

43/4/A/2007

POSTANOWIENIE
z dnia 11 kwietnia 2007 r.
Sygn. akt K 2/07

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Zbigniew Cieślak – I sprawozdawca
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Jerzy Stepień – II sprawozdawca,
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 kwietnia 2007 r., wniosku grupy posłów o „wstrzymanie wszelkich czynności związanych z wykonaniem” ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592, ze zm.), złożonego wraz z pismem procesowym z 28 marca 2007 r., uzupełniającym wniosek z 8 stycznia 2007 r. o zbadanie zgodności przepisów ww. ustawy z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm V kadencji, wraz z pismem procesowym z 28 marca 2007 r., uzupełniającym wniosek z 8 stycznia 2007 r. o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592, ze zm.) z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wniosła o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 1 i art. 2 Konstytucji w związku z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 730 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) oraz w związku z art. 50 ust. 1 ustawy o TK, postanowienia w przedmiocie nakazania organom władzy publicznej wstrzymania wykonania zaskarżonej ustawy do czasu rozpatrzenia sprawy przez Trybunał.

Wniosek o wstrzymanie wykonalności ustawy grupa posłów motywuje wprowadzeniem przez art. 1 Konstytucji nakazu skierowanego do wszystkich organów władzy podejmowania wszelkich działań, które zmierzają do ochrony dobra wspólnego. Wykonywanie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów może bowiem, zdaniem wnioskodawców, spowodować naruszenie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, praw i wolności konstytucyjnych setek tysięcy osób oraz stanowić bezprecedensowy przykład niszczenia demokracji.

Kolejny argument powołany przez wnioskodawców wynika z roli Trybunału Konstytucyjnego jako organu państwa powołanego do stania na straży przestrzegania Konstytucji. A mianowicie w sytuacji gdy wykonanie ustawy narusza w sposób rażący prawa jednostki oraz elementarną zasadę demokratycznego państwa prawnego, niezbędne jest podjęcie nadzwyczajnych działań zmierzających do przeciwdziałania tym naruszeniom. W przeciwnym wypadku w przestrzeni prawnej istniałaby sytuacja, w której prawa i wolności konstytucyjne gwarantowane byłyby tylko iluzorycznie, skoro żaden organ władzy państwowej nie posiadałby kompetencji do zablokowania działań innych organów państwowych grożących nieodwracalnym naruszeniem tych praw.

Jako jeden z elementów podstawy wstrzymania działań organów władzy państwowej wnioskodawcy wskazują również art. 50 ust. 1 ustawy o TK, upoważniający Trybunał do wydania postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego.

Innym, przytaczanym przez wnioskodawców, wypadkiem wstrzymania działań organów państwowych w związku z zawisłością sprawy przed Trybunałem jest zadanie przez sąd pytania prawnego, co wstrzymuje postępowanie sądowe do czasu wydania orzeczenia przez TK. Także wszczęcie postępowania przed Trybunałem w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa powoduje zawieszenie postępowania przed tymi organami (art. 54 ust. 1 ustawy o TK). Dodatkowo, zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o TK, Trybunał, po zaznajomieniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania, może podjąć postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym.

W ocenie wnioskodawców, w wypadku skarżonej ustawy zachodzi natomiast sytuacja szczególna, gdyż zakres obowiązków nałożonych na obywateli, termin ich wykonania, a także możliwość opublikowania przez Instytut Pamięci Narodowej katalogów tajnych współpracowników oraz pracowników organów bezpieczeństwa państwa na podstawie art. 52a pkt 5-8 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.) powoduje, że zanim Trybunał Konstytucyjny rozpatrzy konstytucyjność nowej ustawy lustracyjnej, może ona zostać w znaczącej części wykonana. Tym samym zostanie spowodowana nieodwracalna szkoda – głębokie podziały w społeczeństwie oraz napiętnowanie dużej liczby osób ze względu na opublikowanie katalogów IPN. Ten akt władzy publicznej stanowić będzie naruszenie zasady domniemania niewinności oraz prawa do sądu w stosunku do setek tysięcy osób. Zachodzi ryzyko, że IPN – zamiast być jedynie instytucją pomocniczą w postępowaniach lustracyjnych – w istocie zastąpi sąd. Naruszy zatem podstawową zasadę konstytucyjną podziału i równoważenia się władz. Warto zauważyć, że sami

pracownicy IPN przyznają, iż dopuszczają możliwość pomyłek w publikowanych katalogach IPN, a więc możliwość skazywania ludzi bez wyroku – uznawania ich za agentów. Nawet jeśli osoby te w późniejszym czasie oczyszczą się z zarzutów, skutek wywołany ustawą i tak nastąpi.

Wnioskodawcy jednocześnie podkreślają, iż jednostki objęte zaskarżoną ustawą pozostawione są bez jakiejkolwiek ochrony prawnej, choć ich dobra prawne są w poważnym zagrożeniu. Z instrumentu skargi konstytucyjnej mogą bowiem skorzystać dopiero po wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków proceduralnych, a zatem po przeprowadzeniu całego postępowania lustracyjnego. Podobnie nie jest możliwe zadanie pytania prawnego i na tej podstawie wstrzymanie wykonania ustawy lustracyjnej w pojedynczym wypadku, gdyż jest to możliwe tylko w toku postępowania sądowego. Wszczęcia zaś pierwszych sądowych postępowań lustracyjnych należy się spodziewać dopiero za co najmniej kilka miesięcy, kiedy Biuro Lustracyjne IPN zacznie weryfikować pierwsze oświadczenia lustracyjne. Nastąpi to zatem w okresie, w którym duża część ustawy lustracyjnej zostanie wykonana.

Zdaniem wnioskodawców, skoro ustawodawca przewidział możliwość wstrzymania działań organów władzy w wypadku złożenia skargi konstytucyjnej (art. 50 ust. 1 Konstytucji), to w sytuacji gdy jednostka z tej skargi nie może skorzystać, należy wnioskować *a minori ad maius*, że taka możliwość istnieje w wypadku abstrakcyjnych wniosków organów i osób uprawnionych zmierzających do ochrony praw i wolności konstytucyjnych dużej grupy osób. Do czasu bowiem kontroli konstytucyjności ustawy jednostka nie jest w stanie samodzielnie przeprowadzić postępowania skutkującego zaskarżeniem przepisów ustawy w drodze skargi konstytucyjnej. Taka kompetencja jest uzasadniona dodatkowo skalą potencjalnych naruszeń tych praw oraz ochroną wartości konstytucyjnych określonych w art. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy mają świadomość, że kwestia wstrzymania działań organów władzy przed rozpoznaniem wniosku o kontrolę abstrakcyjną była przedmiotem rozpatrywania przez Trybunał. Jednak obecna sytuacja jest znacząco odmienna od dotychczasowych. Po pierwsze, w żadnym wypadku TK nie rozstrzygał w sytuacji tak poważnego i masowego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych oraz podstawowych zasad konstytucyjnych. Po drugie, nigdy podstawą wniosków o wstrzymanie wykonania aktu prawnego nie były art. 1 oraz art. 2 Konstytucji, poparte rzeczywistym zagrożeniem dla wartości wyrażonych w tych przepisach, lecz były to wyłącznie przepisy odpowiednio stosowanego kodeksu postępowania cywilnego. Po trzecie, nie były to sytuacje, w których osoby objęte konkretnymi obowiązkami ustawowymi nie mogły ich zakwestionować za pomocą instrumentów ochrony ich praw konstytucyjnych.

Dla wzmocnienia tezy o istotnym zagrożeniu podstawowych wartości konstytucyjnych przez ustawę z 18 października 2006 r., wnioskodawcy dodatkowo zwracają uwagę na jej poparcie w drodze uchwały Senatu Uniwersytetu Warszawskiego nr 182 z 21 marca 2007 r. oraz uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 19 marca 2007 r.

2. Pismem z 11 kwietnia 2007 r. stanowisko w sprawie wniosku grupy posłów na Sejm o wstrzymanie wszelkich czynności związanych z wykonywaniem ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o nieuwzględnienie tego wniosku, uzasadniając swój pogląd w szczególności przez powołanie się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które wskazuje na nieadekwatność w postępowaniu przed Trybunałem przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym (postanowienia: z 24

października 2001 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 8 oraz z 22 lutego 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 24). Prokurator podkreślił ponadto, że biorąc pod uwagę ustabilizowane orzecznictwo Trybunału, nie istnieje regulacja szczególna umożliwiająca „zawieszenie” stosowania zaskarżonych przepisów do czasu orzeczenia o ich konstytucyjności lub niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o TK w art. 50 ust. 1 przewiduje wprawdzie możliwość wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego, ale jedynie w związku z postępowaniem w sprawie skargi konstytucyjnej.

Powyższe względy legły u podstaw sformułowania przez Prokuratora Generalnego konkluzji, zgodnie z którą ani regulacja zawarta w art. 50 ustawy o TK, ani regulacje zawarte w kodeksie postępowania cywilnego nie mają zastosowania do wniosku grupy posłów w przedmiocie wstrzymania wszelkich czynności związanych z wykonywaniem ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, do czasu rozpatrzenia wniosku o kontrolę zgodności z Konstytucją przepisów wspomnianej ustawy.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Trybunał odwołał się przede wszystkim do ustaleń dokonanych w postanowieniu z 17 lipca 2003 r. (sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72), w świetle których instytucje i reguły postępowania stosowane w sądowym postępowaniu cywilnym (m.in. art. 730 k.p.c.) mogą – w oparciu o dyspozycję art. 20 ustawy o TK – znaleźć zastosowanie do postępowania przed Trybunałem tylko o tyle, o ile pozwala na to specyfika orzekania przez Trybunał Konstytucyjny oraz spraw będących przedmiotem kognicji i rozstrzygania Trybunału. To stwierdzenie doprowadziło Trybunał, w postanowieniu z 4 października 2006 r. (sygn. K 31/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 135), do konstatacji następującej treści: „(...) zabezpieczenie, o które wnosi wnioskodawca dotyczy materii szczególnej z zakresu prawa publicznego, do którego nie mają zastosowania wskazane przez wnioskodawcę przepisy kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu powództwa. Wydanie przez Trybunał decyzji zabezpieczającej, zakazującej stosowania (...) zaskarżonych przepisów ustawy (...) przed merytorycznym rozstrzygnięciem wniosku – nie jest też możliwe ze względu na brak regulacji prawnej przyznającej Trybunałowi kompetencje do zabezpieczenia wniosku w drodze zakazania stosowania zaskarżonych przepisów przed merytorycznym rozpoznaniem wniosku. Ani przepisy Konstytucji ani żadne przepisy ustawowe nie dają Trybunałowi kompetencji do nakazania (...) określonych zachowań polegających na niestosowaniu przepisów ustawy korzystającej z domniemania konstytucyjności”.

W tym samym postanowieniu (sygn. K 31/06) Trybunał zwraca uwagę, „że na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie istnieje regulacja szczególna, która umożliwiałaby «zawieszenie» stosowania zaskarżonych przepisów do czasu orzeczenia o ich konstytucyjności lub niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny”. Ustawodawca przewiduje wprawdzie możliwość wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonalności, ale jedynie w związku z toczącym się przed Trybunałem postępowaniem w sprawie skargi konstytucyjnej. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 1 ustawy o TK, postanowienie tymczasowe obejmuje zawieszenie lub wstrzymanie wykonania orzeczenia w sprawie, z którą jest związana skarga konstytucyjna. Tak więc dotyczy

kwestii wykonania wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej, a nie zawieszenia stosowania przepisów prawa objętych badaniem konstytucyjności. Polski Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje bowiem kompetencją podobnego typu, jak na przykład niemiecki Trybunał Konstytucyjny (§ 32 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1971 r. o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym), mający upoważnienie do wydania zarządzenia tymczasowego o zabezpieczeniu wniosku, o ile jest to pilnie konieczne dla uniknięcia poważnych szkód, zapobieżenia użycia przemocy lub z innego powodu ważnego dla dobra powszechnego.

Z kolei powołany przez wnioskodawców art. 54 ustawy o TK, przewidujący zawieszenie postępowania przed centralnymi konstytucyjnymi organami państwa pozostającymi w sporze kompetencyjnym (ust. 1) oraz upoważniający Trybunał, w miarę potrzeby, do podjęcia postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych (ust. 2), nie daje podstaw do stwierdzenia istnienia jakiegokolwiek związku z dokonywaniem kontroli konstytucyjności prawa. W ocenie Trybunału przepis ten jest zatem w sposób oczywisty nieadekwatny do rozpatrywanej kwestii wypadkowej, która pojawiła się w związku z wnioskiem grupy posłów o zbadanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Trybunał Konstytucyjny przypomina również, że jako organ władzy publicznej, ma obowiązek, zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), działać na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie prawa oznacza dla Trybunału możliwość podejmowania tylko takich rozstrzygnięć i działań władczych, które są Trybunałowi przez prawo wyraźnie dozwolone lub nakazane, wszystko inne jest bowiem bezwzględnie zakazane. Natomiast z nakazu działania w granicach prawa wynika obowiązek przestrzegania prawa do czasu legalnej jego zmiany. Zatem przytoczone wcześniej przepisy przewidujące zawieszenie działań organów władzy państwowej do czasu wydania wyroku przez Trybunał (art. 50 ust. 1 i art. 54 ustawy o TK), poprzez ich powiązanie z konkretnymi kategoriami postępowań przed Trybunałem i z uwagi na ich brzmienie, nie mogą być traktowane jako podstawa do wstrzymania przez Trybunał „wszelkich czynności związanych z wykonywaniem” ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów do czasu przeprowadzenia abstrakcyjnej kontroli jej konstytucyjności.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.