustracyjne określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 1388 – dalej, jako ustawa lustracyjna).

Orzeczeniem z dnia 4 lipca 2014r., Sąd Okręgowy w W. uznał, że oświadczenie to nie jest zgodne z prawdą.

Apelację od powyższego orzeczenia wywiódł obrońca lustrowanego.

Zaskarżone orzeczenie zostało utrzymane w mocy orzeczeniem Sądu Apelacyjnego z dnia 14 listopada 2014r.

Od tego rozstrzygnięcia kasacje złożyli obrońcy osoby lustrowanej, podnosząc między innymi zarzut obrazy prawa materialnego – art. 3a ust 1 ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów –

polegającej na błędnym zastosowaniu tego przepisu poprzez niedokonanie jego wykładni z uwzględnieniem celów określonych w preambule ustawy lustracyjnej z 2006r.

Skarżący wnieśli o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Rozpoznając wniesioną kasację, Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym uznał, że wyłoniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy i zwrócił się do powiększonego składu Sądu Najwyższego z pytaniem zacytowanym na wstępie.

Dyrektora Biura Lustracyjnego IPN w pisemnym wniosku wyraził: „stanowczy pogląd, iż preambuła ustawy lustracyjnej z 2006r. (mimo że stanowi część tego aktu prawnego) nie ma charakteru normotwórczego, w tym znaczeniu, iż nie może być stosowana do wykładni zawężającej ustawowej definicji współpracy, czy też ustawowej definicji organów bezpieczeństwa państwa, bowiem takie działanie jest sprzeczne: po pierwsze z treścią przepisów ustawy lustracyjnej z 2006r., po drugie z oczywistymi celami i zamierzeniami ustawodawcy leżącymi u podstaw uchwalenia ustawy lustracyjnej z 2006r. i po trzecie z ugruntowanym orzecznictwem sądów powszechnych”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Na wstępie rozważań nad przedstawionym do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego pytaniem prawnym stwierdzić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002r. o Sądzie Najwyższym (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 499 ze zm.) Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację, może przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu tylko wówczas, gdy poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni ustawy mającej zastosowanie w danej sprawie. Tymczasem, z treści uzasadnienia postanowienia nie wynika, aby Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym miał w niniejszej sprawie takie wątpliwości. Przeciwnie, Sąd ten dokonuje jednoznacznej oceny zachowania lustrowanego i w większym stopniu akcentuje problemy związane z subsumcją ustalonego stanu faktycznego niż z

wykładnią samej treści ustawy. Stwierdzić zatem trzeba, że wykładnia jest procesem mającym za zadanie odtworzenie treści normy prawnej, która przecież zawsze ma charakter generalny. Na ten proces nie może mieć wpływu konkretna sytuacja adresata tej normy, czemu w swym pytaniu szczególny walor zdaje się nadawać Sąd.

W istocie, Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym, zadał dwa pytania. Pierwsze z nich zmierza do uzyskania odpowiedzi na to, czy osoba lustrwana, w tej konkretnej sprawie, może być uznana za tajnego współpracownika organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Drugie, do ustalenia, czy możliwe jest w rozpoznawanej sprawie przyjęcie konstrukcji działania w usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności czynu zabronionego.

Oba zatem pytania, ze względu na sposób, w jaki zostały sformułowane, w znacznie większym stopniu, jako wskazano to już wyżej, odnoszą się do sfery subsumcji, niż wykładni, prawa. W szczególności drugie z zadanych pytań nie wiąże się z kwestią ustalenia, jaka jest treść normy prawnej, lecz wyłącznie dotyczy sfery świadomości osoby lustrwanej w zakresie bezprawności jej zachowania, a więc wyłącznie sfery ustaleń faktycznych.

Jak wydaje się, również odpowiedź na pierwsze z zadanych pytań może nie mieć decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez Sąd zadający pytanie. W świetle ustalonego stanu faktycznego, przynajmniej w takim kształcie, jak przedstawiono to w uzasadnieniu pytania prawnego, w pierwszej kolejności należałoby bowiem odpowiedzieć na inne pytanie: czy opisane kontakty osoby lustrwanej ze służbą wywiadu PRL, spełniają wszystkie pięć elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich, jako tajnej współpracy w rozumieniu art. 3a ust. 1 ustawy lustracyjnej? W szczególności znacznie wnikliwszego rozważenia wymagałoby to, czy współpraca lustrwanego **więzała się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez organy bezpieczeństwa państwa**. Kwestia ta dotyczy generalnie osób niejawnie współpracujących z wywiadem poprzez gromadzenie, tłumaczenie i przekazywanie **ogólnie dostępnych informacji**, a więc tzw. „białego wywiadu”.

W tej sytuacji, brak podstaw ku temu, aby przyjmować, że spełnione zostały wymogi z art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym pozwalające na wystąpienie z pytaniem prawnym do powiększonego składu Sądu Najwyższego.

Stąd też przyjęć należy, że nie ma również warunków do podjęcia uchwały zawierającej odpowiedzi na zadane pytania.

•

Ustosunkowując się natomiast generalnie do zagadnienia współpracy osób lustrowanych z organami wywiadu i kontrwywiadu, warto przypomnieć, że zagadnienie to było już przedmiotem zarówno uregulowań ustawowych w zakresie lustracji, jak i rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa 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 (j. t. Dz. U. z 1999r., Nr 42, poz. 428) została znowelizowana ustawą z dnia 13 września 2002r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 – 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 2002r., Nr 175, poz.1434) w ten sposób, że w art. 4 (który swą treścią odpowiadał art. 3a obecnej ustawy lustracyjnej) dodano m. in. ustęp 3, w którym uregulowano, że „współpracą w rozumieniu ustawy nie jest zbieranie lub przekazywanie informacji mieszczących się w zakresie zadań wywiadowczych, kontrwywiadowczych i dla ochrony granic”. Stworzono w ten sposób ustawowy kontratyp współpracy ze służbami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic. Jak zaś wynika z uzasadnienia projektu tej nowelizacji, celem jej twórców było podkreślenie, iż: „należało uznać, że *"napiętnowanie" takich działań nie jest sprawiedliwe, ani zgodne z interesem Państwa*” (Sejm RP IV kadencji, Nr druku 765).

Jak widać, sprawiedliwa ocena tego rodzaju tajnej współpracy już wówczas budziła dokładnie te same wątpliwości, które wskazywane są w uzasadnieniu obecnie zadanego pytania prawnego.

Przypomnieć dalej wypada, że wskazana wyżej nowelizacja ówczesnie obowiązującej ustawy lustracyjnej stała się przedmiotem skargi konstytucyjnej, która rozpoznana została wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2003r. (K 44/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 44). W orzeczeniu tym rozstrzygnięto, że

„art. 1 ustawy o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne w części dotyczącej art. 4 ust. 3 (...) jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji”.

Jak wynika z uzasadnienia tego wyroku, u podstaw takiego rozstrzygnięcia legło to, iż z dokumentacji prac legislacyjnych wynika, że z jednej strony chodziło o to, aby *„formalna współpraca z wywiadem lub kontrwywiadem nie była podstawą automatycznego uniknięcia lustracji”*, z drugiej strony o to, *„aby uniknęli lustracji wszyscy tajni współpracownicy jakichkolwiek komórek organów bezpieczeństwa, o ile przekazywane informacje uznają oni za należące do zadań wywiadowczych, kontrwywiadowczych i dla ochrony granic. Taka konstrukcja musi prowadzić do zasadniczej niepewności oceny własnych zachowań, dokonywanej przez każdego współpracownika organów bezpieczeństwa, a w konsekwencji wiąże się z ryzykiem, iż ocena ta będzie potem odmiennie kwalifikowana przez Rzecznika Interesu Publicznego i Sąd Lustracyjny”.*

I dalej: *„Cechą relewantną stanowiącą punkt odniesienia przyjętych procedur lustracyjnych jest fakt dawnych związków osoby kandydującej do pełnienia funkcji publicznej z szeroko pojętym aparatem bezpieczeństwa państwa. Ustawa wymienia przy tym w art. 2 wszystkie instytucje i komórki, które uznaje za należące do tego aparatu (...). Ustawowy katalog instytucji uznawanych przez ustawodawcę za „organy bezpieczeństwa”, w odniesieniu do instytucji polskich, jest precyzyjny i zamknięty, a tym samym nie podlega wykładni ani interpretacji. Można założyć, że ustawodawca tworząc ten katalog kierował się szczegółową wiedzą o organizacji, funkcjonowaniu i zadaniach aparatu bezpieczeństwa (...). Znalazły się w nim, między innymi, organy wywiadu, kontrwywiadu i niektóre organy współodpowiedzialne za ochronę granic (...). Dodany nowelą wrześnieową kontratyp pojęcia współpracy, oprócz faktu jego nieprecyzyjności (...), godzi również w konstytucyjną zasadę równości (...). Po pierwsze różnicuje w sposób bezzasadny tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa według zadań, jakie wykonywali (...). Po wtóre (...) prowadzi do bezzasadnego różnicowania etatowych pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, którzy zajmowali się działaniami wywiadowczymi, kontrwywiadowczymi i związanymi z ochroną granic*

(osoby te nadal podlegają lustracji – dopisek SN), oraz osoby współpracujące w zakresie takich działań (osoby te zostają wyłączone na mocy badanego kontraktu – dopisek SN)” (...).

„Uznać trzeba, że w rzeczywistości społecznej i politycznej ustawa lustracyjna skutecznie służy prawu obywateli do informacji o przeszłości osób ubiegających się o pełnienie funkcji publicznych i w tym sensie obywatelskie prawo do informacji – w pewnym zakresie – urzeczywistnia. Przyjęcie tego poglądu implikuje dopuszczalność kontroli art. 1 noweli wrześniowej w zakresie zaskarżonym, w aspekcie jego zgodności z art. 61 ust. 1 Konstytucji, statuującym prawo obywateli do informacji. Uznać należy, że przepis ten jest ze wskazaną zasadą niezgodny, jeśli bowiem ustawa lustracyjna realizuje obywatelskie prawo do informacji, to ograniczenie zakresu jej stosowania poprzez faktyczne wyłączenie spod jej działania tajnych współpracowników, wykonujących pewien zakres zadań, uznane być musi za równoznaczne z ograniczeniem samego prawa do informacji. Można przyjąć, że zanim uchwalono ustawę lustracyjną prawo obywateli do informacji nie obejmowało zagadnień związanych z przeszłością osób kandydujących do pełnienia funkcji publicznych – stąd zresztą wynikały stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego na gruncie sprawy K 39/97. Skoro jednak owo prawo do informacji zostało raz poszerzone o obowiązek ujawnienia współobywatelom pewnych informacji, to obecna próba ograniczenia podmiotowego zakresu stosowania ustawy lustracyjnej musi być uznana za godzącą w prawo wyrażone w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Oczywiście prawo to nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczone, na warunkach wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to jednak musi być uzasadnione ochroną wolności i praw osób lub podmiotów gospodarczych oraz względami porządku publicznego, bezpieczeństwa albo ważnego interesu gospodarczego państwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego żadne z dóbr wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji nie zostało naruszone, w szczególności zaś na szwank nie zostało narażone bezpieczeństwo państwa, a jemu właśnie teoretycznie i według deklaracji ma służyć nowelizacja ustawy lustracyjnej”.

W tym miejscu stwierdzić zatem stanowczo wypada, że uwagi powyższe, choć sformułowane na gruncie nieobowiązującej już ustawy lustracyjnej, zachowują i

dzisiaj swą pełną aktualność. Wszak obecna ustawa lustracyjna w art. 2 ust.1 również stwierdza, że organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu tego aktu prawnego są wymienione: w pkt 7 – Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza, w pkt 10 – Wojskowa Służba Wewnętrzna (która na poziomie Szefostwa miała wyodrębniony Zarząd I zajmujący się osłoną kontrwywiadowczą jednostek wojskowych oraz zakładów specjalnych) oraz w pkt 11 – Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (a więc organ bezpieczeństwa państwa odpowiadający w PRL za prowadzenie działań wywiadowczych).

Omówiony wątek podsumować należy kolejnym przypomnieniem, iż w następstwie przedstawionego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, art. 4 ust. 3 dawnej ustawy lustracyjnej, z dniem 4 czerwca 2003r. utracił moc (publikacja Dz. U. z 2003r., Nr 99, poz. 921).

Dostrzegając przedstawione uwarunkowania stwierdzić należy, że wynikające z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo obywatela do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, w zakresie ukształtowanym ustawą lustracyjną, nadal nie może napotykać ograniczenia tylko z tytułu samego faktu współpracy takich osób ze służbą wywiadu czy kontrwywiadu.

Ograniczenie takie byłoby trudne do zaakceptowania nie tylko zresztą w kontekście zgodności takiego uregulowania z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny, ale przede wszystkim ze względów czysto faktycznych (również wskazywanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego). Bezspornie bowiem, odwołując się do realiów funkcjonowania PRL, trudno o dokonanie grupowych wyłączeń z obowiązku ujawnienia się (w ramach lustracji) osób współpracujących w sposób niejawny z organami bezpieczeństwa tego państwa, przyjmując jako kryterium charakter tych organów. Wszak rzeczą powszechnie znaną jest, że służba kontrwywiadu, na szczeblu poszczególnych jednostek wojskowych, wcale nie zajmowała się zabezpieczeniem tych jednostek przed działaniami wywiadowczymi innych państw, lecz pełniła rolę analogiczną do tej, jaką sprawowała Służba Bezpieczeństwa w stosunku do podmiotów cywilnych. Służby wywiadu zaś bywały wykorzystywane do penetracji środowisk emigracji politycznej.

Stwierdzić wypada, że dostrzegając powyższe, choć (nawiązując do treści uzasadnienia pytania) w każdym, również w pełni demokratycznym kraju, służby wywiadu i kontrwywiadu istniały i istnieją, wykorzystanie ich w realiach PRL niejednokrotnie miało na celu realizację całkowicie odmiennych zadań niż te, które wynikałyby z ich nazwy, w tym walkę z opozycją antykomunistyczną.

Jednocześnie lojalnie zauważyć trzeba też, że organy bezpieczeństwa PRL (analogicznie, jak takie służby we wszystkich demokratycznych krajach), zajmując się ochroną kontrwywiadowczą kraju, dla realizacji tego celu korzystały z pomocy tajnych współpracowników. Podobnie, jak inne organy bezpieczeństwa, które miały swoje pionki odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości stricte kryminalnej.

Pierwszym założeniem, które zatem można postawić już na tym etapie rozważań, jest stwierdzenie, że na gruncie obowiązującej ustawy lustracyjnej nie można sformułować generalnej zasady ograniczającej jej stosowanie wobec określonej grupy tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa tylko ze względu na zakres zadań, jakie wykonywali, w szczególności dlatego, że dotyczyły one działań wywiadowczych lub kontrwywiadowczych.

•

Kolejnym etapem analizy tego zagadnienia jest odpowiedź na pytanie, czy ustawa nakłada na osoby lustrwane obowiązek ujawnienia każdego faktu współpracy, czy też istnieją w tej materii jakieś ograniczenia.

W oparciu o treść ustawy lustracyjnej wyróżnić należy trzy kategorie osób współpracujących z ówczesnymi organami bezpieczeństwa państwa:

- pracownicy i pełniący służbę w tych organach (art. 1),
- tajni współpracownicy i pomocnicy (art. 3a ust. 1),
- jawni współpracownicy – osoby zobowiązane do współpracy z tymi organami z mocy ustaw, w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą (art. 3a ust. 2).

Przepisy ustawy lustracyjnej z 2006r. nie pozostawiają wątpliwości, że ujawnieniu w rozumieniu ustawy lustracyjnej podlega każdy rodzaj pracy lub służby we wskazanych w art. 2 tej ustawy organach bezpieczeństwa państwa.

Równie oczywiste jest i to, że w ustawie tej nie sformułowano obowiązku ujawnienia każdego rodzaju tajnej współpracy z tymi organami. Ograniczenie to

wynika z treści art. 3a ust.1 tej ustawy oraz poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 39/97. Przyjęto tu, że ujawnienia wymaga tylko taka współpraca, która spełnia kumulatywnie pięć warunków:

- po pierwsze, musi polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa i przekazywaniu informacji tym organom,
- po drugie, musi mieć charakter świadomy,
- po trzecie, współpraca winna być tajna, co oznacza, że fakt nawiązania współpracy, a także jej przebieg, ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje,
- po czwarte, współpraca musi wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez organy bezpieczeństwa państwa,
- po piąte, nie mogła ograniczać się do samej deklaracji woli, lecz winna była materializować się w świadomie podejmowanych konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy.

Jeszcze dalej idące ograniczenia zawiera art. 3a ust. 2 odnoszący się do osób, które zobowiązane były do kontaktów z organami bezpieczeństwa w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, stanowiąc, że podlegają one ujawnieniu wyłącznie w sytuacjach, gdy informacje przekazywane były tym organom świadomie i ze szczególnym zamiarem naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela.

•

Po dokonaniu podsumowania powyższych okoliczności, nie nasuwających zresztą istotniejszych wątpliwości doktryny lub judykatury, zadać należy kolejne pytanie: czy poza zawężeniami obowiązku ujawnienia tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa PRL wynikającymi z art. 3a ust. 1 ustawa lustracyjna przewiduje jeszcze inne, dalej idące ograniczenia w tym względzie, w szczególności, czy wynikają one z jej preambuły?

Jak wydaje się, tak sformułowane pytanie ujmuje istotę zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w powiększonym składzie.

Tak też faktyczną treść zadanego pytania postrzega Dyrektor Biura Lustracyjnego IPN, na co wskazuje uzasadnienie jego wniosku.

Ma też rację pytający Sąd, że na kwestię tę – w kontekście ustaw lustracyjnych – nie zwrócono, jak dotąd, większej uwagi, choć sam problem charakteru normatywnego preambuł ustaw był przez przedstawicieli doktryny stosunkowo szeroko omawiany w piśmiennictwie z zakresu teorii prawa oraz prawa konstytucyjnego. Ten aspekt teoretycznoprawny omawianego zagadnienia został właściwie całkowicie pominięty w piśmie Dyrektora Biura Lustracyjnego IPN, który swoje wnioski uzasadnił nieomal wyłącznie tezami z orzeczeń sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

Rozważania co do tej kwestii wypada zatem zacząć od naszkicowania poglądów doktryny w zakresie różnego rozumienia charakteru prawnego preambuł ustaw.

Bezspornie *„preambuła to część aktu normatywnego, która znajduje się między tytułem a początkiem części artykułowej i w której prawodawca odwołuje się do określonego systemu wartości, tradycji, wydarzeń z przeszłości oraz przedstawia genezę, cele i najważniejsze zasady tego aktu”* (vide: *Sł. Lewandowski: Charakter normatywny preambuły, Studia Iuridica XXXVI/198 str. 114*).

Oczywistym jest też, że choć preambuła jest wstępem do aktu prawnego, to jest równocześnie jego integralną częścią, do której są stosowane takie same rygory w zakresie procedury uchwalania tego aktu czy jego zmiany. Pomimo tego jednak, ocena charakteru normatywnego preambuły jest już powodem daleko idących kontrowersji.

W uzasadnieniu swego pytania prawnego, Sąd posiłkując się pracą M. E. Stefaniuk (*Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989 – 2007*, Lublin 2007) wyróżnia trzy zasadnicze stanowiska przedstawiające postrzeganie omawianej kwestii:

1 – zakładające, iż preambuła ma wiążący charakter normatywny na równi z częścią artykułową aktu normatywnego,

2 – odmawiające preambule nie tylko charakteru normatywnego, ale w ogóle waloru prawnego,

3 – przyznające wstępowi wiążące znaczenie interpretacyjne.

Szczególne znaczenie preambułow aktów prawnych nadawali przedwojenni teoretycy narodowosocjalistyczni i sowieccy, widząc nawet wyższość preambuły nad pojedynczymi przepisami ustawy, wyrażając pogląd, że preambuły powinny być „*wytocznymi przy interpretowaniu i stosowaniu prawa, ponieważ niedwuznacznie i pewnie wskazują na wolę ustawodawcy i cel ustawy*” (K. Pracht, *Der Gesetzesvorspruch, Erlangen 1937, str. 109 i n.*).

W okresie powojennym poglądy te uległy daleko idącej zmianie. F. Studnicki stwierdził, że należycie zredagowana preambuła ułatwia uchwycenie osnowy zwrotów prawnych. Preambuła jest bowiem krótką charakterystyką sytuacji empirycznej towarzyszącej ukazaniu się ustawy. Trafna analiza faktów tworzących takie sytuacje empiryczne jest z kolei o tyle istotna, że zapisy występujące w aktach normatywnych nie mogą być w ogóle rozpatrywane jako sensowne na gruncie języka prawnego całości, w oderwaniu od owych sytuacji (F. Studnicki, *O dogmatyce prawa, PiP 1957, nr 7 - 8, s. 120 – 123*).

J. Wróblewski twierdził, że preambuła nie ma charakteru obowiązującego i wobec tego nie zawiera norm, które wiązałyby interpretatora tak, jak normatywnie ustanowione dyrektywy interpretacyjne (np. definicje prawne) (J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, str. 369 – 370*).

Z. Ziemiński wskazał natomiast, że preambuła może mieć treść całkowicie pozbawioną charakteru normatywnego lub też treść o charakterze wskazań interpretacyjnych co do przepisów zawartych w zasadniczej części ustawy (Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 1, str. 111*).

S. Grzybowski zalicza zdecydowaną większość wypowiedzi zawartych w preambułach do grupy tzw. ocen charakteryzujących. Zastrzega jednak, że we wstępach mogą się też pojawić wypowiedzi nie będące takimi ocenami. Same zaś oceny charakteryzujące mają lub przynajmniej mogą mieć wpływ na wykładnię tekstu prawnego, lecz mimo to nie można uznać ich za wypowiedzi normatywne (S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna, Kraków 1961, str. 43 – 55*).

S. Rozmaryn pisząc o wstępach do ustaw zwykłych przyjmował, że wszystkie części ustawy (a więc także i preambuła) mają moc prawną w tym

sensie, iż są elementem niezbędnym do wyinterpretowania norm prawnych. W związku z tym nie ma podstaw do wyróżniania w ustawie części normatywnej i nienormatywnej (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1964, str. 134 – 135*).

Ostrożniej do tego poglądu podchodził A. Burda przestrzegając, że w preambułach można też znaleźć treści, które mają znaczenie wyłącznie propagandowo – polityczne, choć są pomocne przy interpretacji całości przepisów (A. Burda, *Polskie prawo państwowe, Warszawa 1977, str. 158 – 163*).

F. Siemieński prezentował pogląd, że charakter i znaczenie prawne mają tylko te stwierdzenia preambuły, z których wynikają dla kogoś jakieś powinności (F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne, Warszawa/Poznań 1980, str. 30 – 32*).

Jak widać z powyższego zestawienia, stopniowo odchodzono od traktowania preambuły aktu prawnego, jako wypowiedzi normatywnej. Współcześnie jednak zarysowały się nurty doktrynalne, które znowu opowiadają się za normatywnym charakterem preambuł.

M. Zieliński widzi w preambule jeden ze składników tekstu niezasadniczego danego aktu normatywnego. Wstępowi, a także tytułowi aktu i innym nagłówkom przypisuje szczególną rolę. Elementy te mogą być bowiem wykorzystane do formułowania odpowiednich funkcjonalnych reguł interpretacyjnych oraz reguł poszukiwania odpowiednich fragmentów tekstu (M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, Poznań 1972, str. 24*).

L. Morawski zaznacza, że preambuła nigdy nie jest obligatoryjnym elementem aktu normatywnego i że spotykamy się z nią w przypadku ustaw konstytucyjnych, a także aktów o szczególnie uroczystym charakterze, aktów nowatorskich lub w sytuacji, gdy prawodawca chce wyraźnie określić cele regulacji prawnej. Podkreślając sporność omawianego zagadnienia, optuje jednak za dopuszczalnością traktowania preambuł jako bezpośredniego źródła zasad prawnych i zwykłych norm prawnych (L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa, cz. 2, Toruń 1996, str. 48-49*).

A. Gwiżdż przewiduje, że wstęp do obecnie obowiązującej Konstytucji zawiera nie tylko wskazówki interpretacyjne, ale jest także pełnowartościowym materiałem do budowy norm prawnych o mocy konstytucyjnej. Uważa on, iż za

preambułami przemawia domniemanie normatywności, zastrzega jednak, że normatywność poszczególnych wypowiedzi preambuły zależy od ich treści, a nie od usytuowania (A. Gwiżdż, *Wprowadzenie*, w: *Konstytucja i inne teksty prawne*, Warszawa 1997, s. XII; A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji — zagadnienia prawne*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red.: J. Trzeciński, Warszawa 1997, str. 183).

J. Królikowski uważa natomiast, że choć z preambuły nie wynikają określone nakazy postępowania dla adresatów aktu normatywnego, to jednak może ona odgrywać istotną rolę w procesie wykładni pozostałej treści tego aktu. Jej zadanie polega na ukierunkowaniu rozumienia poszczególnych unormowań, określeniu ich charakteru oraz wskazaniu systemu wartości, które należy uwzględniać przy ich interpretacji. Nie można zatem uznać, że preambuła pozbawiona jest znaczenia prawnego (J. Królikowski, *Preambuła nie tak całkiem bez znaczenia*, *Rzeczpospolita* z 28.03.2008 r.).

Można przyjąć też, że choć z samej preambuły nie wynikają jednoznaczne normy prawne to sformułowania użyte w niej wskazują kierunki wykładni innych przepisów prawa (W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, str. 452).

M. E. Stefaniuk wskazuje natomiast, że odchodzi już w przeszłość stanowisko, iż preambuła nie ma żadnego znaczenia prawnego, jako nieobowiązująca, enuncjacyjna wypowiedź prawodawcy, najczęściej wyłącznie o znaczeniu politycznym. Współcześnie nie odmawia się preambule znaczenia interpretacyjnego polegającego na jej wiążącym wpływie na wykładnię dalszej części aktu normatywnego („*Preambuła aktu normatywnego a formalizm i antyformalizm w procesie stosowania prawa*”, „*Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci księdza profesora Antoniego Kościa SVD*”, Lublin 2013, str. 349-350).

Zdarza się również, iż w konstytucjach lub innych ustawach regulujących jakąś doniosłą społecznie kwestię, po tytule zamieszcza się preambułę (arengę), czyli uroczysty wstęp, w którym ustawodawca przedstawia motywy wydania aktu normatywnego, zamierzone cele, podstawowe wartości, którymi się kierował lub które chciałby promować i chronić itp. Odczytać z niej niejednokrotnie można, jakie było ratio legis, czyli założony cel danego aktu normatywnego. W teorii prawa

istnieje spór o to, czy preambuła ma charakter normatywny, czy też jest wyłącznie deklaracją, z której nie można wywodzić norm prawnych. Nie zmienia to faktu, że jej postanowienia są wykorzystywane w procesie wykładni prawa (*T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2014, str.123*).

W świetle przytoczonych poglądów zasadnicze wątpliwości może budzić trafność stanowiska zaprezentowanego przez Dyrektora Biura Lustracyjnego IPN, sprowadzającego się do konkluzji, że sformułowania preambuły nacechowane są ideologicznymi, głęboko ocennymi i najczęściej niedookreślonymi treściami i pojęciami, których znaczenie jest trudne do ujednoczenia i w każdym czasie może być kwestionowane z przyczyn ideowych lub politycznych, a więc, że z tych przyczyn preambuły nie nadają się do interpretacji i budowania w oparciu o nie norm prawnych. Całkowicie zaś odrzucić należy zaprezentowaną w dalszej części wywodu koncepcję, w myśl której „przepis art. 3a ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z 2006r. jest jasny językowo i nie wymaga stosowania dodatkowych rodzajów wykładni, jak choćby wykładni funkcjonalnej”. Zgodnie bowiem z dominującą obecnie w teorii prawa koncepcją derywacyjną wykładni prawa, poszczególne elementy normy prawnej mogą znajdować się w różnych miejscach tekstu prawnego, dlatego w procesie rekonstrukcji tej normy błędem jest zatrzymanie się na etapie wykładni językowej wobec uznania, że daje ona jednoznaczny wynik – *„kwestia zakończenia procesu wykładni w relacji do stosowanych typów reguł interpretacyjnych, co związane jest z odpowiedzią na pytanie, czy uzyskanie jednoznaczności na którymś z etapów wykładni przesądza o zakończeniu tego procesu. W tym względzie koncepcja derywacyjna z jednej strony uwzględniła koncepcję tradycyjną Eugeniusza Waśkowskiego, w której dobitnie akcentuje się konieczność przebrnięcia przez wszystkie typy reguł interpretacyjnych, z drugiej zaś — odwołała się do takiej właśnie postawy przejawiającej się w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Stanowisko to prowadzi do odrzucenia postawy wyrażonej w paremii – interpretatio cessat in claris (M. Zieliński, Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXVIII – zeszyt 3 – 2006, str. 93 –101).*

Jedną ze „szczególnie istotnych cech derywacyjnych jest swoiste rozczłonkowanie norm prawnych w tekstach prawnych. Chodzi o to mianowicie, że

po pierwsze — poszczególne elementy syntaktyczne normy (adresat, okoliczność, nakaz/zakaz, zachowanie się) mogą znajdować się w różnych miejscach tekstu prawnego — co nazywane jest rozczłonkowaniem syntaktycznym, a po drugie — treść normy może być wysłowiona nie w jednym przepisie, lecz w kilku przepisach, z których jeden (centralny) zawiera treść podstawową, a pozostałe (modyfikujące) zmieniają tę treść na różne sposoby. Cechy te (zwłaszcza jeśli chodzi o rozczłonkowanie treściowe) są najbardziej derywacyjnymi ze wszystkich cech tekstu prawnego. To one obie łącznie decydują o potrzebie wyróżniania w procesie wykładni fazy rekonstrukcyjnej, wymagającej rzeczywistego przekładu wyrażń dotychczas postrzeganych jako opisowe na wyrażenia o kształcie wprost normatywnym” (ibidem: M. Zieliński).

Nie ma zatem przeszkód teoretycznoprawnych, aby w procesie wykładni zrezygnować z poszukiwania wskazanych wyżej elementów syntaktycznych normy prawnej również w preambule ustawy.

Tak też zdaje się rzecz ową postrzegać Trybunał Konstytucyjny, skoro badając zgodność ustawy lustracyjnej z 2006r. z Konstytucją RP stwierdził, iż: *„Sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy. Nie można jednak twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia dla osób objętych lustracją. Ukierunkowuje jednak interpretację ustaw zaskarżonych w tym także ustaw zmienianych tą ustawą, i sposób jej stosowania, i to nakazuje traktować preambułę jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy konstytucyjności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny. Preambuła przede wszystkim określa cel ustawy i determinuje jej charakter, co wpływa na ocenę, czy ustawa odpowiada standardom konstytucyjności”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48).

Warto również uzupełnić przytoczone stwierdzenie o przypomnienie, że fragment preambuły ustawy lustracyjnej z 2006r., wskazanym powyżej wyrokiem, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją RP. Jest to sam w sobie poważny argument za przyjęciem normatywnego charakteru preambuły omawianej ustawy. Z istoty kompetencji Trybunału Konstytucyjnego wynika wszak możliwość badania „konstytucyjności” jedynie tych elementów aktu prawnego, które mają znaczenie normatywne.

Przechodząc do analizy cytowanych we wniosku Dyrektora Biura Lustracyjnego IPN orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, a stanowiących główną oś zawartej tam argumentacji, stwierdzić należy, że część z nich została wydana pod rządami „dawnej” ustawy lustracyjnej – ustawy z dnia 11 kwietnia 1997r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 – 1990 osób pełniących funkcje publiczne (j. t. Dz. U. z 1999r., Nr 42, poz. 428), co z istoty swojej powoduje, że wykładnia uregulowań tej ustawy nie może wpływać na interpretowanie znaczenia zapisów preambuły ustawy lustracyjnej z 2006r. (przypomnieć należy, że ustawa lustracyjna z 1997r. preambuły w ogóle nie zawierała). Dotyczy to postanowień Sądu Najwyższego z dni:

- 11 maja 2001r. (II KKN 436/00) – OSNKW z 2001r., z. 9 – 10, poz. 85,
- 17 kwietnia 2008r. (II KK 171/07) - OSNwSK 2008/1/921,
- 17 kwietnia 2008r. (II KK 233/07) – LEX nr 531273.

Natomiast jako nielojalny ze strony Dyrektora Biura Lustracyjnego IPN należy ocenić sposób powołania się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014r., (II KK 308/13, LEX nr 1463420), jako mający wspierać stanowisko wnioskodawcy, w sytuacji, gdy w uzasadnieniu tego orzeczenia znajdują się również fragmenty, w których stwierdza się, że: *„Niezależnie od tego jak dalece preambuła ustawy lustracyjnej z 2006 r. miałyby wkraczać w rozumienie współpracy, wnioski z analizy jej treści nasuwa się jeden: całokształt działalności osobowego źródła informacji, jako pomocnika organów bezpieczeństwa państwa ma wskazywać na jej ukierunkowanie na choćby jeden z elementów wymienionych w preambule, składających się na łamanie praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. W przeciwnym bowiem wypadku każdy kontakt z przedstawicielem tych organów, połączony z przekazywaniem mu neutralnej informacji, mógłby być oceniony jako współpraca w rozumieniu ustawy lustracyjnej z 2006 r., mimo braku zamiaru realizowania przez takiego informatora owych, niegodziwych zachowań organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego”*.

W pozostałej części przytaczanych tez pochodzących z orzeczeń sądów powszechnych (*postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 czerwca 2010r., II AKa 48/10, KZS 2010/10/27, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 listopada 2012r., II AKa 220/12, LEX nr 1264422, orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 września 2012r., II AKa 335/12, LEX nr 1312773, orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 lipca 2014r., II AKa 152/14, LEX nr 1504341*) co prawda znajdują się odwołania do preambuły ustawy lustracyjnej, lecz we wszystkich wypadkach nawiązują one do tego samego fragmentu uzasadnienia wskazywanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007r. (w sprawie K 2/07) i dotyczą kwestii zasadniczo różnych od tych, które są przedmiotem rozpoznawania w sprawie, w której zadano niniejsze pytanie prawne. Przedmiotem oceny były bowiem w tych sprawach zagadnienia wielości działań podejmowanych przez osobowe źródła informacji, ich intensywności oraz szkodliwości.

Nie nasuwa wszak istotniejszych wątpliwości stwierdzenie, że obowiązek ujawnienia współpracy z organami bezpieczeństwa państwa przez wskazane w ustawie lustracyjnej podmioty nie powinien być wiązany ze stopniem szkodliwości podjętych przez nie działań. Dla zaistnienia tego obowiązku nie ma bowiem żadnego znaczenia to, czy przekazywane informacje spowodowały realne krzywdy oraz to, czy dotyczyły pojedynczych osób czy całych środowisk (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014r., II KK 308/13 – *LEX nr 1463420*). Sąd Najwyższy stanął też na stanowisku, że w postępowaniu lustracyjnym sądy nie tylko nie mają obowiązku, ale wręcz legitymacji ku temu, aby ustalać, dla jakich powodów lustrowany podjął współpracę z SB (vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2008r.). Przedmiotem badania jest bowiem prawdziwość złożonego oświadczenia lustracyjnego.

Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, że kwestia znaczenia preambuły dla wykładni przepisów ustawy lustracyjnej z 2006r. nie była zbyt często poruszana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Jeżeli możliwe jest budowanie jakichkolwiek uogólnień w oparciu o tak skąpy materiał, przyjąć można, że Sąd Najwyższy zagadnienie to postrzegał dotąd w sposób analogiczny, jak miało to miejsce w przytaczanym wyżej piśmiennictwie z zakresu

teorii prawa z ostatnich 25 lat – widział w niej przede wszystkim rodzaj dyrektywy interpretacyjnej do tego aktu prawnego.

Przechodząc do dalszych rozważań szczególną uwagę zwrócić trzeba na to, że ustawa z 2006r. była kolejnym aktem prawnym regulującym kwestię lustracji, poprzedni zaś nie zawierał preambuły. Pojawienie się zatem tego wyjątkowego elementu konstrukcyjnego aktu prawnego musiało zostać uznane przez ustawodawcę za szczególnie doniosłe. Zwłaszcza w kontekście właściwego zrozumienia zamiaru i woli tego ustawodawcy, co do jakich zachowań z przeszłości osób lustrowanych winna być stworzona możliwość ich powszechnego poznania.

Odwołując się do powyższego, a nade wszystko przyjmując założenie racjonalności ustawodawcy, należy odrzucić dwie tezy zakładające, że:

- preambuła jest częścią ustawy pozbawioną jakiegokolwiek znaczenia prawnego,
- treść preambuły może pozostawać w sprzeczności z zapisami ustawy, której część wstępną stanowi.

W tej sytuacji postawić trzeba wprost kolejne pytanie: czy w ustawie lustracyjnej z 2006r. można znaleźć argumenty prawne, które przemawiają za tym, aby przyjąć, że tajny współpracownik organów bezpieczeństwa państwa nie ma obowiązku ujawniania współpracy, która miała inne cele, niż naruszanie wolności i praw człowieka i obywatela?

Dla uzyskania odpowiedzi niezbędne jest sięgnięcie do preambuły ustawy lustracyjnej z 2006r., bo to w niej ustawodawca składa deklarację, co do zakładanych celów, które za pomocą tej ustawy ma zamiar realizować (podobnie znaczenie preambuł postrzegał: Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 sierpnia 1984 r., II SA 735/84, czy Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03 [w tym orzeczeniu nie przyjęto, że preambuła ma charakter normatywny]). W rozważaniach tych nie można też pominąć zmian ustawowych, które kształtowały treść tego aktu prawnego w latach 2006 – 2007.

„Stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło

informacji, 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, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Mając na względzie powyższe, a także 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, stanowi się, co następuje...”

Analizując przytoczoną powyżej treść preambuły ustawy lustracyjnej z 2006r. podnieść na wstępie po raz kolejny trzeba, że ustawodawca wskazuje w niej dwie kategorie podmiotów objętych obowiązkiem lustracyjnym. Do pierwszej z nich należą osoby pracujące albo pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Do drugiej zaś osobowe źródła informacji, udzielające pomocy tym organom (dostrzegając oczywiście braki konstytucyjne sformułowania – OZI).

Następnie ustawodawca wylicza zachowania podejmowane przez organy bezpieczeństwa, które wymagają napiętnowania:

- *zwalczanie opozycji demokratycznej,*
- *zwalczanie związków zawodowych,*
- *zwalczanie stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych,*
- *łamanie prawa do wolności słowa i zgromadzeń,*
- *gwałcenie prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.*

Wyliczenie powyższe z istoty swej musi być traktowane jako jedynie przykładowe, takiej negatywnej ocenie będą podlegały z oczywistych względów również inne zachowania wiążące się z *łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.*

Przechodząc do dalszych rozważań, dostrzec należy następującą chronologię zdarzeń:

- *ustawa lustracyjna z 1997r. nie zawierała preambuły,*

- w ustawie z 1997r. kwestię kryteriów tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa regulował art. 4,

- projekt (nowej) ustawy lustracyjnej zgłoszony przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości w 2006r. zawierał, co prawda, preambułę, ale o krótszej treści – bez zdania pierwszego,

- preambuła do ustawy lustracyjnej z 2006r., w obecnym brzmieniu, została do tego aktu prawnego wprowadzona w wyniku prac sejmowych; projekt zgłoszono w dniu 13 lipca 2006r., a następnie uzupełniono w dniu 20 lipca 2006r.

- po uchwaleniu ustawy lustracyjnej w dniu 18 października 2006r. (Dz. U. z 2006r., Nr 218, poz.1592), a przed jej wejściem w życie, ustawa ta została znowelizowana (projekt tej nowelizacji wniósł Prezydent RP w dniu 22 grudnia 2006r. – Druk Sejmu V kadencji nr 1258) w dniu 14 lutego 2007r. ustawą 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. z 2007r., nr 25, poz.162) poprzez wprowadzenie między innymi art. 3a ust.1, który ponownie formułował kryteria tajnej współpracy, czyniąc to analogicznie, jak w art. 4 dawnej ustawy lustracyjnej. Ta wersja ustawy weszła w życie w dniu 15 marca 2007r.

Jak widać z powyższego zestawienia, projektodawcy nowej ustawy lustracyjnej w 2006r. proponowali całkowite odejście od definiowania pojęcia współpracy, przedstawiając powody tej zmiany w następujący sposób:

„Przedstawiony projekt ustawy odchodzi także od definiowania i odwoływania się do pojęcia współpracownika organów bezpieczeństwa państwa, ponieważ pojęcie to, w świetle obecnej definicji ustawy lustracyjnej oraz wykładni Sądu Najwyższego, uznaje tylko takie osoby, które wyraziły zgodę na tajną współpracę ze służbami bezpieczeństwa, a także podjęły tę współpracę efektywnie zdobywając informacje, które to informacje musiały być uznane za istotne, przydatne dla tych służb.

Tak rozumiana definicja współpracy powodowała, że bardzo często dokonywana przez sąd ocena dawnych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa stanowi rzeczywistą cenzurę, czy ktoś był lub nie był współpracownikiem, pomimo

faktu zaewidencjonowania danej osoby jako np. tajnego współpracownika lub kontakt operacyjny, pomimo wielu lat współpracy oraz teczki pełnej dokumentów świadczącej o tej współpracy.

Niniejszy projekt opiera się na ujawnieniu materiałów zgromadzonych w archiwach IPN.

Przedstawiony w sprawozdaniu projekt ustawy zawiera preambułę. Już w tej preambule wprowadza dwie bardzo ważne zasady wyjaśniające cel wprowadzenia niniejszej ustawy. Pierwszą zasadą jest zasada jawności życia publicznego, a kolejnym elementem jest zasada potępienia pracy, służby oraz pomocy udzielanej organom bezpieczeństwa państwa komunistycznego przez osobowe źródła informacji” (stenogram z 22 posiedzenia Sejmu RP, obrady w dniu 20 lipca 2006r., punkt 18 porządku dziennego, sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o poselskich projektach ustaw o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów oraz o zmianie innych ustaw, k.291).

Następnie, podczas prac w komisji sejmowej nad art. 5 ust. 3 ustawy lustracyjnej, dyskutując o tym, jak uniknąć poważnych konsekwencji w postaci pochopnych zwolnień z pracy osób, które nawiązały współpracę z organami bezpieczeństwa państwa, zdecydowano się na rozszerzenie preambuły tej ustawy poprzez dodanie zdania pierwszego. Postąpiono w ten sposób, „aby z moralnego punktu widzenia jednoznacznie opisywała to, co się wydarzyło, aby zawierała ocenę moralną” (fragment wypowiedzi autora tej poprawki posła PO Sebastiana Karpiniuka, Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, Biuletyn z posiedzenia: Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów [nr 17] – Nr 902/V kad. 13.07.2006r., k. 9). Ostatecznie preambuła została uzupełniona o kolejną: „zmianę w zdaniu pierwszym. Ma ona na celu podkreślenie, o jakie niezgodne z fundamentalnymi prawami człowieka i obywatela działania służb bezpieczeństwa nam chodzi i które z owych działań chcemy ocenić pod kątem etycznym w sposób wyraźny. Jest to poprawka doprecyzowująca. Chodzi nam o określenie, jaki

faktycznie charakter miały polityczne działania służb bezpieczeństwa w latach 1944-1990.

Chciałbym jeszcze nadmienić, że kiedy piszemy o działaniach wymierzonych w prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa obywateli, posługujemy się pojęciami z katalogu zawartego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona w dniu 10 grudnia 1948 roku na Trzeciej Sesji Ogólnego Zgromadzenia ONZ obradującej w Paryżu – dopisek SN). Posłużyliśmy się nimi jako uniwersalnymi prawami człowieka, które były łamane przez służby państwa komunistycznego. Uważam, że warto to podkreślić w preambule projektowanej ustawy” (fragment wypowiedzi autora kolejnej poprawki posła Samoobrony Pawła Piskorskiego, Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, Biuletyn z posiedzenia: Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów [nr 20] – Nr 951/V kad. 20.07.2006r., k. 4) .

Wraz z projektem noweli prezydenckiej powróciła jednak decyzja o ponownym zdefiniowaniu pojęcia współpracy z organami bezpieczeństwa i zdecydowano się w tym względzie na prawie dokładne powtórzenie zapisu z art. 4 poprzedniej ustawy lustracyjnej (jedynie przy rezygnacji z określenia wprost, że współpracą nie jest współdziałanie pozorne). Projektodawca uczynił tak, dostrzegając kształtującą się w tym czasie jednoznaczną linię orzecznictwa Sądu Najwyższego (zwłaszcza wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2000r., KKN 271/00, OSNKW z. 2001, nr 1 – 2, poz. 15), Trybunału Konstytucyjnego i sądu lustracyjnego (vide: Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, Biuletyn z posiedzenia: Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów [nr 2] – Nr 1511/V kad. 18.01.2007r., k. 20 – 29).

Chronologia powstawania „nowej” ustawy lustracyjnej, zestawiona z przytoczoną argumentacją posła sprawozdawcy projektu poselskiego – posła PiS Arkadiusza Mularczyka, stanowią elementy wykładni historycznej i mają decydujące znaczenie dla zdekodowania faktycznej treści zapisów, które zawiera preambuła

oraz jej stosunku do przepisów definiujących, czym jest, w rozumieniu ustawy lustracyjnej, tajna współpraca z organami bezpieczeństwa PRL.

Stwierdzić należy, dokonując pewnego uproszczenia, że powodem zgłoszenia projektu nowej ustawy lustracyjnej było niezadowolenie z praktyki funkcjonowania ustawy dawnej. Zrezygnowano w nim z próby definiowania tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa PRL. Odchodząc od precyzyjnego określenia sformułowanego w art. 4 ustawy lustracyjnej z 1997r., chciano przyjąć w istocie, że współpracownikiem w rozumieniu ustawy z 2006r. jest każda osoba, która jako taki współpracownik została określona w aktach wytworzonych przez organy bezpieczeństwa państwa w latach 1944 – 1990, znajdujących się w zasobach archiwalnych IPN. Szczególnie znamieną jest dla realizacji tego celu zmiana tytułu ustawy i rezygnacja z *ujawnienia pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi* na rzecz *ujawnienia informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów*.

Następnie, w toku prac sejmowych zdecydowano się na rozbudowanie preambuły poprzez zapisanie w niej, że współpracę taką należy potępić, gdyż wymienione w ustawie organy bezpieczeństwa państwa prowadziły działania trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Jak wynika z powyższego, zdanie pierwsze preambuły ustawy lustracyjnej zostało sformułowane i uchwalone w tym celu, aby wyrazić negatywną ocenę organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, nie zaś po to, by wskazywać tylko niektóre zakresy działań tych organów, których miałyby dotyczyć lustracja. W istocie zatem, preambuła (jej zdanie pierwsze) w ogóle nie zajmuje się zakresem działania tych organów bezpieczeństwa państwa, lecz ma na celu podkreślenie tego, dlaczego działania podejmowane przez te organy zasługują na stanowcze potępienie.

Co więcej, nie można postrzegać zapisów preambuły jako zawierających normę prawną formułującą dalej idące ograniczenia obowiązku ujawnienia tajnej współpracy niż określone w art. 3a ust.1 ustawy lustracyjnej, choćby z tego względu, że gdy uchwalano ostateczny kształt części wstępnej tego aktu prawnego, wymieniony przepis jeszcze nie istniał. Został on dodany do ustawy lustracyjnej

nowelą z dnia 14 lutego 2007r. i to dopiero on, poprzez zdefiniowanie pojęcia tajnej współpracy, wprowadza prawne ograniczenia zakresu ujawniania takiej współpracy, czyniąc to w sposób analogiczny, jak w art. 4 ustawy z 1997r.

Można mieć oczywiście zastrzeżenia, zwłaszcza z perspektywy czasu, gdy realia powstawania ustawy lustracyjnej z 2006r. nie są już tak oczywiste, do jakości przekazu, który niesie owa preambuła. Zwłaszcza w zakresie jego jasności. Dostrzegać jednak wypada, że treść tej preambuły jest wynikiem licznych kompromisów zawieranych na etapie kolejnych zmian tekstu ustawy (czterokrotnie modyfikowana poprzez kolejne uzupełnienia). Co zaś najistotniejsze, powstała ona przed ostatecznym ukształtowaniem podstawowych reguł rządzących tym aktem prawnym (w zakresie zdefiniowania współpracy z organami bezpieczeństwa). O skali zmian, których „doświadczył” ten akt prawny, zwłaszcza w następstwie „noweli prezydenckiej”, najdobitniej świadczy nieomal całkowite odejście od celu, jaki zakładał jego projekt, wyrażonego w tytule.

Podsumować zatem można przedstawiony wywód stwierdzeniem, że:

- tekst preambuły ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 1388) nie zawiera norm prawnych, które mogłyby być odczytywane jako uzupełnienie, a zwłaszcza zawężenie definicji współpracy zawartej w art. 3a ust. 1 tej ustawy;

- sformułowania zawarte w preambule stanowią wiążący materiał interpretacyjny dla odtworzenia *ratio legis* powstania tego aktu prawnego, a zwłaszcza systemu wartości leżącego u jego podstaw;

- na gruncie obowiązującej ustawy lustracyjnej nie można sformułować generalnej zasady ograniczającej jej stosowanie wobec określonej grupy tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa tylko ze względu na zakres zadań, jakie wykonywali, w szczególności dlatego, że dotyczyły one działań wywiadowczych lub kontrwywiadowczych.

Kierując się omówionymi względami, Sąd Najwyższy postanowił, jak na wstępie.

