

# Witold Wołodkiewicz

---

## Uwagi na marginesie ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 roku (tzw. ustawy lustracyjnej)

---

Palestra 51/9-10(585-586), 138-144

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



# U ŹRÓDEŁ PRAWA EUROPY

*Witold Wołodkiewicz*

## Uwagi na marginesie ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 roku (tzw. USTAWY LUSTRACYJNEJ)

Emocje, które wzbudza (uchwalona przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 roku) ustawa „o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów” (zwana potocznie ustawą „lustracyjną”) oraz dyskusje, które wywołała w Senacie, nasuwają refleksje związane z historią formowania się pewnych zasad wyrażających ideę państwa prawa.

Jak pisze profesor Marian Filar (GW – 9 sierpnia 2006): „dotychczasowa ustawa lustracyjna mieściła się, generalnie rzecz biorąc, w konwencji demokratycznego państwa prawa”, gdyż rzecznik interesu publicznego weryfikował prawdziwość oświadczenia lustracyjnego i jeśli nabrał uzasadnionej wątpliwości co do jego prawdziwości, kierował sprawę do sądu lustracyjnego. Przed sądem – w trybie postępowania karnego – rzecznik był zobowiązany przeprowadzić dowód prawdziwości swych obiekty co do złożonego oświadczenia. To rozwiązanie stanowiło – używając słów Mariana Filara – „swoistą kopię «poetyki» postępowania karnego”, gdyż w procesie lustracyjnym występowało „swoiste domniemanie lustracyjnej niewinności”, natomiast „nowa ustawa lustracyjna całkowicie zrywa z tą konwencją”.

Ustawa z 21 lipca 2006 roku (zwana dalej ustawą) wprowadza obowiązek otrzymania, przez wymienione enumeratywnie kategorie osób, „urzędowego potwierdzenia w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotyczących [danej] osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa” (art. 5 § 1 ustawy). Zaświadczenie to ma poważne skutki dla zainteresowanego. Stwierdzenie, że jego osoba została umiesz-

czona na liście „osobowych źródeł informacji” może powodować niekorzystne skutki w zakresie możliwości pełnienia wielu funkcji publicznych; może stanowić podstawę rozwiązania stosunku pracy; może wreszcie narazić ją na uszczerbek opinii w środowisku<sup>1</sup>. W przyjętym przez Sejm rozwiązaniu zostało wprowadzone domniemanie prawdziwości zawartych w aktach IPN dokumentów. Skutkiem takiego rozwiązania jest konieczność udowodnienia, przez samego zainteresowanego w postępowaniu cywilnym, że te zapiski są nieprawdziwe (art. 27 ustawy).

Tego rodzaju rozwiązanie stanowi odejście od podstawowych zasad prawa materialnego i procesowego, ugruntowanych we współczesnych państwach demokratycznych. Zasady te zostały wykształcone już w prawie rzymskim, często powoływanym również dziś jako wyraz „cywilizacji łacińskiej”, stanowiącej kontrast ze zniewoleniem wyrosłym z „cywilizacji bizantyjskiej”. Przyjęte w ustawie sejmowej rozwiązanie odstaje od „poetyki” postępowania karnego i cywilnego. Stanowi też odejście od podstawowych zasad, którymi powinno posługiwać się demokratyczne państwo prawa.

W pierwszym fragmencie Digestów justyniańskich, pochodzącym z początku Instytucji Ulpiana, jurysta – w podręczniku przeznaczonym dla rozpoczynających studia prawa – wyjaśnia znaczenie terminu prawo: „Chcący poświęcić się prawu, powinien najpierw poznać skąd pochodzi jego nazwa. Zostało ono bowiem nazwane tak od sprawiedliwości (*iustitia*): jak bowiem elegancko ujął to Celsus, prawo jest umiejętnością stosowania tego, co dobre (*bonum*) i słuszne (*aequum*)”<sup>2</sup>.

Próbując podać znaczenie słowa prawo, Ulpian powołuje autorytet, ciesząc się wielką estymą, jurysty Celsusa, który pojęcie prawa wywodzi od „dobra” i „słuszności”: *Ius est ars boni et aequi*. Definicja ta podawała kryterium, z którym norma prawna powinna być zgodna. W okresie archaicznym konstytucyjnym elementem wspólnoty obywateli rzymskich były wykształcone niewzruszalne zasady – obyczaje przodków (*mos maiorum*). Życie społeczne komplikowało się jednak i wymagało nowego podejścia do prawa. Poszukiwanie kompromisu między odwiecznym porządkiem rzeczy a potrzebami zmieniającego się w czasie życia społecznego możliwe było dzięki odwołaniu się do zasad słuszności. Rzymska *aequitas*, ograniczając się do sfery sądowej, miała na celu zapewnienie możliwie precyzyjnego rozwiązania konkretnego przypadku. Rozstrzygnięcie w oparciu o takie zasady zapewniało uwzględnienie nowych potrzeb, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi społecznej i uznaniu tradycyjnych wartości życia społecznego. Kształtowanie idei państwa prawa polegało na uwzględnianiu i szanowaniu tego, co dobre i słuszne.

<sup>1</sup> Por. art. 47 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia”.

<sup>2</sup> D.1.1.1 pr.: *Iuri operam daturum prius nosse oportet, unde nomen iuris descendat. Est autem a iustitia appellatum: nam, ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi*.

Rozumienie prawa wynikające z tej definicji było obecne w Rzymie od dawna. Podobną myśl wypowiedział Cynceron (*Topica* 2.9), który określał *ius civile* jako ustanowioną sprawiedliwość (*ius civile est aequitas constituta*). Jeszcze wcześniej związku między *ius* a *bonum et aequum* odnajdujemy u rzymskich pisarzy Enniusza, Plauta i Terencjusza. Również Paulus (D.1.1.11) wyprowadza pojęcie prawa ze słuszności i dobra: „Prawo określa się na wiele sposobów: po pierwsze, kiedy prawem nazywa się to, co jest zawsze słuszne i dobre” (*In pluribus modis ius dicitur: uno modo, cum id quod semper aequum ac bonum est ius dicitur...*).

Jedną z zasad wypływających z *aequitas constituta* był dla Rzymian rozkład ciężaru dowodu.

Problem ciężaru dowodu był wielokrotnie poruszany w źródłach prawa rzymskiego i rozwiniętej na ich podstawie europejskiej kulturze prawnej. Najdobitniej wyraża tę zasadę fragment komentarza do edyktu Gaiusa (D.50.17.125). Jurysta ten nawiązując do pozycji procesowej stron wyraża myśl, że „korzystniejszą [sytuację procesową] mają pozwani niż powodowie” (*Favorabiliores rei potius quam actores habentur*). Reguła ta wyraża, podkreślaną często w źródłach prawa rzymskiego, tendencję ochrony pozwanego/oskarżonego. Ponieważ ciężar dowodu w procesie obciąża powoda, dlatego też jego sytuacja procesowa jest trudniejsza niż pozwanego.

Rozwinięciem tej zasady jest powszechnie znana reguła, że wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść pozwanego/oskarżonego: *In dubio pro reo*. Paremia ta, oparta na cytowanym powyżej fragmencie Gaiusa, po raz pierwszy pojawia się u Aegidusa Bossiusa (1487–1546) w jego rozprawie *de favoribus defensionis*. Reguła ta, stanowiąca podstawową zasadę również współczesnego procesu, wyraża dobrze znane prawnikom rzymskim konsekwencje rozkładu ciężaru dowodu w procesie. Cytowana reguła określa, kto ponosi ryzyko procesowe i nakazuje rozstrzygnąć na korzyść tej strony, która przyjmuje bierną pozycję pozwanego/oskarżonego: w razie niepowodzenia w przeprowadzeniu przekonującego dowodu przez powoda/oskarżyciela, sąd winien rozstrzygnąć proces na korzyść pozwanego/oskarżonego. Reguła *in dubio pro reo* odpowiada współczesnej, materialnoprawnej konsekwencji rozkładu ciężaru dowodu.

To procesowe założenie w konsekwencji prowadzi do przyjęcia innej zasady, że strona pozwana/oskarżona winna być lepiej chroniona, co w postępowaniu sądowym wiąże się z zaleceniem sprzyjania dłużnikowi<sup>3</sup>. Zasada *favor debitoris* jest jedną z pochodnych analizowanej reguły. Przyjęcie tej zasady mogło wynikać z założenia, że pozwany jest zazwyczaj stroną słabszą, albo z założenia, że powód jako przygotowujący formularz czynności mógł lepiej zadbać o bardziej precyzyjne określenie przedmiotu procesu. Powyższe racje przemawiające za rozstrzygnię-

<sup>3</sup> W rzymskim procesie dotyczyło to zarówno odpowiedzialności kontraktowej, jak i deliktowej.

ciem na korzyść pozwanego/oskarżonego podnosił już Arystoteles (Zagadnienia przyrodnicze, ks. XXIX, 950b).

Tę samą zasadę wyraża też fragment Paulusa (D.22.3.2), przekazany w 3 tytule 22. księgi Digestów justyniańskich *De probationibus et praesumptionibus*). W komentarzu do edyktu pretorskiego jurysta pisze, że „ciężar dowodu spoczywa na tym, kto twierdzi, a nie na tym, kto przeczy” (*Ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*). Paremia ta, która weszła do kanonu współczesnego prawa procesowego, wyraża w sposób najogólniejszy zasadę rozkładu ciężaru dowodu. Odwołuje się ona zarówno do strony formalno-procesowej, wskazując osobę, na której spoczywa obowiązek przedstawienia dowodu, jak i do strony materialnoprawnej, określając, która ze stron poniesie konsekwencje nieprzeprowadzenia dowodu, a więc kto ponosi ryzyko procesowe. Stanowi ona uogólnienie innych zasad, szczegółowiej opisujących obowiązek przeprowadzenia dowodu. Tytułem przykładu można tu wymienić regułę: *actor probare debet*. Zasada ta ukształtowała się już w najdawniejszym rzymskim procesie legisakcyjnym. Jeszcze wyraźniej zasada ciężaru dowodu została wyrażona w procesie formułkowym. W *intentio* formułki był zamieszczany opis stanu faktycznego, którego udowodnienie przed sędzią powodowało obowiązek wydania proponowanego w *condemnatio* formułki wyroku. Zasada ta była podstawową również w procesie kognicyjnym. Cesarze Dioklecjan i Maximianus, w konstytucji z roku 294 (C.4.19.23) wyrażają zasadę, że powód, a nie pozwany, powinien udowodnić swe racje w procesie, gdyż „pozwany, jako zaprzeczający, nie musi niczego udowodniać” (*n e g a n t i s p r o b a t i o n u l l a e s t*).

W formułce procesowej mogła znaleźć się również część zwana *exceptio*, którą pretor zamieszczał na wniosek pozwanego, jeżeli ten – nie kwestionując prawdziwości twierdzenia zawartego w *intentio* (lub po jego udowodnieniu przez powoda) – podnosił jakieś zarzuty (np. zarzut podstępu, przedawnienia itp). W takim przypadku ciężar dowodu, w zakresie podniesionego zarzutu, obciążał pozwanego.

Tę zasadę wyrażała wypowiedź Ulpiana (D.44.1.1), przekazana w 1. tytule 44. księgi Digestów justyniańskich (*De exceptionibus, praescriptionibus et praeiudicis*), wedle którego „pozwany w zakresie zarzutu procesowego staje się powodem” (*reus in exceptione actor est*). Ulpian wyjaśnia, że słowo *agere*, tj. prowadzenie sprawy, odnosi się nie tylko do powoda, lecz również do pozwanego, w takim zakresie, w jakim podnosi on zarzut procesowy (*exceptio*), nie ograniczając się do odrzucenia żądań powoda. Podnoszący zarzut powinien być udowodnić fakty, na których opiera swój zarzut.

Rozwinięcie zasady *reus in exceptione actor est* stanowi paremia prawna wywodząca się z Ulpiana (D.22.3.18.1), przekazana w 3. tytule 22. księgi Digestów justyniańskich (*De probationibus et praesumptionibus*): *dolus non praesumitur* („Złego zamiaru nie domniemywa się”). Reguła ta wywodzi się z zasad określających rozkład ciężaru dowodu w rzymskim procesie formułkowym. Punktem centralnym tego procesu była formułka stanowiąca instrukcję procesową skierowaną

do sędziego. Obok części zwyczajnych, służących do określenia żądania powoda i granic swobody orzekania sędziego, mogła ona zawierać części nadzwyczajne, do których zaliczano zarzuty procesowe (*exceptiones*). Ich celem było sparaliżowanie żądania powoda bez negowania podstawy jego żądania. Najczęściej pozwany powoływał się na zarzut podstępного działania (*dolus*) ze strony powoda. Przez *dolus* rozumiano zarówno celowe wprowadzenie w błąd w celu skłonienia do dokonania czynności prawnej (wada oświadczenia woli), jak i generalny zarzut wskazujący, że w danych okolicznościach sprawa – pomimo udowodnienia racji przez powoda – zasądzenie pozwanego naruszałoby poczucie słuszności lub moralności lub nie odpowiadałoby ocenom społecznym danego zachowania. W tej postaci zarzut podstępного działania pełnił rolę zbliżoną do współczesnych zasad współżycia społecznego lub obiektywnie rozumianej dobrej wiary. Pozwany, podnoszący zarzut blokujący żądanie powoda, był traktowany z punktu widzenia obowiązku dowodowego jak powód (tzn. musiał udowodnić istnienie okoliczności uzasadniających ten zarzut), jeśli miały one charakter pozytywny (np. że strony zawarły dodatkowe porozumienie – *pactum*), nie musiał natomiast udowadniać zarzutów negatywnych.

Wszystkie wyżej przytoczone zasady procesowe opierają się na głębszej *ratio*. Wynikają z przekonania, że relacje społeczne opierają się na wzajemnym zaufaniu, a motywacja kierująca osobą działającą powinna być uznawana za uczciwą, o ile nie przeprowadzono przeciwdowodu. Reguły te stanowią odmianę zasady domniemania niewinności, fundamentalnej nie tylko dla prawa karnego. Narzucenie osobie, której zarzucono nieuczciwość, roli procesowej powoda, a tym samym przerzucenie na nią ciężaru dowodu, jest naruszeniem zasady rzetelności legislacyjnej.

Inną zasadą realizującą *aequitas constituta* jest nieretroaktywność działania normy prawnej. W polskiej doktrynie prawnej na oznaczenie zakazu działania prawa wstecz używana jest powszechnie łacińska paremia *lex retro non agit* (stworzona przez wybitnego polskiego romanistę i cywilistę – Stanisława Wróblewskiego).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada niedziałania prawa wstecz stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego. Charakterystyczne może być w tym względzie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 1993 r., Nr K.18/92 (OTK 1993, cz. II, poz. 41), w którym znajduje się następujący pogląd: „Zasada niedziałania prawa wstecz stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego: Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się o jej znaczeniu jako istotnym składniku konstytucyjnej zasady państwa prawnego. (...) Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania ustalony został na czas wcześniejszy aniżeli ten, w którym ustawa stała się obowiązująca, to jest, w którym została prawidłowo ogłoszona. Treścią zasady *lex retro non agit* jest bowiem zakaz nadawania prawu mocy wstecznej. Zakaz ten dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego”.

Zasada nieretroaktywności prawa była wyrażana wielokrotnie w źródłach prawa rzymskiego. Występowała ona w różnych sformułowaniach zarówno w prawie klasycznym, jak i poklasycznym. Występujące w źródłach rzymskich na jej oznaczenia zwroty to: *de tempore futuro legem loqui* – „ustawa wypowiada się co do czasu przyszłego” (Aulus Gellius 17.7.1); *lex in praeteritum indulgat, in futurum vetat* – „ustawa co do przeszłości wybacza, na przyszłość zakazuje” (Ulpianus – D.1.3.22); *omnia constituta non praeteritis calumniis faciunt, sed futuris regulam ponunt* – „ustawy nie dotyczą przeszłych niesprawiedliwości, lecz stwarzają zasady na przyszłość” (C.Th. 1.1.3 – r. 393); *omnes leges non ea, quae anteriore tempore acta sunt, damnant, sed in futurum observanda constituunt* – „ustawy nie skazują za to, co zdarzyło się w przeszłości, lecz tworzą zasady do przestrzegania na przyszłość” (*interpretatio ad C.Th. 1.1.3*); *conveniat leges futuris regulas imponere, non praeteritis calumnias excitare* – „stosowne jest, aby ustawy tworzyły reguły na przyszłość, a nie odnawiały dawne spory” (C.19.32.66/65 – r. 497–499); *leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari* – „zadaniem ustaw i konstytucji [cesarskich] jest nadawanie kształtu przyszłym sprawom, a nie przywoływanie przeszłych zdarzeń” (C.1.14.7 – r. 440); *quae in posterum tantummodo observari censemus* – „czego przestrzegania nakazujemy w przyszłości” (C.6.23.29.7 – r. 531).

W polskiej Konstytucji oraz w prawie karnym i cywilnym zasady dotyczące rozkładu ciężaru dowodu i zakaz działania prawa wstecz są wielokrotnie i wyraźnie sformułowane<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> W zakresie ciężaru dowodowego można powołać:

Art. 42 § 3 Konstytucji RP: „Każdego uważa za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona”.

Art. 5 k.p.k.: § 1. „Oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu”.

§ 2. „Nie dające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego”.

Art. 74 § 1 k.p.k.: „Oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść”.

Art. 6 k.c.: „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”.

Art. 7 k.c.: „Jeżeli ustawa uzależnia skutki prawne od dobrej lub złej wiary, domniemywa się istnienie dobrej wiary dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne”.

Art. 232 k.p.c.: „Strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą się skutki prawne. Sąd może dopuścić dowód nie wskazany przez stronę”.

W zakresie zasady nieretroaktywności prawa można powołać:

Art. 42 § 1 Konstytucji RP: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Art. 1 k.k.: § 1. „Odpowiedzialności karnej podlega ten, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

§ 3. „Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”.

Art. 3 k.c.: „Ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu”.

Rozwiązania przyjęte przez Sejm w ustawie z 21 lipca 2006 r. odchodzą od ugruntowanych od wieków zasad domniemania niewinności i dotyczących ciężaru dowodowego (zob. art. 27 § 2–4 ustawy).

Ustawa ta może budzić też pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady *lex retro non agit*. Dotychczasowa ustawa „lustracyjna” z roku 1997 (Dz.U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 z późn. zm.) wprowadzała formalny obowiązek oświadczeń (wprawdzie dotyczących zdarzeń sprzed wydania ustawy), które jednak, w razie stwierdzenia ich nieprawdziwości, powodowały skutki przyszłe. Niekorzystne skutki mogło powodować dopiero stwierdzenie przez sąd lustracyjny (w trybie procesu karnego) nieprawdziwości złożonego oświadczenia. Natomiast ustawa z 21 lipca 2006 r. (w jej brzmieniu uchwalonym przez Sejm), może powodować niekorzystne skutki, wynikające z samego domniemania prawdziwości dawnych wpisów, znajdujących się w zasobach archiwalnych IPN. Skutki te (szczególnie w zakresie możliwości rozwiązania stosunku pracy i przede wszystkim w zakresie ochrony dobrego imienia) będą również trwać w razie pozytywnego dla zainteresowanego zakończenia długotrwałego procesu o ustalenie, że wpisy te nie odpowiadały prawdzie. W takim przypadku zainteresowanego będą obciążać niekorzystne skutki pomyłek lub przeinaczeń, które miały miejsce przed uchwaleniem ustawy.

Wydaje się, że warto zasygnalizować na łamach „Palestry” odchodzenie w polskim ustawodawstwie od ustalonych od wieków zasad wywodzących się z rzymskiej myśli prawniczej. Krytyki prawa rzymskiego i wywodzących się z niego zasad – częste w państwach totalitarnych<sup>5</sup> – pokazują wyraźnie, jak dla tego rodzaju władzy mogą być niebezpieczne zasady państwa prawnego, wykształcone na gruncie doktryny prawa rzymskiego.

---

<sup>5</sup> Por. W. Wołodkiewicz, *Reżimy autorytarne a prawo rzymskie*, (w:) *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?*, Zakamycze 2003, s. 305 i n.

*Tekst wpłynął do Redakcji 24 sierpnia 2006 r.*