



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Adam Bodnar**

Warszawa, dnia kwietnia 2016 r.

**III.7044.49.2015>ST/LN**

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

**Wniosek**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 6 w związku z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 152 ze zm.) w zakresie, w jakim zakazuje prokuratorom i pracownikom Instytutu Pamięci Narodowej zrzeszania się w związkach zawodowych z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12, art. 31 ust. 3. i art. 59 ust. 4 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

W związku ze skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskiem dotyczącym pozbawienia pracowników Instytutu Pamięci Narodowej możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych analizie zostały poddane przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 152 ze zm.), zwanej dalej ustawą o IPN.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN Prezes Instytutu Pamięci Narodowej nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Z art. 11 ust. 6 ustawy o IPN wynika natomiast, że warunki, o których mowa w ust. 1-3 i 5, powinni spełniać również prokuratorzy i pracownicy Instytutu Pamięci. W interesującym zakresie oznacza to, że zarówno prokuratorzy jak i pracownicy IPN nie mogą należeć do związku zawodowego.

Art. 11 ust. 6 ustawy o IPN wprowadza więc istotne odstępstwo od ogólnych reguł dotyczących prawa zrzeszania się w związkach zawodowych prokuratorów oraz pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych.

Z art. 97 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) wynika, że w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej. Natomiast prokuratorowi ubiegającemu się o urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mandat posła, senatora albo radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej. Nie dotyczy to prokuratora w stanie spoczynku (art. 97 § 2 Prawa o prokuraturze). W myśl zaś art. 97 § 3 Prawa o prokuraturze prokurator może działać w organizacjach zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury, a o ile nie uchybia

to godności urzędu prokuratora w innych organizacjach prowadzących działalność społeczną, działających na podstawie innych ustaw. Art. 97 § 3 Prawa o prokuraturze nie pozostawia więc wątpliwości, że prokurator może działać w organizacjach zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury. Może w związku z tym działać w związkach zawodowych zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury.

Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w Instytucie Pamięci Narodowej określa zaś – co wynika z jej art. 1 ust. 1 pkt 14 - ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.). Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Natomiast w świetle art. 19 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych urzędnikowi państwowemu nie wolno uczestniczyć w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego. Art. 19 ust. 3 tej ustawy zabrania urzędnikowi państwowemu uczestnictwa w strajkach. Ustawa w tym zakresie stanowi realizację art. 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP, który ze względu na dobro publiczne zezwala ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Żaden przepis ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie zakazuje jednak zrzeszania się tych pracowników w związkach zawodowych.

Powołane powyżej przepisy wskazują, że w zakresie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej oraz pracownicy Instytutu zostali potraktowani odmiennie niż ogół prokuratorów i ogół pracowników

zatrudnionych w urzędach państwowych. Art. 11 ust. 6 ustawy o IPN stanowiąc, że warunki określone w ust. 3 art. 11 powinni spełniać również prokuratorzy i pracownicy Instytutu wyłączył te grupy zawodowe z możliwości należenia do związku zawodowego. Dlatego art. 11 ust. 6 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN w zakresie, w jakim zakazuje prokuratorom i pracownikom Instytutu Pamięci Narodowej zrzeszania się w związku zawodowym powinien zostać oceniony z punktu widzenia jego zgodności w gwarantowaną konstytucyjnie wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych.

Wolność tworzenia i działania związków zawodowych została wyeksponowana przez ustrojodawcę. Należy ona do zasad ustrojowych i została określona w art. 12 Konstytucji RP. Z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP wynika natomiast, że zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK z 2015 r. Nr 6/A, poz. 80) „związek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja mająca szczególne znaczenie w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy. Wykonywanie tych funkcji powiązane zostało z przyznaniem związkom zawodowym instrumentów służących rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach z pracodawcami oraz ich organizacjami. Charakter prawny związku zawodowego wyznaczony na gruncie konstytucyjnym, determinuje w zasadniczym wymiarze zakres swobody ustawodawcy wprowadzającego bardziej szczegółowe unormowania dotyczące funkcjonowania tej organizacji. Ustawodawca nie może określić warunków korzystania z wolności zrzeszania się w związku zawodowym w taki sposób, który doprowadziłby w praktyce do pozbawienia tej organizacji jej konstytucyjnie identyfikowanej specyfiki.

Chodzi tu zarówno o odpowiednie ukształtowanie sfery podmiotowej korzystania ze wspomnianej wolności, jak również o takie odwzorowanie konstytucyjnych uprawnień związku zawodowego, które pozwoli zachować tożsamość tego podmiotu, a przez to odróżnić go od innych zrzeszeń o celach określonych w Konstytucji. Z tego względu związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy.”

Istotą działania związku zawodowego jest reprezentowanie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych swoich członków, związanych z ich pracowniczym statusem (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01, OTK z 2001 r. Nr 8, poz. 264; wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2006 r., sygn. akt SK 41/05, OTK z 2006 r. Nr 9/A, poz. 126 i z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, OTK z 2015 r. Nr 6/A, poz. 80).

W myśl zaś art. 59 ust. 4 Konstytucji RP zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Ponadto stosownie do ogólnej regulacji konstytucyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która – na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt K 5/15, OTK z 2015 r., Nr 10/A, poz. 164) – ma obok art. 59 ust. 4 Konstytucji RP zastosowanie także do wolności związkowych, ograniczenie w zakresie korzystania z tych konstytucyjnej wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym

państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności.

W świetle powyższego wolność zrzeszania się w związkach zawodowych nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jednak ograniczenia te muszą spełniać konstytucyjne warunki sformułowane w art. 59 ust. 4 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP wynika, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. W powołanym wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt K 5/15) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że, „zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji odesłanie prowadzi do umów międzynarodowych, które wiążą Polskę, tj. nie tylko umów stanowiących część krajowego porządku prawnego i bezpośrednio stosowanych (tzw. samowykonalnych), o których jest mowa w art. 91 Konstytucji. Ograniczenie wolności związkowej może być dopuszczalne również przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, które nie są bezpośrednio stosowane, a zobowiązują umawiające się państwo do wydania ustawy i wdrożenia konwencyjnej regulacji do krajowego porządku prawnego.”

W kontekście art. 59 ust. 4 Konstytucji RP istotne znaczenie ma art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Stosownie do art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji wykonywanie tych praw nie może

podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Z art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji wynika więc, że państwo może wprowadzić ograniczenia w korzystaniu z praw wynikających z ust. 1 przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Ograniczenia te nie mogą dotyczyć jednak istoty tych praw, a więc w tym przypadku wyłączać prawa zrzeszania się, włącznie z tworzeniem związków zawodowych.

W wyroku z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97, LEX nr 465219) Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że „ograniczenia nałożone na trzy grupy wskazane w art. 11 Konwencji winny być interpretowane wąsko, a tym samym powinny one zostać ograniczone do <<wykonywania>> przedmiotowych praw. Ograniczenia te nie mogą naruszać samej istoty prawa do organizowania się.” Europejski Trybunał podkreślił także w powołanym wyroku, że członkowie administracji państwowej nie mogą zostać wyłączeni spod zakresu stosowania art. 11 Konwencji. Organy władzy państwowej są co najwyżej uprawnione do nałożenia „zgodnych z prawem ograniczeń” na tychże członków.

Z kolei stosownie do art. 5 Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji, Umawiające

się Strony zobowiązują się, że ustawodawstwo krajowe nie będzie naruszać ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę. Zakres, w jakim gwarancje przewidziane w tym artykule będą miały zastosowanie do policji, zostanie określony przez ustawodawstwo krajowe. Zasada stosowania tych gwarancji do członków sił zbrojnych i zakres, w jakim będą one miały zastosowanie do tej grupy, zostaną również określone przez ustawodawstwo krajowe. Art. 5 Europejskiej Karty Społecznej dopuszcza więc ograniczenia wolności związkowej w stosunku do policji i sił zbrojnych. Nie przewiduje natomiast takich ograniczeń w stosunku do prokuratorów i pracowników administracji publicznej.

Z punktu widzenia art. 59 ust. 4 Konstytucji RP podstawowe znaczenie interpretacyjne obok powołanego art. 11 Europejskiej Konwencji oraz art. 5 Europejskiej Karty Społecznej ma także Konwencja Nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 29 lipca 1948 r. dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) oraz Konwencja Nr 151 MOP dotycząca ochrony prawa do organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78). W świetle art. 2 Konwencji Nr 87 pracownicy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Natomiast w Konwencji Nr 151 zostały określone szczególne warunki zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników zatrudnionych w służbie publicznej. Konwencja ta (art. 1 ust. 1) ma zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących



pracy. Z art. 1 ust. 2 Konwencji Nr 151 wynika, że ustawodawstwo krajowe określi zakres stosowania gwarancji przewidzianych w tej Konwencji do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. W myśl zaś art. 4 ust. 1 Konwencji Nr 151 pracownicy publiczni mają prawo do korzystania z ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, zmierzającymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie zatrudnienia. Pracownicy ci mają także (art. 9 Konwencji Nr 151) prawo korzystania, tak jak inni pracownicy, z praw obywatelskich i politycznych, mających podstawowe znaczenie dla normalnego korzystania z wolności związkowej, z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych.

W związku z tym w literaturze przedmiotu wskazuje się (por. M. Tomaszewska w: „System prawa pracy”, t. V., Warszawa 2014, s. 291), że „prawo koalicji w sferze publicznej jest powszechnie uznanym standardem i tylko w nielicznych przypadkach krajowy ustawodawca może od tego prawa wprowadzić odstępstwa. (...) Z zestawienia tego wynika, że ograniczenia prawa koalicji wobec członków administracji publicznej mają przede wszystkim charakter podmiotowy i dotyczą wyłącznie osób, które mają konkretny i bezpośredni związek z wykonywaniem władzy lub które realizują podstawowe funkcje państwa.”

W świetle Konwencji Nr 151 wyłącznie możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych konkretnych osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, a także osób, których obowiązki w wysokim stopniu mają poufny charakter, nie budzi zastrzeżeń. Do podmiotów, które zostały wyłączone z możliwości przynależności do związku zawodowego

należą m. in. Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP). Do takich osób ustawodawca zaliczył w art. 11 ust. 3 ustawy o IPN także Prezesa IPN, co zdaniem Rzecznika nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konwencją Nr 151.

Wątpliwości takie dotyczą jednak zakazu przynależności do związku zawodowego prokuratorów i pracowników IPN. W tym przypadku kryteriów owego wyłączenia nie stanowi okoliczność zajmowania wysokiego stanowiska czy też wykonywania obowiązków mających w wysokim stopniu poufny charakter, lecz sam fakt posiadania statusu pracownika lub prokuratora IPN. Odwołanie się do kryterium wykonywania obowiązków mających w wysokim stopniu poufny charakter nie znajduje w tym przypadku uzasadnienia również z tego powodu, że praca prokuratora, urzędnika państwowego czy też pracownika służby cywilnej ze swej istoty zawsze łączy się z ową poufnością. Ustawodawstwo krajowe, o którym mówi art. 1 ust. 2 Konwencji Nr 151 nie wyłącza zaś tych pracowników z kręgu podmiotów posiadających prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Z art. 17 ust. 2 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynika, że urzędnik państwowy obowiązany jest dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków. Art. 76 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.) stanowi, że członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej. Zgodnie zaś z art. 96 § 1 Prawa o prokuraturze prokurator obowiązany jest postępować zgodnie ze ślubowaniem prokuratorskim (rota ślubowania obejmuje dochowanie tajemnicy prawnie chronionej – por. art. 92 § 1 Prawa o

prokuraturze). Pomimo wykonywania przez te grupy zawodowe obowiązków mających w wysokim stopniu poufny charakter polski ustawodawca nie wyłączył ich prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Wprowadził jedynie w tym zakresie ograniczenia polegające na tym, że prokurator może działać w organizacjach zrzeszających prokuratorów lub pracowników prokuratury (art. 97 § 3 Prawa o prokuraturze), urzędnik państwowy nie może uczestniczyć w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego (art. 19 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych), członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajkach lub akcjach protestacyjnych zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu (art. 78 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej), natomiast członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może jedynie pełnić funkcji w związkach zawodowych (art. 78 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej).

Również z art. 20 ustawy o IPN wynika, że pracownicy Instytutu Pamięci, także po ustaniu stosunku pracy, są obowiązani zachować w tajemnicy wiadomości związane z działalnością Instytutu Pamięci, powzięte w związku z zatrudnieniem w Instytucie Pamięci, z wyjątkiem uzyskanych w toku badań naukowych. Wskazany obowiązek zachowania poufności nie pozostaje jednak w racjonalnym związku z wyłączeniem w stosunku do tej kategorii pracowników możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji RP wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe nie uzasadniają wyłączenia prawa pracowników i prokuratorów IPN do zrzeszania się w związku zawodowym. Wyłącznie to, zwłaszcza z perspektywy uznawania przez polskiego ustawodawcę prawa ogółu prokuratorów, urzędników państwowych i członków korpusu

służby cywilnej do zrzeszania się w związkach zawodowych ma charakter arbitralny i dyskryminujący.

Wyłączenie prawa pracowników i prokuratorów IPN do zrzeszania się w związku zawodowym nie znajduje również uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyłączenie to co prawda zostało uczynione w ustawie, spełnia więc wymóg formalny przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie spełnia jednak wymogów materialnych. Nie istnieje w szczególności związek pomiędzy pozbawieniem tej kategorii pracowników wolności zrzeszania się w związkach zawodowych a koniecznością ochrony takich wartości jak ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczna albo wolności i prawa innych osób. Również klauzula bezpieczeństwa lub porządku publicznego – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – nie uzasadniała w tym przypadku wykluczenia wskazanych podmiotów z korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

W tym ostatnim zakresie stwierdzić trzeba, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o IPN w celu realizacji zadań określonych w art. 1 tej ustawy tworzy się Instytut Pamięci Narodowej. Zadania Instytutu polegają w związku z tym na:

- 1) ewidencjonowaniu, gromadzeniu, przechowywaniu, opracowywaniu, zabezpieczaniu, udostępnianiu i publikowaniu dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczących:
  - a) popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 1 września 1939 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

zbrodni nazistowskich, zbrodni komunistycznych i innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne,

- b) innych represji z motywów politycznych, jakich dopuścili się funkcjonariusze polskich organów ścigania lub wymiaru sprawiedliwości albo osoby działające na ich zlecenie, a ujawnionych w treści orzeczeń zapadłych na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1583),
  - c) organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5;
- 2) ściganiu przestępstw określonych w pkt 1 lit. a;
  - 3) ochronie danych osobowych osób, których dotyczą dokumenty zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci;
  - 4) prowadzeniu działań w zakresie edukacji publicznej;
  - 5) poszukiwaniu miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem lub represji totalitarnych w okresie od 1944 r. do 1956 r.

Ponadto Instytut Pamięci Narodowej wykonuje funkcje lustracyjne określone przepisami Rozdziału 5a ustawy o IPN.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wymieniona powyżej część zadań IPN w ogóle nie pozostaje w związku z bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, dotyczy bowiem dość odległych w czasie zdarzeń historycznych, zadań edukacyjnych, archiwalnych, poszukiwania grobów. Część tych zadań taki związek wykazuje (dotyczy to funkcji lustracyjnych IPN, których celem według preambuły ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat

1944-1990 oraz treści tych dokumentów – Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm. jest konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny), nie jest to jednak związek na tyle silny, aby uzasadniał on co do zasady wykluczenie wszystkich prokuratorów i pracowników IPN z kręgu podmiotów uprawnionych do realizacji wolności zrzeszania się określonej w art. 59 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca mając świadomość różnorodności zadań realizowanych przez IPN nie podjął zaś nawet próby oceny, w jakiej relacji do wolności związkowych pozostaje treść owych poszczególnych zadań wykonywanych przez pracowników i prokuratorów IPN. Dlatego uznać należy, że wykluczenie prokuratorów i pracowników IPN z korzystania z wolności zrzeszania się nie było konieczne w demokratycznym państwie również dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

W związku z powyższym wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie uzasadniały wyłączenia prokuratorów i pracowników IPN z kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Wyłączenie to ma charakter arbitralny, gdyż – jak już wskazano – zarówno prokuratorzy jak też urzędnicy państwowi czy też członkowie korpusu służby cywilnej korzystają z tej wolności z pewnymi, omówionymi powyżej ograniczeniami. Ponadto wyłączenie to przełamuje wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności. Nie wprowadza ono bowiem ograniczeń w korzystaniu z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, lecz wyłącza ową wolność w stosunku do prokuratorów i pracowników IPN.

Na marginesie wskazać trzeba, że swoistym paradoksem w niniejszej sprawie jest to, iż w świetle woli wyrażonej przez współczesnego ustawodawcę w preambule do ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegająca na zwalczaniu związków zawodowych była trwale związana z łamaniem praw człowieka.

Przedstawione uwagi – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – uzasadniają końcowy wniosek, że art. 11 ust. 6 w związku z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji RP. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.