

15. 05. 2013

OPINIA

Opinia została sporządzona na zlecenie Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa.

Zakres rozważań i wniosków został ograniczony przez Zlecającego do odpowiedzi na pytanie:

Czy Instrukcja Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 roku, stanowiąca załącznik do Decyzji Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 roku miała moc wiążącą, czy kiedykolwiek obowiązywała?

Opis problemu

Z dostarczonych przez Zlecającego materiałów i informacji co do stanu faktycznego wynika m. in., że w obrocie prawnym istnieją dwie wersje „Instrukcji przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej (dalej: Komisja) z dnia 25 czerwca 1990 roku: jedna, podpisana przez przewodniczącego tej komisji Krzysztofa Kozłowskiego (dalej: Instrukcja I), oraz druga, stanowiąca załącznik do decyzji Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych z dnia 2 lipca 1990 roku (nie podpisana przez przewodniczącego Komisji Krzysztofa Kozłowskiego) (dalej: Instrukcja II).

Obydwie Instrukcje różnią się brzmieniem, oraz wewnętrzną systematyką dokumentu. Instrukcja I podzielona została na trzy działy o rzymskiej numeracji (od I do III) te działy zostały podzielone na ustępy (cyfry arabskie), te zaś na punkty (litery). Instrukcja II, „ujednolicona” ma tylko dwa działy, za to znacznie więcej punktów. Kopie obydwu wersji Instrukcji w załączeniu.

Porównując treść obu dokumentów zauważyć należy w szczególności, że różna jest treść działu I, ust. 1 pkt n.

W pierwszej z nich (Instrukcji I), ma on brzmienie: „*Wydział Bezpieczeństwa Publicznego Akademii Spraw Wewnętrznych w Legionowie*”. W drugiej (Instrukcji II): „*Akademia Spraw Wewnętrznych bez Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie – kadra naukowo-dydaktyczna, naukowa, naukowo-techniczna i słuchacze*”.

Różna jest też treść ustępu 3, który w „tekście ujednoliconym” (Instrukcji II) został znacznie rozbudowany.

Rozbieżność ta ma istotne znaczenie, bowiem każdy z wariantów Instrukcji wyznacza inny zakres osób zaliczonych do funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, potocznie zwanemu „weryfikacją” (por. niżej). Zaliczenie zaś kogoś bądź nie zaliczenie do tego grona rodzi dalsze skutki prawne, bowiem prawo polskie w różnych późniejszych aktach prawnych odwołuje się do tego zaliczenia (por. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz.U. Nr 8 poz.67 ze zm; a także ustawa z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz o treści tych dokumentów Dz.U. 207, Nr 63, poz.425, nr 83 poz.561, nr 85 poz.571, nr 115 poz.789);

Wedle informacji przekazanych przez Zlecającego Instytut Pamięi Narodowej w szeregu swoich działań, kwalifikując osoby jako funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa powołuje się wyłącznie na Instrukcję II i tę Instrukcję udostępnia Sądom Powszechnym na potrzeby prowadzonych postępowań. W oparciu o tę dostarczoną przez IPN Instrukcję sądy wydają wyroki, tak w sprawach lustracyjnych, jak i w sprawach emerytalno-rentowych.

Kilka uwag natury historycznej

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990, nr 30 poz.180) (dalej UUOP) w art. 131 stanowiła, że „z chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa zostają z mocy prawa zwolnieni ze służby”.

Art. 132 UUOP stanowił delegację dla Rady Ministrów do ustalenia w drodze rozporządzenia „trybu i warunków przyjmowania kandydatów do służby w Urzędzie

Ochrony Państwa” (ust.1), a także zobowiązywał Radę Ministrów do ustalenia w terminie 10 dni od daty wejścia w życie ustawy (t.j. od dnia 6 kwietnia 1990 roku) „trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (...) do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych” (ust.2).

2. W okresie PRL wszyscy funkcjonariusze resortu MSW mieli stopnie milicyjne, bez względu na to, czy służyli w typowych pionach milicyjnych (policyjnych), takich jak np. ruch drogowy, prewencja, pion kryminalny, czy w typowych pionach „bezpieczniackich”, czy też w wywiadzie lub kontrwywiadzie. Ustawa z 1983 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. 1983, Nr 16, poz.79) (dalej: UMSW) nie wymieniała w ogóle nazwy „Służba Bezpieczeństwa”. Dopiero ustawa z dnia 31 lipca 1985 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985, Nr 38 ,poz. 181) (dalej: UFSBMO) wprowadziła wprawdzie pojęcia „funkcjonariusz SB” i „funkcjonariusz MO” ale nie określiła, które komórki organizacyjne MSW należą do MO, które do SB, ani tym bardziej, które stanowiska służbowe zaliczane są do jednej bądź drugiej służby. Kwestii tej nie regulowały także przepisy wykonawcze do tych ustaw.
3. Akademia Spraw Wewnętrznych została utworzona w Warszawie w roku 1972. Przeznaczona była do szkolenia kadr kierowniczych dla MSW. Choć była instytucją mocno upolitycznioną, jej jednostki organizacyjne (instytuty, zakłady) z założenia prowadziły badania naukowe z różnych dziedzin przydatnych służbom policyjnym i specjalnym, nie tylko o charakterze politycznym ale także m. in. z medycyny sądowej, kryminalistyki, kryminologii, zarządzania, różnych dziedzin prawa, w tym prawa cywilnego, prawa administracyjnego etc.). Akademia zatrudniała funkcjonariuszy i cywilnych pracowników naukowych. Uzyskała na ogólnych zasadach prawo do nadawania stopnia doktora nauk prawnych. Niezależnie od Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie, działały utworzone znacznie wcześniej szkoły oficerskie: WSO w Szczytnie i WSO w Legionowie. Ta pierwsza kształciła z zasady oficerów MO, ta druga oficerów SB, ale także niektórych pionów Wojsk Ochrony Pogranicza. W końcu lat 80, w wyniku reformy szkolnictwa MSW obydwie szkoły oficerskie włączono do Akademii. Szkołę Oficerską ze Szczytna, jako Wydział Porządku Publicznego, a Szkołę Oficerską z Legionowa, jako Wydział Bezpieczeństwa

Państwa. W konsekwencji, w chwili rozwiązania SB, w Akademii były trzy kategorie wykładowców i słuchaczy: ci z centrali ASW w Warszawie, ci z Wydziału w Szczytnie oraz ci z Wydziału w Legionowie. W zależności od wariantu przedmiotowej Instrukcji, do grona funkcjonariuszy SB zaliczani, byli albo wyłącznie wykładowcy z Legionowa (wg tekstu Instrukcji I), albo wykładowcy z Warszawy i Legionowa (wg Instrukcji II – tzw. „tekstu jednolitego”).

4. Wykonując delegację z art. 132 UUOP Rada Ministrów przyjęła w dniu 21 maja 1990 roku Uchwałę Nr 69 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 zatrudnienia ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (MP 1990, Nr 20, poz. 159) (dalej: URM69). Następnie, na podstawie tej uchwały, Prezes Rady Ministrów wydał Zarządzenie Nr 38 z dnia 8 czerwca 1990 w sprawie powołania Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Zarządzeniem tym powołano personalny skład Komisji, której przewodniczącym mianowało Krzysztofa Kozłowskiego, wcześniej powołanego na stanowisko podsekretarza stanu w MSW i szefa UOP. Dla porządku warto zaznaczyć, że w składzie Komisji nie było mgr Wojciecha Brochwicza.
5. Wspomniana URM 69 w §3 ust.2 upoważniła szefa Urzędu Ochrony Państwa do powołania przewodniczącego Komisji Kwalifikacyjnej ds. kadr Centralnych, a w § 4 nałożyła na Przewodniczącego Centralnej Komisji powołanie w każdym województwie „wojewódzkiej komisji kwalifikacyjnej”. Tak więc, ujmując rzecz skrótowo, struktura organizacyjna i zadania komisji kwalifikacyjnych były następujące: odgrywająca wiodącą rolę Centralna Komisja Kwalifikacyjna (przewodniczący: Krzysztof Kozłowski), nadzorowała i koordynowała prace pozostałych komisji (49 wojewódzkich i Komisji ds. kadr Centralnych), rozpatrując zarazem, jako II instancja, odwołania od decyzji. Warto zaznaczyć, że Komisja ds. kadr Centralnych była jedną z 50 komisji kwalifikacyjnych orzekających w I instancji.
6. Przewodniczący Komisji (dla jasności: Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej) w dniu 25 czerwca 1990 roku wydał Instrukcję, kogo należy uznać za funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa zobowiązanego do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu w wypadku zamiaru podjęcia służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji lub

Ministerstwie Spraw Wewnętrznych albo podjęcia zatrudnienia w tym ministerstwie. Istnieją wspomniane na wstępie dwie wersje tej Instrukcji.

Materiał archiwalny

Wg uzyskanych przez Opiniującego informacji w archiwum MSW znajduje się oryginał Instrukcji podpisany przez Przewodniczącego Komisji Krzysztofa Kozłowskiego (sygn. 599 Ar/1, s.3 i 70/172 s.2) a także oryginał Decyzji Nr 1/90 Sekretarza Komisji Kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych (mgr Wojciecha Raduchowskiego - Brochwicza) z dnia 2 lipca 1990 „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej z dnia 25 czerwca 1990 (sygn. 70/172 s.1). Zestawienie tekstów dwu wersji Instrukcji prowadzi do wniosku, że różnią się one od siebie, tak, jak to opisano na wstępie.

Ocena materiału

1. Próbę oceny, która Instrukcja miała moc prawną i do dziś może wywierać skutki prawne, trzeba rozpocząć od tego, że tylko jedna wersja Instrukcji jest podpisana przez Przewodniczącego Centralnej Komisji, Krzysztofa Kozłowskiego. Z informacji przekazanych przez Zlecającego a szczególnie z treści pisma Biura Ochrony Informacji Niejawnych MSWiA z dnia 15 czerwca 2011 (znak BOIN-II-0164-60/11) można wnosić, że nie istnieje w dostępnych zasobach archiwalnych oryginał aktu „ujednolicającego” treść Instrukcji I. Jedynym takim dokumentem jest wersja, która stanowi załącznik do decyzji Sekretarza Komisji ds. Kadr Centralnych (Instrukcja II), jak wspomniano powyżej, nie została opatrzona takim podpisem.
2. Ponieważ Instrukcja II nazwana została „tekstem jednolitym” rodzą się następujące pytania:
 - a. kiedy i przez kogo i w jakiej formie Instrukcja I została zmieniona?
 - b. dlaczego „tekst jednolity” ogłasza sekretarz jednej z 50 komisji kwalifikacyjnych, a nie przewodniczący Komisji Centralnej lub któryś z jej członków?
 - c. Czy istnieje, a jeśli tak, to gdzie znajduje się oryginał dokumentu dokonującego zmian w Instrukcji I, na które powołuje się Decyzja Nr1/90, w szczególności wersja tej Instrukcji z 28 czerwca 1990?

Nie ulega wątpliwości, że „tekst jednolity” aktu prawnego ogłasza się, gdy liczba dokonanych w nim zmian jest znaczna, lub akt prawny wielokrotnie był nowelizowany (por. L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1998, s.144). Obecnie, jednolity tekst ustawy ogłasza Marszałek Sejmu, teksty jednolite innych aktów normatywnych ogłaszają organy właściwe do wydania tego aktu (por. art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 marca 2011 o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 117, poz.676).

W obowiązującym w 1990 roku stanie prawnym, teksty jednolite ustaw ogłaszane były w formie publikowanego w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a tekst jednolity był załącznikiem do tego obwieszczenia. Sprawa ogłaszania tekstów jednolitych innych niż ustawy aktów prawnych, nie była wprawdzie tak jednoznacznie określona jak dziś, ale praktyka była taka, że ogłaszał je wysoki przedstawiciel organu nowelizującego akt prawny (lub najwyższy przedstawiciel odpowiedniego organu wykonawczego), upoważniony nowelizacją do ogłoszenia takiego tekstu.

W konkretnym przypadku brak dowodu na to, że Instrukcja z 25 czerwca 1990 roku była nowelizowana (brak śladu takiej nowelizacji, w szczególności brak znowelizowanego tekstu), tym bardziej nie ma dowodów na to, że była nowelizowana wielokrotnie, co uzasadniałoby ogłaszanie tekstu jednolitego. Opiniującemu nie jest znany żaden akt prawny dokonujący takiej/ich nowelizacji. Wobec faktu, że taki akt nie funkcjonuje w dającym się ustalić obrocie prawnym, uprawniony jest wniosek, że nie istnieje.

Brak dowodu na to, że sekretarz jednej z 50 Komisji Kwalifikacyjnych I Instancji został upoważniony do ogłoszenia tekstu jednolitego. Gdyby tekst Instrukcji I został znowelizowany i zachodziła by potrzeba ogłaszania tekstu jednolitego, uczynił by to albo sam Przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej, albo upoważnił by do tego któregoś z jej członków, a nie sekretarza jednej z 50 komisji dokonującej kwalifikacji w I instancji.

Wnioski:

Jeśli nie zostanie odnaleziony i okazany tekst nowelizacji Instrukcji I (tej z dnia 25 czerwca 1990 roku), dokonanej pomiędzy 25 czerwca a 2 lipca 1990 roku, dającej podstawę do ogłaszania tekstu jednolitego, to tekst Instrukcji I podpisany przez Krzysztofa Kozłowskiego w dniu 25 czerwca 1990 roku jest jedynym aktem prawnym regulującym kwestie, których dotyczył, a zatem kto z funkcjonariuszy MSW był funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa.

Załącznik do Decyzji Nr 1/90 sekretarza Komisji kwalifikacyjnej ds. Kadr Centralnych nie posiada waloru aktu prawnego albowiem wydający go organ nie miał delegacji do jego wydania. Nie może być zatem podstawą do wydawania orzeczeń przez sądy, ani w sprawach lustracyjnych, ani w sprawach emerytalno-rentowych.

Tomasz Wójcik

ADWOKAT

ADWOKAT

Agnieszka Piasecka-Klimczyk

prof. dr hab. Jan Widacki

ADWOKAT