

Sygn. akt I KZP 9/21

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 2 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Michał Laskowski (przewodniczący)

SSN Kazimierz Klugiewicz

SSN Waldemar Plóciennik

SSN Zbigniew Puskarski

SSN Barbara Skoczowska (sprawozdawca)

SSN Andrzej Stępka

SSN Małgorzata Wąsek-Wiaderek

Protokolant: Anna Kuras

przy udziale prokuratora Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej Jacka Czarneckiego,

przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich

i przedstawiciela Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych w Warszawie

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu

w dniach 24 lutego, 2 marca i 2 czerwca 2022 r.,

przedstawionego na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o

Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.) oraz art. 83 § 1 i

2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 154

ze zm.), wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 września 2021 r.

(II.510.499.2021.PZ), o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu

Najwyższego występujących w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w

wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania w zakresie dotyczącym

następującego zagadnienia prawnego:

„Czy zakres znaczeniowy zwrotu <<praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa>> w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z

art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej oznacza, że dla spełnienia wskazanej przesłanki wystarczające jest ustalenie, iż lustrowany został zaliczony w stan etatowy słuchaczy albo studentów Zamiejscowego Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r., pozostając jednocześnie w służbie Milicji Obywatelskiej, a rozpoczynając studia w Wyższej Szkole Oficerskiej im. gen. Franciszka Józwiaka <<Witolda> w Szczytnie, a następnie kończąc je w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, czy też zakres znaczeniowy zwrotu <<praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa>> w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 tejże ustawy oznacza, że aby uznać lustrowanego za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, wymagane jest dodatkowo ustalenie, że lustrowany podejmował w tym czasie aktywność lub jakiekolwiek działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, lub dopuścił się zachowań związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego?”

podjął uchwałę:

Słuchacz albo student Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r., nie jest, z tego powodu, osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 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 2021 r., poz. 1633).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność:
Kierownik Sekretariatu Wydziału I
Izby Karnej S.N.

Kierownik I Wydziału Izby Karnej
Sądu Najwyższego

Joanna Szlachetkiewicz
starszy inspektor sądowy

Sygn. akt I KZP 9/21

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.) oraz art. 83 § 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 154 ze zm.), w związku z dostrzeżonymi przez siebie w orzecznictwie sądów apelacyjnych rozbieżnościami w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, a to art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3, art. 3a i art. 7 ust. 1 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 2020 r., poz. 2141 ze zm.; dalej jako ustawa lustracyjna), wystąpił o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy zakres znaczeniowy zwrotu <<praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa>> w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej oznacza, że dla spełnienia wskazanej przesłanki wystarczające jest ustalenie, iż lustrowany został zaliczony w stan etatowy słuchaczy albo studentów Zamiejscowego Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r., pozostając jednocześnie w służbie Milicji Obywatelskiej, a rozpoczynając studia w Wyższej Szkole Oficerskiej im. gen. Franciszka Jóźwiaka <<Witolda> w Szczytnie, a następnie kończąc je w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, czy też zakres znaczeniowy zwrotu <<praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa>> w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 tejże ustawy oznacza, że aby uznać lustrowanego za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, wymagane jest dodatkowo ustalenie, że lustrowany podejmował w tym czasie aktywność lub jakiekolwiek działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, lub dopuścił się zachowań związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego?”.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także jako Rzecznik) w uzasadnieniu swego wystąpienia podniósł, że w orzecznictwie sądów apelacyjnych sporne jest

rozumienie treści art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w zw. z art. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Według niego, można się bowiem dopatrzyć w tej materii dwóch różnych „modeli wykładniczych”. Z pierwszego z nich wynika, że osoba będąca słuchaczem albo studentem Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. tylko z tego względu może zostać uznana za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa (tak np. orzeczenia: Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 lipca 2019 r., II AKa 99/19 i Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 lutego 2021 r., II AKa 382/20), zaś z drugiego z nich – że samo zaszeregowanie na podstawie personalnego rozkazu w poczet słuchaczy lub studentów Wydziału Zamiejscowego Akademii Spraw Wewnętrznych jest niewystarczające, aby przyjąć, że lustrowany może zostać uznany za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa (tak np. orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu: z dnia 27 maja 2021 r., II AKa 16/21 i z dnia 2 czerwca 2021 r., II AKa 44/21 oraz orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 16 czerwca 2021 r., II AKa 87/21).

Zdaniem Rzecznika, dostrzeżona przez niego rozbieżność dotyczy wykładni zwrotu: „praca lub służba w organach bezpieczeństwa”. Jak stwierdził Rzecznik, z jednej strony sądy dla przyjęcia spełnienia owej przesłanki za wystarczające uznawały, trwające choćby przez krótki okres, wynikające z personalnego rozkazu, formalne zaszeregowanie w poczet słuchaczy albo studentów Akademii Spraw Wewnętrznych. Z drugiej zaś strony w orzecznictwie wskazywano, że w przypadku słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych nie sposób twierdzić o tym, że pracowali lub pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Wedle Rzecznika oba modele wykładnicze zwrotu: „pracować lub pełnić służbę w organach bezpieczeństwa państwa” mieszczą się w granicach wykładni językowej. Zwrot „pracować lub pełnić służbę” nie jest bowiem jednoznaczny, a przy tym uwzględniając „aksjologię konstytucyjną” oraz opisany w preambule cel ustawy lustracyjnej, analizowane zagadnienie nie może być uznane za oczywiste. Aktywność osób będących słuchaczami albo studentami Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. nie różniła się od tej, prowadzonej w ramach Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie przed 1 października 1989 r., a zatem nie powinna mieścić się w zwrocie „praca lub służba w organach bezpieczeństwa”. W ocenie Rzecznika przemawiać za tym poglądem ma wykładnia art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust.

3 w zw. z art. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej dokonana z uwzględnieniem treści preambuły ustawy lustracyjnej.

Rzecznik wywiódł, że zachodzą wprawdzie przesłanki do przyjęcia, iż Zamiejscowy Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. stanowił organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lustracyjnej, to jednak samo to ustalenie nie przesądza jeszcze, że osoby, które były studentami albo słuchaczami tego Wydziału, pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w zw. z art. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej. W konkluzji swego wystąpienia Rzecznik stwierdził, że samo zaszeregowanie na podstawie personalnego rozkazu w poczet słuchaczy lub studentów Wydziału Zamiejscowego Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych jest niewystarczające i nie wypełnia kryteriów służby w organach bezpieczeństwa państwa, a już z pewnością nie w takim rozumieniu, jakie przyjmuje sama ustawa lustracyjna i ukształtowane w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W swoim stanowisku Dyrektor Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej jako Dyrektor Biura Lustracyjnego) wniósł o podjęcie uchwały, że: „zakres znaczeniowy zwrotu <<praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa>> w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej oznacza, że dla spełnienia wskazanej przesłanki wystarczające jest ustalenie, iż lustrowany został zaliczony w stan etatowy słuchaczy albo studentów Zamiejscowego Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie w okresie od 1 października 1989 roku do 31 lipca 1990 roku, pozostając jednocześnie w służbie Milicji Obywatelskiej, a rozpoczynając studia w Wyższej Szkole Oficerskiej im gen. Franciszka Jóźwiaka <<Witolda>> w Szczytnie, a następnie kończąc je w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie i nie wymaga on dodatkowego ustalenia, by lustrowany podejmował w tym czasie aktywność lub jakiekolwiek działania polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, lub dopuścić się zachowań związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”.

Uzasadniając to stanowisko Dyrektor Biura Lustracyjnego wskazał m.in., że właściwe odczytanie normy wynikającej z art. 3a ust. 3 ustawy lustracyjnej nakazuje przyjąć, że poza zakresem wyznaczonego nią kontratypu pozostają wszelkie zachowania, które nie były wynikiem ciążącego na osobie składającej oświadczenie ustawowego obowiązku pełnienia służby. Stąd tylko ta, wyraźnie zdefiniowana forma służby, została wyłączona z obowiązku ujawnienia w oświadczeniu lustracyjnym. Służba w organach bezpieczeństwa państwa, w ocenie Dyrektora Biura Lustracyjnego, dla swej prawnej relewantności nie wymaga żadnego specyficznego celu działania, ponieważ nie został on określony w tym przepisie.

Dyrektor Biura Lustracyjnego podkreślił, że stosunek służbowy z Akademią Spraw Wewnętrznych nawiązywany był na podstawie rozkazu personalnego wydawanego przez Komendanta tej jednostki. Na mocy tego rozkazu kierowano funkcjonariuszy do odbycia nauki i zaliczano ich w poczet studentów lub słuchaczy tej uczelni jako podchorążych pierwszego roku. Skutkowało on ponadto przyjęciem na etat Pododdziałów Szkolnych Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW im. Franciszka Józwiaka „Witolda” w Szczytnie, zaś Komendant Akademii Spraw Wewnętrznych lub komendant innej szkoły wyższej, byli właściwi w sprawach osobowych funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych jednostkach organizacyjnych. Dyrektor Biura Lustracyjnego wskazał, że rozkazy personalne zaliczające funkcjonariuszy w stan podchorążych pierwszego roku stwierdzały przy tym zmianę w stosunku służbowym funkcjonariuszy przez określenie nowego miejsca służby i zajmowanego stanowiska, jako podchorążych Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie, a następnie Wydziału Porządku Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych w Szczytnie. Zdaniem Dyrektora Biura Lustracyjnego kryterium służby ma charakter czysto formalny, stąd bez znaczenia pozostaje w ogóle rodzaj i zakres wykonywanych czynności, ponieważ decyduje jedynie okres służby rozumianej jako wykonywanie obowiązków wynikających ze stosunku służbowego w danej jednostce uznanej za organ bezpieczeństwa państwa.

Dyrektor Biura Lustracyjnego podniósł również, że dokonywanie w oparciu o tekst preambuły ustawy lustracyjnej rozróżnienia zarówno w ocenie przynależności danej jednostki do organów bezpieczeństwa, jak i w ocenie służby pełnionej przez funkcjonariuszy pod kątem realizacji przez nich czynności służbowych nie znajduje uzasadnienia ani w treści ustawy lustracyjnej, ani w dotychczasowym orzecznictwie sądowym.

Podsumowując, Dyrektor Biura Lustracyjnego stwierdził, że „o pełnieniu służby w organie bezpieczeństwa państwa decyduje zaliczenie danej jednostki do struktury tych organów, a WPP ASW mieścił się w tej strukturze jako jeden z wydziałów Akademii Spraw Wewnętrznych. Pełnienie w nich służby nie było uzależnione od statusu osób służących w charakterze kadry lub słuchaczy studiów stacjonarnych ani też od rodzaju wykonywanych przez te osoby działań. O podjęciu służby w WPP ASW decydował rozkaz personalny zaliczający w stan podchorążych słuchaczy pierwszego roku”.

Przedstawiciel Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych w stanowisku z dnia 10 lutego 2022 r. wniósł o podjęcie uchwały stwierdzającej, że „1. Zakres znaczeniowy zwrotu «praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa» w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lustracyjnej nie obejmuje odbywania studiów oficerskich przez osoby zaliczone w stan podchorążych Akademii Spraw Wewnętrznych; 2. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa, *ratio legis* i cele ustawy lustracyjnej stoją na przeszkodzie wykładni uznającej traktowanie Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych, funkcjonującego w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. jako organu bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lustracyjnej”.

W uzasadnieniu stanowiska przedstawiciel Stowarzyszenia podniósł, że użyty w ustawie lustracyjnej zwrot „pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa” nie jest dostatecznie precyzyjny i zrozumiały. Podkreślił przy tym, że nie we wszystkich przypadkach w stosunku do studentów i słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych wydano rozkaz personalny o przyjęciu na jego etat. Ponadto uznanie, że w przedmiotowym przypadku miała miejsce służba w organie bezpieczeństwa państwa nie uwzględnia celów i wartości ustawy lustracyjnej. Zdaniem przedstawiciela Stowarzyszenia tylko pozornie wydaje się, że art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lustracyjnej określa organ bezpieczeństwa w sposób jasny. Wykładnia przepisu nie powinna pomijać celu tej ustawy, jaką jest napiętnowanie i potępienie moralne służby na rzecz organów bezpieczeństwa państwa. Tymczasem osiągnięcie tego celu nie wiąże się w jakikolwiek sposób z ujawnieniem faktu bycia studentem lub słuchaczem Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie. Przedstawiciel Stowarzyszenia podkreślił ponadto represyjny charakter ustawy, który powinien jego zdaniem mieć wpływ na zaproponowany kierunek interpretacji.

Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

W myśl art. 83 § 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 1904) Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wystąpienia z tzw. pytaniem abstrakcyjnym tylko wówczas, gdy w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania. Skoro zatem kognicja Sądu Najwyższego obejmuje tylko rozstrzyganie rozbieżności w wykładni prawa ujawnionych w orzecznictwie sądowym, to jasne jest, że rozpoznanie pytania prawnego może dotyczyć tego wyłącznie zakresu, a więc wykazanych przez podmiot przedstawiający zagadnienie prawne rozbieżności w interpretowaniu przez sądy znaczenia treści normatywnej konkretnych przepisów prawa. Pogląd taki wyrażono już wielokrotnie w orzecznictwie i piśmiennictwie (np. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2014 r., I KZP 9/14, OSNKW 2014, z. 8, poz. 60 i wskazane tam postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I KZP 1/11, OSNKW 2011, z. 5, poz. 21; zob. także S. Trociuk, komentarz do art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, LEX/el. 2007, teza 5). Od dawna utrwalone jest już stanowisko, że podstawową przesłanką przedmiotową zadania Sądowi Najwyższemu tzw. abstrakcyjnego pytania prawnego, a następnie podjęcia uchwały, jest nie tylko sama rozbieżność w orzecznictwie, w szczególności wynikająca z odmiennego stosowania prawa, lecz wyłącznie rozbieżność co do wykładni określonego przepisu lub przepisów (np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2016 r., I KZP 2/16, OSNKW 2016, z. 10, poz. 64; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 18/15, OSNKW 2016, z. 4, poz. 24; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2005 r., I KZP 24/05, OSNKW 2005, z. 10, poz. 89).

W kontekście niniejszej sprawy wypada wskazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na rozbieżne orzeczenia sądów apelacyjnych, w których z jednej strony przyjmowano, że osoba będąca słuchaczem albo studentem Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. tylko z tego względu może zostać uznana za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, zaś z drugiej – że samo zaszeregowanie na podstawie personalnego rozkazu w poczet słuchaczy lub studentów Wydziału Zamiejscowego Akademii Spraw Wewnętrznych

jest niewystarczające dla przyjęcia, że lustrowany może zostać uznany za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Owe dwa całkowicie różne podejścia wynikały przy tym z odmiennej interpretacji przepisów ustawy lustracyjnej w zakresie zwrotu „praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa”. Co kluczowe, nie chodziło tu wyłącznie o rozbieżności będące efektem odmiennego stosowania prawa. Tym samym zachodziły podstawy do wydania uchwały.

Odnosząc się już bezpośrednio do zasygnalizowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości wskazać trzeba, co następuje.

Jak już zauważono, dylemat, który wzbudził wykazaną przez Rzecznika kontrowersję, wynika z różnych sposobów wykładni przepisów ustawy lustracyjnej. Art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej określa katalog podmiotów, które w rozumieniu tej ustawy są organami bezpieczeństwa państwa. Z kolei art. 7 ustawy lustracyjnej nakłada na osoby określone w art. 4 ustawy, a urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r., obowiązek oświadczenia dotyczącego m.in. pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

Jednym z podmiotów zakwalifikowanych w art. 2 ustawy lustracyjnej jako organ bezpieczeństwa państwa jest Akademia Spraw Wewnętrznych (dalej także: Akademia, ASW). Należy przy tym dodać, że wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich orzeczenia sądów nie kwestionowały tego, że w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. w ramach Akademii Spraw Wewnętrznych funkcjonował Wydział Porządku Publicznego, który mieścił się w Szczytnie. Podstawowa kwestia, która wzbudziła uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, to trafność twierdzenia o tym, że słuchacz Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie „pracował lub służył” w organie bezpieczeństwa publicznego, tj. w Akademii Spraw Wewnętrznych. Wbrew pozorom posłużenie się kryterium nazwy organu bezpieczeństwa państwa przez ustawodawcę bynajmniej nie oznacza, że wykładnia przytoczonych pojęć nie jest skomplikowana.

Za kluczowe dla dalszych rozważań należy uznać syntetyczne nakreślenie tła historycznego ukazującego okoliczności funkcjonowania Akademii Spraw Wewnętrznych, w tym w szczególności Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie.

Akademia Spraw Wewnętrznych w Warszawie powstała na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 1972 r. w sprawie utworzenia Akademii Spraw Wewnętrznych, a jej głównym zadaniem było „kształcenie i wychowywanie kadry organów resortu spraw wewnętrznych w celu przygotowania do

objęcia stanowisk wymagających posiadania wyższego wykształcenia zawodowego" (Dz. U. z 1972 r., nr 34, poz. 233). Akademia, nad którą nadzór sprawował minister spraw wewnętrznych, kształciła funkcjonariuszy zarówno Milicji Obywatelskiej, jak i Służby Bezpieczeństwa. Jednak, jak zauważa się w literaturze, „głównym jej zadaniem było przeszkolenie pracowników bezpieczeństwa”. Miała ona także istotne znaczenie dla funkcjonowania organów bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego wynikające z kształcenia przyszłej kadry kierowniczej resortu oraz tworzenia teoretycznych założeń wykorzystywanych w praktyce przez funkcjonariuszy (S. Hermański, A. Jusupović, T. Wróblewski, *Cywilne organy bezpieczeństwa państwa 1956-1990*, [w:] *Historyczno-prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944-1990). Zbiór studiów*, Warszawa 2013, s. 107 i 111).

Niezależnie od Akademii Spraw Wewnętrznych, rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 1 września 1972 r. w sprawie utworzenia wyższych szkół oficerskich resortu spraw wewnętrznych, powołano dwie szkoły: Wyższą Szkołę Oficerską im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie oraz Wyższą Szkołę Oficerską im. Generała Franciszka Józwiaka-Witolda w Szczytnie (Dz.U z 1972 r., nr 38, poz. 248 i 249). Szkoły te miały na celu lepsze niż dotychczas przygotowanie kadr odpowiednio Służby Bezpieczeństwa (Legionowo) oraz Milicji Obywatelskiej (Szczytno) (H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944-1990*, Warszawa 1997, s. 245). Zdaniem historyków „przeprowadzona kwerenda jednoznacznie pokazuje esbecki charakter szkolenia prowadzonego w WSO w Legionowie” (S. Hermański, A. Jusupović, T. Wróblewski, *Cywilne...*, s. 138). Stąd też, kiedy opisuje się historię szkolnictwa w resorcie bezpieczeństwa, to zauważa się, że w latach 1957-1990 związana jest „niemal wyłącznie” z jednym ośrodkiem kształcącym funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – szkołą w Legionowie, która w latach 1957-1972 funkcjonowała pod nazwą „Centrum Wyszczolenia MSW w Legionowie”.

Wyraźnie natomiast podkreśla się, że w Wyższej Szkole Oficerskiej w Szczytnie przeszkolenie miało charakter wyłącznie milicyjny (S. Hermański, A. Jusupović, T. Wróblewski, *Cywilne...*, s. 131 i 138). Potwierdza to również fakt, że powołanie WSO w Szczytnie polegało na przemianowaniu i częściowej reorganizacji dotychczasowej Szkoły Oficerskiej Milicji Obywatelskiej w Szczytnie (zob. inwentarz archiwalny IPN, www.inwentarz.ipn.gov.pl). Zgodnie z wyżej wskazanym rozporządzeniem RM z dnia 1 września 1972 r., WSO w Szczytnie miała prowadzić działalność dydaktyczno-wychowawczą o specjalizacji prawno-administracyjnej oraz ochrony bezpieczeństwa i

porządku publicznego. Z kolei wprowadzony na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych 05/88 z dnia 2 lutego 1988 r. nowy statut WSO w Szczytnie pośród podstawowych zadań szkoły wskazywał „kształcenie i wychowanie kadr do objęcia stanowisk oficerskich w Milicji Obywatelskiej”.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1989 r. w sprawie zniesienia wyższych szkół oficerskich nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 1989 r., nr 37, poz. 204), z dniem 30 września 1989 r. zniesiono zarówno Wyższą Szkołę Oficerską im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie, jak i Wyższą Szkołę Oficerską im. Generała Franciszka Józwiaka „Witolda” w Szczytnie. Z kolei zarządzenie nr 50/89 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie utworzenia wydziałów zamiejscowych Akademii Spraw Wewnętrznych powoływało wydziały ASW: Wydział Bezpieczeństwa Państwa w Legionowie oraz Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie. Likwidacja szkół oficerskich w Legionowie i Szczytnie była zatem zabiegiem jedynie formalnym, bowiem zarówno kadra naukowo-dydaktyczna, jak i infrastruktura oraz przedmiot szkolenia zostały utrzymane, tyle tylko, że w nowej formie organizacyjnej.

W drodze zarządzenia nr 0311/Org. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 września 1989 r., Komendant Akademii Spraw Wewnętrznych był zobowiązany do zorganizowania z dniem 1 października 1989 r.: 1. Akademii Spraw Wewnętrznych z Wydziałem Polityczno-Prawnym w Warszawie o stanie etatowym 332 funkcjonariuszy z kadry i 374 studentów i słuchaczy etatowych; 2. Wydziału Bezpieczeństwa Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie o stanie etatowym 423 funkcjonariuszy kadry i 900 studentów i słuchaczy etatowych; 3. Wydziału Porządku Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych w Szczytnie o stanie etatowym 431 funkcjonariuszy kadry i 1200 studentów i słuchaczy etatowych.

W tym samym zarządzeniu, z dniem 30 września 1989 r. unieważniono: 1. Etat nr 023/5 Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie o stanie 352 funkcjonariuszy kadry i 374 słuchaczy etatowych; 2. Etat nr 24/4 Wyższej Szkoły Oficerskiej im. Feliksa Dzierżyńskiego w Legionowie o stanie 900 słuchaczy etatowych i 413 funkcjonariuszy kadry; 3. Etat nr 025/4 Wyższej Szkoły Oficerskiej im. gen. Franciszka Józwiaka – Witolda w Szczytnie o stanie 421 funkcjonariuszy kadry i 1200 słuchaczy etatowych.

Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie w sensie faktycznym został zatem następcą Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie. Nie można co prawda twierdzić o następstwie prawnym (WSO w Szczytnie formalnie została bowiem zniesiona), ale *de*

facto stanowił nieprzerwaną kontynuację dotychczasowej działalności szkoły. Należy przy tym zauważyć, że zmiana organizacyjna, jaką było faktyczne włączenie szkół oficerskich w Legionowie i Szczytnie do Akademii Spraw Wewnętrznych, była uzasadniona potrzebą „zapewnienia ciągłości kształcenia niezbędnych kadr oficerskich SB i MO” (zob. inwentarz archiwalny IPN: www.inwentarz.ipn.gov.pl). Wymaga również podkreślenia, że reorganizacja szkolnictwa w resorcie utrzymała „czytelny podział kompetencji i kierunków szkolenia, jakie odbywały się w obu wyższych szkołach oficerskich” (S. Hermański, A. Jusupović, T. Wróblewski, *Cywilne...*, s. 138). Oznacza to, że Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie kształcił wyłącznie kadry milicyjne, nie zaś funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Zmiany organizacyjne dokonane w 1989 r. nie wpłynęły zatem na zakres prowadzonego w Szczytnie szkolenia słuchaczy (zob. również stanowisko Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 19 sierpnia 2016 r., BPRV-0241-2(1)/16, DP-1-0231-38/2016/ES/EM).

Akademia Spraw Wewnętrznych została zlikwidowana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 1990 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Policji oraz zniesienia Akademii Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 1990r., nr 64, poz. 373), przewidującego jednocześnie powstanie Wyższej Szkoły Policji z siedzibą w Szczytnie (§ 1 pkt 1 i 2). Rozporządzenie stanowiło, że bieg likwidacji ASW rozpoczynał się z dniem 1 października 1990 r., a zakończenie działalności uczelni miało nastąpić w dniu 31 marca 1991 r. (§ 4). W kontekście możliwości kontynuowania szkolenia po zniesieniu Akademii Spraw Wewnętrznych wyraźnie zarysowuje się odmienne potraktowanie słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego ASW, którzy stali się – za ich zgodą – słuchaczami Wyższej Szkoły Policji z dniem jej powstania (§ 3 ust. 1). Z kolei przyjęcie do Wyższej Szkoły Policji słuchaczy Wydziału Bezpieczeństwa Państwa ASW było uzależnione od ich przyjęcia do służby w Policji (§ 3 ust. 2). Wynika z tego, że kontynuacja nauki w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie przez słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego ASW w warunkach nowego ustroju politycznego zależała wyłącznie od woli samych słuchaczy, nie zaś od jakiejkolwiek weryfikacji.

Konieczne jest przy tym dostrzeżenie, że na podstawie § 1 ust. 1 uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. z

1990 r., nr 20, poz. 159), byli funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa mogli być przyjmowani do służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych albo zatrudniani w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji kwalifikacyjnej, wydanej po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. W związku z powyższą uchwałą zostało wydane zarządzenie nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy b. Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę. Zgodnie z § 1 zarządzenia za funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa uznano osoby, które pełniły służbę na stanowiskach i w jednostkach wymienionych w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z 25 czerwca 1990 r.

Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 r. (tzw. „instrukcja Kozłowskiego”) wśród kategorii podmiotów zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu nie wymieniała osób pełniących służbę w Wydziale Porządku Publicznego w Szczytnie – w przeciwieństwie do Wydziału Bezpieczeństwa Państwa ASW w Legionowie. Przyjęto zatem wówczas, że kształcący się w Szczytnie słuchacze instytucjonalnie nie wymagają przejścia przez procedurę kwalifikacyjną mającą na celu weryfikację funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Skoro uzasadnieniem potrzeby weryfikacji pozostałej części Akademii Spraw Wewnętrznych – w szczególności Wydziału Bezpieczeństwa Państwa w Legionowie – było przekonanie o tym, że jest to „wylęgarnia ubeków” (H. Dominiczak, *Organy...*, s. 385), to wyłączenie z tego katalogu Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie (oraz Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie) świadczy o braku powiązania tej szkoły z aparatem bezpieczeństwa na potrzeby weryfikacji.

Dokonano zatem rozróżnienia na milicjantów i funkcjonariuszy SB oraz zrezygnowano z poddania tych pierwszych postępowaniu kwalifikacyjnemu (T. Kozłowski, *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989-1990*, Warszawa 2019, s. 191-192). Wskazuje się, że przez proces weryfikacji przeszli wszyscy funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa, którzy wyrazili wolę dalszej pracy w resorcie. Fakt, że z konieczności weryfikacji był zwolniony Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie, nie spowodował zatem, że określona grupa funkcjonariuszy „wymknęła się” procedurze (H. Dominiczak, *Organy...*, s. 258).

Warto również zauważyć, że istnienie szkoły w Szczytnie w ramach struktury organizacyjnej Akademii Spraw Wewnętrznych przypadło na szczególny okres z punktu widzenia przemian ustrojowych w Polsce. Wyższa Szkoła Oficerska w Szczytnie funkcjonowała jako Wydział Porządku Publicznego ASW – jak już zaznaczono – pomiędzy 1 października 1989 r. a 31 lipca 1990 r., tj. w okresie zaawansowanego procesu transformacji ustrojowej. Należy nadmienić, że w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się wybory „kontraktowe” do Sejmu, po których przedstawiciele opozycji demokratycznej uzyskali wpływ na sprawowanie władzy. Sejm kontraktowy powierzył Tadeuszowi Mazowieckiemu misję tworzenia rządu w dniu 24 sierpnia 1989 r., po czym w dniu 12 września 1989 r. zatwierdził pierwszy „solidarnościowy” rząd z Tadeuszem Mazowieckim jako premierem. Na przełomie 1989 i 1990 r. intensywnie pracowano nad reformami ustrojowymi, czego efektem było m.in. wejście w życie w dniu 10 maja 1990 r. ustaw z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 i 180). Z chwilą rozwiązania Milicji Obywatelskiej jej funkcjonariusze stali się policjantami, o ile do dnia 31 lipca 1990 r. nie byli funkcjonariuszami SB (art. 149 ustawy o Policji). Służba Bezpieczeństwa z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa została rozwiązana (art. 129 ustawy o UOP). Od 10 maja 1990 r. działa zatem już nowy organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo państwa na czele z Szefem Krzysztofem Kozłowskim, a minister spraw wewnętrznych nakazał Służbie Bezpieczeństwa przerwanie działań z wyjątkiem operacji wywiadowczych i kontrwywiadowczych mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa oraz działań wobec osób podejrzanych o szpiegostwo lub dokonanie zamachu terrorystycznego. Na marginesie należy wskazać, że pracę Służby Bezpieczeństwa w latach 1988-1990 uważa się za nieefektywną i bierną, w szczególności w ostatnich miesiącach istnienia, tj. od maja do lipca 1990 r. (T. Kozłowski, *Koniec...*, s. 186; H. Dominiczak, *Organy...*, s. 383).

Po zarysowaniu okoliczności, w jakich funkcjonował Wydział Porządku Publicznego ASW w Szczytnie, należy przejść do tego, czy bycie jego słuchaczem w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r. można uznać za „pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa” w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Teoretycznie do wyobrażenia jest stanowisko, zgodnie z którym „pracę lub służbę” należy wyklądać odwołując się do rozumienia tego zwrotu w prawie administracyjnym i prawie pracy. Zaznacza się wówczas, że w przypadku służb mundurowych (zmilitaryzowanych) występuje szczególny rodzaj stosunku prawnego łączącego osobę pełniącą służbę z

daną formacją, który ma charakter administracyjnoprawny. Do elementów odróżniających ten stosunek od „cywilnych” stosunków służbowych należy zaliczyć obowiązek poświęcenia, dyspozycyjność i obowiązek podporządkowania, szczególne uprawnienia związane z pełnieniem służby (np. stabilizacja stosunku służbowego, uprawnienia związane z przydziałem lokalu mieszkalnego, prawo do umundurowania i wyżywienia podczas służby) oraz właśnie administracyjnoprawne uregulowanie, gdyż decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu mają charakter decyzji administracyjnych (P. Szustakiewicz: *Istota stosunku służbowego*, [w:] *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, red. W. Maciejko, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, s. 6-10 oraz podana tam literatura i orzecznictwo, również M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 120, 282 i n. oraz 298 i n.).

Należy uznać, że spełnienie przesłanki art. 7 ustawy lustracyjnej na podstawie takiego rozumienia „służby” przyjął np. Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt II AKa 382/20. Sąd podkreślił bowiem zarówno fakt przyjęcia słuchacza Wydziału Porządku Publicznego na etat Akademii Spraw Wewnętrznych, jak i otrzymanie uposażenia oraz dobrowolność podjęcia studiów. Interpretacja art. 7 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 i art. 3a opiera się wówczas na następującym wnioskowaniu: (1) obowiązkowi ujawnienia podlega służba w organie bezpieczeństwa państwa; (2) Akademia Spraw Wewnętrznych jest organem bezpieczeństwa państwa; (3) służbą w organie bezpieczeństwa państwa jest stosunek administracyjny, którego dowodem jest w szczególności przyjęcie na etat, podległość służbowa, otrzymywanie uposażenia; (4) słuchacz Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie podlegał komendantowi ASW, był przyjęty na etat ASW oraz otrzymywał na uczelni uposażenie; (5) słuchacz Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie podlega obowiązkowi ujawnienia.

Dla przyjęcia „służby” w Akademii Spraw Wewnętrznych słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie w rozumieniu ustawy lustracyjnej nie wystarcza jednak, że Akademia Spraw Wewnętrznych opisana została w ustawie lustracyjnej jako organ bezpieczeństwa państwa. O „służbie”, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, nie przesądza ponadto fakt wydania przez rektora Akademii Spraw Wewnętrznych rozkazu personalnego w sprawie zaliczenia danej osoby w poczet słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie. Dla rezultatu wykładni decydującego znaczenia nie ma także fakt, że zgodnie ze Statutem Akademii Spraw Wewnętrznych stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 72/89 Ministra Spraw Wewnętrznych z

dnia 7 września 1989 r.: komendant akademii był przełożonym wszystkich słuchaczy oraz kierował całokształtem działalności uczelni (§ 13 ust. 2 oraz § 14 ust. 1), a komendant wydziału kierował całokształtem procesu kształcenia, wychowania i badań naukowych w wydziale (§ 21 ust. 1). Nie jest przesądzające również to, że na podstawie Regulaminu studiów stanowiącego załącznik nr 2 do ww. zarządzenia słuchacze wyższych studiów stacjonarnych pozostawali na etatach akademii (§ 3 ust. 1), a decyzję o zwolnieniu lub wydaleniu słuchacza z akademii podejmował komendant wydziału (dziekan) (§ 36 ust. 2).

Uznanie, że słuchacze Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie pełnili służbę w organie bezpieczeństwa można uznać nie tylko za formalistyczne, ale i powierzchowne. Tezę o pełnieniu przez nich „służby w organie bezpieczeństwa państwa” w Akademii Spraw Wewnętrznych można przyjąć jedynie *prima facie*. W procesie interpretacji chodzi bowiem o ustalenie precyzyjnej treści normy prawnej; przepisy stanowią dopiero podstawę do jej rekonstrukcji. Rzeczywiste znaczenie przepisu należy bowiem odczytywać zawsze w powiązaniu z szeregiem innych norm. To zaś powoduje, że przepis ten opisuje znacznie węższy wycinek rzeczywistości, niż wydawałoby się interpretatorowi na pierwszy rzut oka (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt I KK 171/21). Należy pamiętać, że chodzi o interpretację „pracy lub służby w organie bezpieczeństwa państwa”, ale w rozumieniu ustawy lustracyjnej, co ma znaczenie kluczowe. Nie jest możliwe – bez silnych, zakorzenionych aksjologicznie argumentów – wyciągnięcie jednoznacznych wniosków z tego, jak na potrzeby prawa administracyjnego wyklada się słowo „praca” albo „służba”. Niedopuszczalność poprzestania na „prostej” wykładni językowej wynika co najmniej z trzech powodów: szczególnych okoliczności związanych z okresem, w jakim szkoła w Szczytnie działała w ramach Akademii Spraw Wewnętrznych, represyjnego charakteru ustawy lustracyjnej oraz naruszenia zasady równości, proporcjonalności oraz zaufania obywatela do państwa. Proces wykładni językowej przepisu ustawowego nie może bowiem skutkować wyprowadzeniem z tego przepisu norm sprzecznych z normami konstytucyjnymi.

Już w tym miejscu Sąd Najwyższy zauważa, że zgodnie z ugruntowanym poglądem – wyrażonym na tle wykładni zarówno ustawy lustracyjnej z 2006 r., jak i poprzednio obowiązującej ustawy lustracyjnej z 1997 r. (tj. ustawy 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) – obowiązek

ujawnienia faktu służby w organie bezpieczeństwa nie zakłada konieczności ustalenia *in concreto* negatywnie wartościowanej aktywności lustrowanego. W przyjętym przez ustawodawcę modelu nie obowiązuje zasada ograniczająca stosowanie ustawy lustracyjnej 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. W niniejszej uchwale nie przeczy się stanowisku, zgodnie z którym na gruncie ustawy lustracyjnej dla spełnienia przesłanki „służby w organie bezpieczeństwa państwa” nie jest wymagane ustalenie istotności działań jednostki lub wykazanie realnej szkody (m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 17/15; z dnia 27 lutego 2004 r., sygn. akt II KK 247/03; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt II KK 29/16; z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt V KK 50/19).

Trafnie zatem wskazywał Dyrektor Biura Legislacyjnego Instytutu Pamięci Narodowej, że wykluczone jest ograniczenie zakresu definicji organów bezpieczeństwa państwa. Zasadne może być również przyjęcie, że dla spełnienia przesłanki „pracy” lub „służby” w organach bezpieczeństwa państwa ustawa lustracyjna nie wymaga od osoby poddanej obowiązkowi lustracyjnemu podjęcia określonej aktywności. Nie zawsze jest bowiem możliwe przeprowadzenie przez sąd „testu” mającego wykazać, że *in concreto* osoba ta zwalczała opozycję demokratyczną lub w inny sposób działała na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

W przekonaniu Sądu Najwyższego fałszywa jest jednak dychotomia, która wynika z uznania, że „pełnienie służby w organie bezpieczeństwa państwa” oznaczać może albo formalnie rozumiane funkcjonowanie w danej strukturze bez wyjątków, albo przeprowadzanie „testu” w konkretnych sprawach na okoliczność działania wbrew wartościom stojącym za ustawą lustracyjną, *tertium non datur*. Prawidłowe jest natomiast przyjęcie, że w ramach modelu „obiektywnego”, w którym nie wymaga się wykazania szkodliwości działań danej osoby, niezbędna jest taka wykładnia, która pozostanie w zgodzie z normami konstytucyjnymi.

Dlatego też za trafne powinno się uznać przekonanie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku zawarte w orzeczeniu z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt II AKa 87/21, podnoszącego, że „zasada pierwszeństwa wykładni językowej jest jedynie porządkiem *prima facie*, a nie porządkiem absolutnym. Interpretatorowi wolno jest od tej wykładni odstąpić, jeśli znajduje to uzasadnienie w ważnych racjach prawnych, społecznych,

ekonomicznych lub moralnych. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy literalne znaczenie przepisu pozostaje w sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, zwłaszcza hierarchicznie wyższych, prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego”.

Innymi słowy, dlatego właśnie „praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa” może obejmować słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie wyłącznie *prima facie*, bo gdy wykładnia zostanie „wzbogacona” o normy konstytucyjne, okaże się, że zwrot ten jest znacznie mniej pojemny niż mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka. Owo doprecyzowanie treści norm wynika ze współstosowania chociażby zasady równości (art. 32 Konstytucji), gwarancji towarzyszących stosowaniu represji karnej w rozumieniu konstytucyjnym (art. 42 ust. 1 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji).

Mając na względzie perspektywę wykładni prokonstytucyjnej, nie bez znaczenia jest odwołanie się do brzmienia preambuły ustawy lustracyjnej. Co prawda spostrzeżono już, że nie można w ten sposób zastosować preambuły, aby sformułować generalną zasadę ograniczającą stosowanie ustawy wobec określonej grupy tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa tylko ze względu na zakres zadań, jakie wykonywali. Niemniej jednak sformułowania zawarte w preambule stanowią wiążący materiał interpretacyjny dla odtworzenia *ratio legis* powstania tego aktu prawnego, a zwłaszcza systemu wartości leżącego u jego podstaw (postanowienie Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 17/15).

Stąd na podstawie preambuły można zrekonstruować wartości i dobra prawne, których zagrożenie lub naruszenie stanowi rację obowiązywania zawartych w tej ustawie uregulowań (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 4/16). Jako że preambuła określa cel ustawy i determinuje jej charakter, ma kluczowe znaczenie dla spełnienia wymogu konstytucyjności regulacji ustawowych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48). Dopuszczalne – a nawet konieczne – jest zbudowanie na podstawie preambuły prokonstytucyjnej dyrektywy interpretacyjnej. Nie chodzi zatem o to, by preambuła ustawy lustracyjnej zawężyła katalog osób podlegających tej ustawie. Nie może jednak ująć uwadze, że treść preambuły ujawnia potrzebę

zastosowania norm konstytucyjnych zakazujących nadmiernie rozszerzającej wykładni ustawy.

Ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej pośród podmiotów objętych obowiązkiem lustracyjnym wskazał osoby pracujące albo pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Następnie preambuła 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.

W sprawie będącej przedmiotem uchwały wyliczenie to jest istotne, bowiem dostarcza informacji na temat celów, jakie ustawodawca chciał osiągnąć wprowadzając regulacje ustawy lustracyjnej. Rzecz jednak w tym, że ujawnienie faktu bycia słuchaczem Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie nie przyczynia się do realizacji tych celów, bowiem ta jednostka organizacyjna strukturalnie (nie: poszczególni słuchacze) nie prowadziła działań nadających się do publicznego potępienia. W części historycznej szczegółowo wyjaśniono już, że działalność Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie nie różniła się od tej, którą prowadziła Wyższa Szkoła Oficerska w Szczytnie (w której służba nie podlega ujawnieniu). Można nawet przyjąć, że była to ta sama działalność, a jedynie prowadzona „wpadkowo” w ramach Akademii Spraw Wewnętrznych. Poza tym istotne jest, że funkcjonowanie szkoły w Szczytnie jako Wydziału Porządku Publicznego ASW miało miejsce w szczególnym okresie przemian ustrojowych przełomu roku 1989 i 1990 i to jedynie przez rok, z tym, że okres dwóch miesięcy jej istnienia od 1 sierpnia 1990 r. do 30 września 1990 r. nie jest objęty ustawą lustracyjną. Nadto należy podkreślić, że słuchacze, którzy kończyli trzeci rok studiów w 1990 r., a co wynika z dołączonych akt personalnych, otrzymali dyplom ukończenia ASW w dniu 16 maja 1990 r., kiedy to obowiązywała już od dnia 10 maja 1990 r. ustawa o Policji.

To wszystko dowodzi, że racjonalne jest przyjęcie, iż ustawodawca nakazując ujawnić fakt pełnienia służby w Akademii Spraw Wewnętrznych nie miał na celu ujawnienia służby słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego. Istotne jest przy tym to, z jakich powodów sama Akademia Spraw Wewnętrznych znalazła się w katalogu

opisanym w art. 2 ustawy lustracyjnej. W ustawie lustracyjnej z 1997 r. jednostka ta nie była *expressis verbis* wymieniona jako organ bezpieczeństwa państwa. Kwestią sporną było zaś, czy Akademia Spraw Wewnętrznych była instytucją centralną Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy lustracyjnej z 1997 r. W uchwale z dnia 20 czerwca 2000 r., sygn. akt I KZP 15/00, Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi negatywnej. Należy przypuszczać, że właśnie ze względu na powyższy judykat ustawodawca zdecydował się wpisać Akademię Spraw Wewnętrznych w sposób wyraźny do ustawy lustracyjnej z 2006 r. (orzeczenie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt XVIII K 258/09, niepubl.).

Trybunał Konstytucyjny badając konstytucyjność przepisów ustawy lustracyjnej uznał, że za wymienieniem poszczególnych organów w art. 2 przemawiała bezpośrednio lub pośrednio działalność przeciwko wartościom wymienionym w preambule do tej ustawy, a w przypadku Akademii Spraw Wewnętrznych można było uznać, że „jej związek z technikami operacyjno-śledczymi wynika z faktu, że prowadzono tam nauczanie mające na celu posługiwanie się tymi technikami w praktyce” (wyrok z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07).

Powody umieszczenia Akademii Spraw Wewnętrznych w katalogu organów z art. 2 ustawy lustracyjnej nie stanowią adekwatnych racji dla potraktowania w ten sposób Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie. Jak już wskazywano, szkolenie nie uległo zmianie po formalnym włączeniu szkoły do Akademii Spraw Wewnętrznych, a historycy uznają je niezmiennie – bez względu na to, czy prowadzone w okresie 1972-1989 pod nazwą „Wyższa Szkoła Oficerska w Szczytnie”, czy w okresie 1989-1990 jako „Wydział Porządku Publicznego ASW w Szczytnie” – jako *stricto* milicyjne, w odróżnieniu od tego, prowadzonego przez pozostałe wydziały: Bezpieczeństwa Państwa w Legionowie oraz Prawno-Polityczny w Warszawie. „Esbecki” charakter Akademii Spraw Wewnętrznych jest w literaturze podkreślany, ale zawsze w opozycji do tego, jaki charakter miało kształcenie w Szczytnie.

Istnieją zatem racje, aby twierdzić, że Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie poprzez formalne włączenie do ASW uznany jest za element organu bezpieczeństwa państwa „wpadkowo”. Wykładnia systemowa i funkcjonalna – w tym także wspomniana wcześniej wykładnia prokonstytucyjna – dowodzi, że przyjęcie tezy o obowiązku ujawnienia służby w Wydziale Porządku Publicznego w Szczytnie prowadzi do nieakceptowalnych wniosków.

W szczególności szkolenie w Wydziale Porządku Publicznego w Szczytnie nie różniło się od prowadzonego wcześniej w Wyższej Szkole Oficerskiej w Szczytnie. Formalne włączenie wynikało z przyczyn technicznych (organizacyjnych), a nie merytorycznych. Nie jest zaś kwestionowane to, że z faktu służby w Wyższej Szkole Oficerskiej w Szczytnie w latach 1972-1989 nie wynika obowiązek jej ujawnienia na podstawie ustawy lustracyjnej. Nie było przy tym przeszkód, by w katalogu organów bezpieczeństwa państwa umieścić Wyższą Szkołę Oficerską w Szczytnie (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II UZP 10/11). Słuchacze szkoły w obu przypadkach znajdowali się w takiej samej sytuacji. Wykładnia ustawy lustracyjnej dokonywana łącznie z art. 32 Konstytucji nie zezwala na to, by te same okoliczności prowadziły do odmiennych konsekwencji. Z zasady równości wynika bowiem, że osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane tak samo (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11).

Argument „równościowy” może być podniesiony także w innym aspekcie. Nie sposób nie zauważyć, że te same okoliczności, które na potrzeby ustawy lustracyjnej miałyby generować obowiązek ujawnienia służby, w innych obszarach systemu prawnego powodują – mimo tych samych założeń aksjologicznych – brak negatywnych konsekwencji. We wcześniejszych uwagach podniesiono już, że kontynuacja w 1990 r. szkolenia już w nowopowstałej Wyższej Szkole Policji w Szczytnie dla słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego ASW była uzależniona wyłącznie od ich zgody – w przeciwieństwie do pozostałych wydziałów Akademii, gdzie słuchacze musieli przejść przez postępowanie kwalifikacyjne. „Instrukcja Kozłowskiego” wyraźnie wyłączała *in genere* Wydział Porządku Publicznego ASW z obowiązku weryfikacji w kontekście pracy w resorcie po przemianach ustrojowych. Nie chodzi tutaj o wnioskowanie z aktów niższego rzędu (jak sugerował w stanowisku Dyrektor Biura Legislacyjnego IPN), ale o to, że już w 1990 r. nie traktowano Wydziału w Szczytnie jako takiego, który należy w jakiś sposób „potępić” lub „zweryfikować”.

Dodatkowym potwierdzeniem tego punktu widzenia jest analiza przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U.

z 1994 r., nr 53, poz. 214, ze zm., dalej: ustawa emerytalna). Jak przyjęto w orzecnictwie, jednoznaczną intencją ustawodawcy było obniżenie wysokości świadczeń funkcjonariuszy reżimowych, które to świadczenia nie mogły być nadal traktowane jako nagradzanie bezprawia uprawianego w rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt III AUa 580/13).

Także zatem ustawa emerytalna ma na celu symboliczne potępienie opierające się na założeniu, że nie powinno się czerpać korzyści z własnego bezprawia (*nemo potest commodum capere de iniuria sua propria*). W art. 13b tej ustawy przyjęto, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w Akademii Spraw Wewnętrznych jedynie tych słuchaczy i studentów, którzy przed skierowaniem do Akademii Spraw Wewnętrznych pełnili służbę w aparacie bezpieczeństwa państwa (instytucje szczegółowo opisane w art. 13b ust. 1 pkt 5 i 6 oraz ust. 2 pkt 1). Ustawa w obecnym brzmieniu przesądza, że bycie słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie, jak i Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie, nie stanowi przesłanki do przyjęcia służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu ustawy emerytalnej.

Co istotne, przed wejściem w życie art. 13b ustawy emerytalnej (tj. przed 1 stycznia 2017 r.) negatywne konsekwencje ustawa wywodziła z faktu służby w organach bezpieczeństwa państwa opisanych w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Wówczas Prezes Instytutu Pamięci Narodowej w cytowanym już stanowisku z 19 sierpnia 2016 r. podkreślił, że „Wyższa Szkoła Oficerska w Szczytnie, jak i jej następca Wydział Porządku Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych, kształcili tylko i wyłącznie funkcjonariuszy MO. Art. 2 ust. 1 pkt 6 [ustawy lustracyjnej – dop. SN], w obecnym kształcie, zalicza słuchaczy oraz kadrę tych ośrodków kształcenia do organów bezpieczeństwa państwa, co jest krzywdzące”. Ustawodawca – w ślad za Prezesem IPN – przyjmując zatem za punkt wyjścia napiętnowanie faktu funkcjonowania w określonych strukturach zdecydował, że Wydział Porządku Publicznego w Szczytnie nie powinien być za taką strukturę uznany.

Trafnie w tym kontekście spostrzegł Sąd Apelacyjny w Gdańsku w orzeczeniu z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt II AKa 87/21, że „gdyby przyjąć, że zróżnicowanie na gruncie ustawy lustracyjnej i ustawy dezubekizacyjnej rzeczywiście istnieje, oznaczałoby to, że ustawodawca dokonał skrajnie różnej oceny – w jednej ustawie

negatywnej, a w drugiej zaś pozytywnej, a przynajmniej neutralnej – w odniesieniu do tej samej działalności swoich obywateli”.

Co więcej, w ustawie emerytalnej przyjęto, że co prawda, co do zasady, za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., ale nie jest służbą na rzecz totalitarnego państwa służba, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej), tj. w dniu powołania „solidarnościowego” rządu Tadeusza Mazowieckiego. Na etapie prac sejmowych wprowadzono tę poprawkę, by osób, które „po raz pierwszy przyszły do służb [po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego – dop. SN], chociaż były to jeszcze służby SB, nie skrzywdzić, bo może być takie domniemanie, że przyszły w dobrej wierze, żeby te służby zmieniać” (zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 32. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 grudnia 2016 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2016, s. 187). Skoro zatem intencją ustawodawcy jest brak potrzeby napiętnowania przystąpienia do Służby Bezpieczeństwa po 12 września 1989 r., to tym bardziej rozpoczęcie studiów w Wydziale Porządku Publicznego ASW w Szczytnie z dniem 1 października 1989 r. nie powinno doprowadzić do publicznego potępienia, o którym mowa w ustawie lustracyjnej.

Warto w tym miejscu przejść do drugiego aspektu „nasylenia” normami konstytucyjnymi przepisów ustawy lustracyjnej, jakim jest uwzględnienie gwarancji dotyczących represji karnej. Zakres zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje bowiem nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (postanowienie Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06). Nie budzi wątpliwości, że ustawa lustracyjna przewiduje odpowiedzialność represyjną, choć nie jest to odpowiedzialność karna *sensu stricto* (szerzej postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 4/16).

Nie można twierdzić, że ustawa lustracyjna nie stanowi dolegliwości, bowiem jej celem jest „jedynie” jawność życia publicznego. Po pierwsze, na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego należy zaliczyć, głównie z powodów gwarancyjnych, do odpowiedzialności karnej *sensu largo* (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt I KZP

31/10). Ustawa przewiduje instrumenty *quasi* karne (zob. np. art. 21f). Po drugie, fakt, że ustawodawca nie nazwał określonych regulacji represyjnymi, nie oznacza, że nie należy stosować do nich szczególnych zabiegów wykładniczych charakterystycznych dla prawa represyjnego. „*Quasi* karne” konsekwencje złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego nie są jedynymi dolegliwościami wynikającymi z ustawy lustracyjnej. Jeżeli nawet celem ustawy nie jest potępienie postaw i czynów łączących się z pracą lub służbą w określonych organach, to samo zakwalifikowanie zachowań jako będących „pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa” ma charakter piętnujący.

Oznacza to, że represyjność ustawy lustracyjnej jest znacznie szersza niż jedynie powiązana z sankcją w postaci utraty prawa wybieralności konsekwencja niezgodnego z prawdą oświadczenia złożonego przez lustrowanego. Nie wolno zapominać, że fakt służby w strukturze, która stanowiła organ bezpieczeństwa PRL, spotyka się z powszechną społeczną dezaprobatą. Stąd zatem samo nazwanie czyjejś służby „służbą w organie bezpieczeństwa państwa” nie jest „neutralne”, ale ma charakter pejoratywny.

Wobec przyjęcia represyjności ustawy lustracyjnej aktualizuje się obowiązek zastosowania konstytucyjnego standardu odpowiedzialności represyjnej – z uwzględnieniem charakterystycznych dla prawa karnego domniemań, szczególnie z punktu widzenia państwa prawnego opartego o poszanowanie praw jednostki. Wobec powyższych argumentów nie można więc uznać, kierując się zasadą *clara non sunt interpretanda*, że Wydział Porządku Publicznego ASW w Szczytnie mieści się w katalogu z art. 2 ustawy lustracyjnej. Rację ma Sąd Apelacyjny w Poznaniu wskazując w wyroku z dnia 2 czerwca 2021 r., sygn. akt II AKa 44/21, że „Akademia Spraw Wewnętrznych co do zasady była przez wiele lat tworem jednolitym, a u schyłku (...) [1989 r.– dop. SN], a więc w czasie już postępujących przemian ustrojowych ówczesna Rada Ministrów zdecydowała o likwidacji dotychczasowych szkół milicyjnych, w tym Szkoły w Szczytnie (...) przy czym kształcenie to nie miało niczego wspólnego ze służbą w organach bezpieczeństwa państwa”. Nie sposób przyjąć zatem domniemania, że ustawodawca kierował się szczegółową wiedzą o organizacji, funkcjonowaniu i zadaniach aparatu bezpieczeństwa i to właśnie na podstawie tej wiedzy podjął decyzję o włączeniu Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie do katalogu z art. 2 ustawy lustracyjnej (przy jednoczesnym pominięciu funkcjonującej wcześniej przez 17 lat Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie).

Założenie racjonalności ustawodawcy, na które powoływały się niektóre sądy, nie ma charakteru absolutnego, na co należy zwracać uwagę w szczególności w przypadku prawa represyjnego. Właśnie szczególnie w tych przypadkach ustawodawca nie powinien wprowadzać „pułapek prawnych”, które w warunkach niepewności co do stanu prawnego prowadzą do negatywnych dla jednostki skutków. W takiej sytuacji naruszony zostaje standard demokratycznego państwa prawa wyrażony w art. 2 Konstytucji (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2007 r., sygn. akt IV KK 174/07). W takich przypadkach – systemowego zaniedbania ustawodawcy – dyrektywą interpretacyjną powinna być ta, nakazująca w sytuacjach dwuznacznych rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony, kierując się znaną prawu rzymskiemu zasadą *in dubiis benigniora*.

Takie stanowisko przyjął również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II UZP 10/11, uznając, że przepisu art. 2 ustawy lustracyjnej – o charakterze gwarancyjnym – nie należy interpretować rozszerzająco, zaś wszelkie wątpliwości co do charakteru prawnego (statusu) powinny być rozstrzygane na korzyść osoby lustrowanej (również – analogicznie – uchwała z dnia 20 czerwca 2000 r., sygn. akt I KZP 15/00). Na marginesie wypada zauważyć, że zarówno Sąd Najwyższy (uchwała z dnia 20 czerwca 2000 r., sygn. akt I KZP 15/00; postanowienie z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11), jak i projektodawca (druk 1061 Sejmu VIII Kadencji) uznali, że wyliczenie organów bezpieczeństwa państwa wbrew pozorom jest mało precyzyjne. Spostrzega się również, że ujmując rzecz w ogólności, ustawa lustracyjna stanowi akt prawny „dalece niedoskonały” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt II AKa 16/21).

Zaistniała wątpliwość powinna raczej skłonić do przekonania, że objęcie ustawą struktury, jaką jest Wydział Porządku Publicznego ASW w Szczytnie (jako faktyczny następca Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie) ma charakter „strzału poza cel” regulacji dotyczącej ujawnienia współpracy z organami bezpieczeństwa PRL. W przypadku odpowiedzialności represyjnej – nawet *sensu largo* – nie jest możliwe nałożenie na jednostkę odpowiedzialności lub dolegliwości „na wszelki wypadek”. Wręcz przeciwnie: charakterystyczną cechą wykładni prawa represyjnego w procesie jego stosowania jest dążenie do uzyskania pełnej adekwatności wydawanego rozstrzygnięcia ingerującego w prawa i wolności jednostki do celu ustanowienia norm prawnych stanowiących podstawę dla takiej ingerencji. Dlatego też „brak jest

dostatecznych racji, by ten model argumentacji i wykładni odrzucić w przypadku orzekania o naruszeniu obowiązków wynikających z ustawy lustracyjnej, skoro, jak już wcześniej wspomniano, należy ona do szeroko rozumianego prawa represyjnego” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 4/16). Gdy sprawę ujmie się w ten sposób, można dojść do wniosku przeciwnego niż *prima facie*: wolą racjonalnego ustawodawcy było to, by służba słuchacza Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie nie stanowiła podstawy dla obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego. Inne były bowiem racje, dla których uznano za zasadne objęcie obowiązkiem samej Akademii Spraw Wewnętrznych funkcjonującej w latach 1972-1990.

Na kwestię braku możliwości zakwalifikowania pracy lub służby w Wydziale Porządku Publicznego ASW w Szczytnie należy również spojrzeć z punktu widzenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena zarzutu braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) (np. wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13).

W przedmiotowej sprawie nie został spełniony przede wszystkim aspekt przydatności składania oświadczeń przez słuchaczy Wydziału Porządku Publicznego ASW w Szczytnie. W żaden sposób obowiązek ten nie pomaga w osiągnięciu celów lustracyjnych, do jakich należy ujawnienie osób zwalczających opozycję demokratyczną, zapewnienie jawności życia publicznego oraz zapobieganie ryzyka szantażu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07). Jak bowiem trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt II AKa 87/21, „bycie słuchaczem Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w najmniejszym nawet stopniu obu tych warunków (ryzyka nacisku i szantażu oraz potrzeby potępienia naruszeń praw człowieka – dop. SN) nie spełnia. Skoro szkolenie w tym Wydziale niczym nie różniło się od wcześniejszego szkolenia w Wyższej Szkole Oficerskiej, to trudno uznać, aby służba w nim mogła mieć swoisty <stygmatazujący> charakter w takim stopniu, jak

służba w innych wymienionych w art. 2 ustawy lustracyjnej organach bezpieczeństwa państwa. Tym bardziej nie można również uznać, aby brak ujawnienia faktu służby w tym Wydziale stwarzał jakiegokolwiek niebezpieczeństwo szantażu". Funkcjonowanie jako słuchacz w szkole w Szczytnie, bez względu na okres działalności, nie było bowiem postrzegane jako przyczyna wywierania presji i szantażu w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne.

Test przeprowadzany na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został spełniony również w aspekcie proporcjonalności *sensu stricto*. Nie jest bowiem bynajmniej oczywiste, co zyskuje się poza oświadczeniem o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa „na wszelki wypadek”, podczas gdy poświęca się ważne dobra jednostki. W razie wątpliwości – a taka tutaj zachodzi – potrzeba jawności życia publicznego nie powinna zyskać pierwszeństwa. Stosowanie wobec obywatela sankcji za domniemane naruszenie obowiązków prawnych, gdy obowiązków tych nie da się uzasadnić ochroną jakichkolwiek istotnych wartości czy dóbr prawnych, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 4/16).

Podsumowując, należy stwierdzić, że uwzględnienie okoliczności oraz okresu funkcjonowania Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie w ramach Akademii Spraw Wewnętrznych, wzięcie pod uwagę represyjnego charakteru ustawy lustracyjnej, jak również dokonanie wykładni zapewniającej zgodność regulacji ustawy lustracyjnej z gwarancjami konstytucyjnymi (zasada równości, proporcjonalności oraz zaufania obywatela do państwa), prowadzi do przyjęcia, że służba wynikająca z faktu bycia słuchaczem Wydziału Porządku Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych w Szczytnie nie stanowi „pracy lub służby w organie bezpieczeństwa państwa” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej.

Kierując się omówionymi względami, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność:
Kierownik Sekretariatu Wydziału I
Izby Karnej S.N.

Kierownik I Wydziału Izby Karnej
Sądu Najwyższego

Joanna Salschewicz
starszy inspektor sądowy