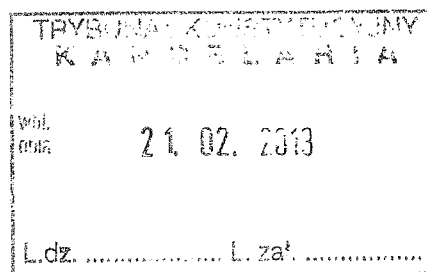




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 30/12
BAS-WPTK-2092/12

Warszawa, dnia 21 lutego 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach Wydział IV Karny z 6 lipca 2012 r. (sygn. akt P 30/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171) w zakresie, w jakim na osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, nakłada obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym, **jest niezgodny** z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 7 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Pytaniem prawnym z 6 lipca 2012 r. (dalej: pytanie prawne) Sąd Okręgowy w Gliwicach (dalej: sąd) zakwestionował art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171, dalej: u.z.l. albo ustawa zmieniająca) „w zakresie, w jakim nakłada obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na osobę, wobec której toczy się wszczęte wcześniej postępowanie lustracyjne i nie przewiduje prawa tej osoby do odmowy złożenia takiego oświadczenia” jako niezgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Artykuł 4 ust. 1 u.z.l. stanowi: „Osoba urodzona przed dniem 1 sierpnia 1972 r., która w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pełni funkcję publiczną w rozumieniu art. 4 ustawy lustracyjnej ma obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia powiadomienia, o którym mowa w ust. 2. W tym zakresie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy lustracyjnej nie stosuje się”.

2. Sąd wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w następującym stanie faktycznym: w dniu listopada 2006 r. Rzecznik Interesu Publicznego wystąpił z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec osoby sprawującej funkcję (dalej: albo lustrowana) w sprawie złożenia przez nią niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Orzeczeniem z marca 2007 r. Sąd Apelacyjny w W (sygn. akt) uznał, że osoba ta złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Orzeczeniem z września 2007 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w K uchylił ww. orzeczenie Sądu Apelacyjnego w W i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w K , który orzeczeniem z października 2008 r. (sygn. akt) stwierdził ponownie niezgodność z prawdą oświadczenia

lustracyjnego. Od judykatu tego się odwołała i orzeczeniem z lutego 2009 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w K po raz kolejny uchylił rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w K , który orzeczeniem z sierpnia 2010 r. (sygn. akt) jeszcze raz ustalił niezgodność z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sprawa ta zakończyła się ostatecznie orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w K z października 2011 r. (sygn. akt), który stwierdził, że lustrowana złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne.

W międzyczasie – tj. lutego 2008 r. – złożyła kolejne oświadczenie lustracyjne, przewidziane w art. 7 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 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm., dalej: u.l. albo ustawa lustracyjna II). W dokumencie tym oświadczyła, że nie pracowała, nie pełniła służby ani nie była współpracownikiem w rozumieniu art. 2 u.l. Lustrowana została zobowiązana do złożenia tego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej i złożenia jej z urzędu W dniu czerwca 2011 r. prokurator Instytutu Pamięci Narodowej wystąpił z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego w sprawie kłamstwa zawartego w oświadczeniu z lutego 2008 r. Przed sądem, który przedstawia pytanie prawne, zawisła właśnie ta sprawa.

II. Zarzuty sądu

Istota zarzutów sądu sprowadza się do tego, że: „Osoba poddana już wszczętemu a niezakończonemu do daty wejścia w życie ustawy z 7 września 2007 r. postępowaniu lustracyjnemu była zatem postawiona przed dylematem wyboru pomiędzy zachowaniami, z których żadne nie respektowało jej prawa do obrony w tamtym postępowaniu. Nie mogła taka osoba zataić znanych jej okoliczności dotyczących tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa [...] bez narażania się na odpowiedzialność za «kłamstwo lustracyjne» w kolejnym postępowaniu lustracyjnym. Nie mogła również odmówić składania oświadczenia bez narażania się na sankcję w postaci utraty pełnionej funkcji publicznej [...]. Chcąc uczynić zadość obowiązkowi ustawowemu bez narażania się na kolejny zarzut kłamstwa lustracyjnego i mając, ze względu na udział w toczącej się już sprawie lustracyjnej świadomość istnienia dowodów poddających w wątpliwość prawdziwość

swojego wcześniejszego oświadczenia lustracyjnego, osoba taka była natomiast zmuszona do złożenia oświadczenia lustracyjnego, z którego treści wynikałoby jednoznacznie przyznanie się do wcześniejszego kłamstwa lustracyjnego” (pytanie prawne, s. 6).

Sytuacja taka jest, zdaniem sądu, sprzeczna z następującymi przepisami ustawy zasadniczej:

po pierwsze, z art. 2 Konstytucji, gdyż: „[...] cele przyświecające postępowaniu lustracyjnemu mogą być z powodzeniem realizowane bez naruszania konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, podlegających ochronie ze strony demokratycznego państwa prawnego. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by postępowania lustracyjne były prowadzone w odniesieniu do różnych oświadczeń lustracyjnych składanych przez tę samą osobę” (pytanie prawne, s. 10);

po drugie, z art. 7 Konstytucji z uwagi na to, że: „Obowiązek organów działania na podstawie i w granicach prawa nie może być respektowany w przypadku, gdy organy te zostają na podstawie przepisu ustawy zobowiązane do działań pozbawiających, bez wystarczającej przyczyny, określone osoby ich praw osobistych” (pytanie prawne, s. 8);

po trzecie, godzi w konstytucyjne standardy prawa do obrony (art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), które nie pozwalają na to „by osoba lustrwana uprawniona do obrony w toczącej się już sprawie lustracyjnej, została równolegle zobowiązana do złożenia – pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej i ukarania złożeniem z urzędu – oświadczenia lustracyjnego” (pytanie prawne, s. 10). Ponadto, „Norma prawna, o której zbadanie wnosi Sąd Okręgowy, nałożyła zatem na lustrwaną obowiązek sprzeczny z wyrażoną w art. 42 ust. 2 Konstytucji zasadą prawa do obrony przy braku dostatecznych przesłanek ograniczenia tego prawa, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 10).

III. Analiza formalnoprawna

1. Pomiędzy *petitum* pytania prawnego, a jego uzasadnieniem występuje pewna niespójność. W tym pierwszym sąd wnosi o uznanie za niezgodny art. 4 ust. 1 u.z.l. z „art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 2 Konstytucji”, tymczasem w tym drugim rozważa niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 42 ust. 2 w związku

z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazując że: „Nie ma żadnego uzasadnienia dla ograniczenia prawa tych osób do obrony ze względu na konieczność, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 8). Z tego powodu Sejm przyjmuje, że właściwym i odpowiadającym intencjom sądu wzorcem kontroli jest art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał albo TK) przyjmuje się od pewnego czasu, że jeżeli podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić może funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

W opinii Sejmu w niniejszej sprawie występuje taka sytuacja, gdyż treść zarzutów sądu związanych z art. 2 Konstytucji jest co do *meritum* zbieżna z zastrzeżeniami sformułowanymi na tle art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istota zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji dotyczy wyboru przez ustawodawcę środków, które nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Zarzut ten w sposób oczywisty lokuje się w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, który nakazuje posługiwanie się środkami koniecznymi w demokratycznym państwie prawnym. Z tego względu Sejm przyjmuje, że właściwym wzorcem kontroli będzie art. 42 ust. 2 Konstytucji dookreślony przez treść art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

3. Sąd domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 u.z.l. w zakresie, w którym przepis ten „nakłada obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na osobę, wobec której toczy się wszczęte wcześniej postępowanie lustracyjne i nie przewiduje prawa tej osoby do odmowy złożenia takiego oświadczenia” (pytanie prawne, *petitum*). Tak określony zakres jest, zdaniem Sejmu, zbyt szeroki. Przede wszystkim należy zauważyć, że z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że problem konstytucyjny dotyczy zagadnienia ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego co do faktów, objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym. Sąd nie kwestionuje lustracji jako takiej, lecz konieczność składania ponownego oświadczenia lustracyjnego w określonej

konfiguracji procesowej (patrz: część II). Z tego względu Sejm przyjmuje, że zakres ewentualnej niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 u.z.l. – determinowany problemem konstytucyjnym, stanem faktycznym i uzasadnieniem pytania prawnego – dotyczy jedynie tej normy prawnej nakładającej na osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym.

4. Zmiana zakresu, w jakim – zdaniem Sejmu – art. 4 ust. 1 u.z.l. powinien zostać poddany kontroli TK, nasuwa konieczność ustalenia, czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany z ewentualnym uwzględnieniem tego zakresu byłby relewantny dla rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej przez sąd, który wszczął niniejsze postępowanie.

Przeprowadzona pod tym kątem analiza nasuwa wniosek, że w wypadku stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 u.z.l. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska Sejmu, postępowanie w sprawie, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne, podlegałoby umorzeniu. O tym, czy umorzenie *in casu* mogłoby dotyczyć jedynie tej części postępowania, której przedmiotem jest ocena prawdziwości oświadczenia co do faktów objętych oświadczeniem złożonym na podstawie ustawy lustracyjnej I, władny jest zdecydować sąd.

Niemniej, z uwagi na stanowisko Prokuratora Generalnego zajęte w piśmie z 14 września 2012 r. (sygn. PG VIII TK 91/12), celowe wydaje się podkreślenie, że w ocenie Sejmu orzeczenie sądu stwierdzające nieprawdziwość pierwszego oświadczenia lustracyjnego nie wyczerpuje przesłanki powagi rzeczy osądzonej (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.), która uniemożliwiłaby sądowi prowadzenie postępowania w sprawie oświadczenia lustracyjnego złożonego na podstawie ustawy lustracyjnej II co do faktów objętych oświadczeniem złożonym na podstawie ustawy lustracyjnej I (za czym przemawiają okoliczności wskazane w dalszej części stanowiska). Należy zatem uznać, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne w zakresie wyznaczonym przez Sejm zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Sądem Okręgowym w Gliwicach.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przywołany przepis przesądza, iż: „W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność” (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 15).

Przepis ten zawiera w sobie aspekt pozytywny, statuujący nakaz działania wszelkich organów władzy publicznej w zgodzie z tzw. zasadą legalizmu, oraz aspekt negatywny, zakazujący domniemywania kompetencji organu władzy publicznej (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57; postanowienie NSA z 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11). W aspekcie pozytywnym podkreśla się, że: „[...] istotą tego przepisu jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też zakreślone granice jej działania. Przepis ten nie stanowi bowiem adekwatnego wzorca do oceny przyjętego rozwiązania prawnego i kompetencji podmiotu stosującego kwestionowany przepis ustawowy” (postanowienie TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt Ts 216/04; por. także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, komentarz do art. 7, s. 5). Równocześnie Trybunał zwracał uwagę, że: „Przepis ten nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi. Z art. 7 Konstytucji nie wypływają inne uprawnienia poza wynikającymi już z innych norm prawnych. Jego «samoistne» znaczenie sprowadzić można istotnie do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01).

W piśmiennictwie dostrzegano także, że zasada legalizmu w sposób bezwzględny zobowiązuje organy stanowiące i stosujące prawo do określonego prawem postępowania. Organ, który zamierza przedsięwziąć pewne działanie, musi nie tylko potwierdzić swoją kompetencję do niego, lecz także podjąć je tylko w sposób zgodny z procedurą przewidzianą prawem (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 9-11).

2. Wskazany jako wzorzec art. 42 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem lustracyjnym. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela określonej formie ukarania lub sankcji (zob. wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05).

W świetle judykatury Trybunału Konstytucyjnego można wyróżnić prawo do obrony w znaczeniu formalnym i materialnym. W aspekcie formalnym prawo do obrony oznacza możliwość ustanowienia – lub wyznaczenia z urzędu – obrońcy. W aspekcie materialnym prawo do obrony oznacza możliwość bronięcia przez oskarżonego swoich interesów. Możliwość ta realizuje się, zdaniem Trybunału, m.in. w prawie do odmowy składania wyjaśnień, prawie do wglądu w akta i prawie do składania wniosków dowodowych (zob. wyrok TK z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; por. także wyroki TK z: 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04 oraz 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Trybunał podkreśla również, powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. orzeczenie ETPCz z 9 października 1979 r. w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, skarga nr 6289/73), że prawo do obrony musi mieć charakter realny i efektywny, a nie iluzoryczny i abstrakcyjny (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Ponadto trzeba zaznaczyć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można odnosić prawa do obrony do tych etapów postępowania, które poprzedzają chwilę wszczęcia przeciwko

oskarżonemu (obwinionemu) postępowania karnego (represyjnego), bowiem Konstytucja wyraźnie określa, iż prawo do obrony przysługuje osobie, przeciwko której prowadzone jest dane postępowanie (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03).

Konstytucyjne prawo do obrony nie było jednak nigdy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego traktowane jako prawo absolutne. Wręcz przeciwnie, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że może ono – tak jak inne konstytucyjne prawa i wolności – podlegać ograniczeniom, których dopuszczalność należy oceniać przez pryzmat zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesłankami dopuszczalności ograniczenia są: ustawowa forma ograniczenia, konieczność wprowadzenia ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. wyroki TK z 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01 oraz 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01). Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01).

Na podstawie przytoczonych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego można skonstatować, że:

- 1) prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, lecz także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego;
- 2) prawo do obrony w swym konstytucyjnym wymiarze odnosi się nie tylko do odpowiedzialności *stricto* karnej, lecz także do wszelkiej odpowiedzialności o charakterze represyjnym, a więc również lustracyjnej;
- 3) prawo do obrony przysługuje na każdym etapie postępowania o charakterze represyjnym;
- 4) ustawodawca ma obowiązek ukształtowania przepisów regulujących wszelkiego rodzaju postępowania represyjne tak, by – jak w postępowaniu

- karnym – zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony, w wymiarze materialnym i formalnym;
- 5) prawo do obrony w sensie formalnym musi gwarantować możliwość wyboru pełnomocnika procesowego;
 - 6) prawo do obrony w sensie materialnym wyraża się m.in. w możliwości odmowy składania zeznań;
 - 7) prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniu w trybie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Przesłanki ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych ustrojodawca zawarł w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stosownie do jego treści ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane „tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (por. wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07; por. także wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05).

Dodatkowym wymaganiem kształtującym dozwolony zakres ograniczeń, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest zakaz naruszania istoty wolności i praw. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zasadę przyjęto, że: „Przesłanka «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie», sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia

dokonane ograniczenie. [...] «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; por. także wyrok pełnego składu TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05 oraz wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98).

V. Analiza zgodności

1. Dokonanie analizy merytorycznej wymaga przedstawienia kontekstu historycznego regulacji, odnoszących się do lustracji.

Pierwszą ustawą regulującą problematykę lustracyjną była ustawa 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 (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm., dalej: ustawa lustracyjna I). Celem wprowadzenia tej ustawy było zapewnienie przejrzystości życia publicznego oraz uniemożliwienie użycia faktu współpracy z tajnymi służbami w przeszłości politycznej dla szantażu, który potencjalnie mógłby być zastosowany zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, wobec osób, które zajmują kluczowe stanowiska w państwie polskim (tak uchwała SN z 17 listopada 2005 r., sygn. akt I KZP 42/05; zob. także sprawozdanie stenograficzne ze 102 posiedzenia Sejmu w dniu 6 marca 1997 r., s. 105, 110, 117, 119; Z. Kapiński, *Postępowanie lustracyjne w prawie polskim* [w:] *Studia nad ustrojoznawstwem i administracją. Księga jubileuszowa Profesora Michała Teofila Staszewskiego*, red. J. Zieliński, Siedlce 2007, s. 402-403). Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że celami ustawy

lustracyjnej I są zapewnienie obywatelom dostępu do informacji o przeszłości osób zajmujących funkcje publiczne i usunięcie groźby szantażu wobec tych osób, ujawnienia informacji o ich działaniach w przeszłości (wyrok pełnego składu TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02). W judykaturze sądu konstytucyjnego podkreślano więc, że: „Ustawodawca przyjął koncepcję «kontrolowania» – «bacznego przyjrzenia się» nie przeszłości osób kandydujących lub pełniących funkcje publiczne w celu sankcjonowania faktu współpracy, ale kontrolowania ich oświadczeń co do tego faktu, celem stwierdzenia ich prawdziwości. [...] Jest więc procedura lustracji prawnie ustalonym mechanizmem badania prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, wymagających publicznego zaufania, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność” (wyrok pełnego składu TK z 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98). Myśl tę Trybunał Konstytucyjny rozwinął w wyroku pełnego składu z 28 maja 2003 r. (sygn. akt K 44/02), stwierdzając że: „[...] z woli ustawodawcy to nie fakt współpracy z organami bezpieczeństwa oceniany jest – w świetle obowiązującego prawa – nagannie. Natomiast nagannej ocenie i swoistemu ściganiu podlega kłamstwo w tym zakresie, polegające na zatajeniu takiej współpracy w obowiązkowo składanym oświadczeniu. Skutkiem tak skonstruowanej regulacji każdy funkcjonariusz, pracownik albo współpracownik wymienionych w ustawie organów bezpieczeństwa, który ujawnił swe związki z nimi, może kandydować i być mianowany lub wybrany na wszelkie urzędy publiczne, o ile wyborcy albo organ mianujący nie dopatrzą się w owych związkach przeszkód do wykonywania nowych obowiązków, wynikających z pełnienia funkcji publicznej w suwerennym i demokratycznym państwie prawnym. Tym samym z woli ustawodawcy związki z organami bezpieczeństwa są – pod warunkiem ich ujawnienia – uznawane w świetle prawa za «neutralne», to jest obojętne dla piastowania funkcji publicznych”.

Mając na uwadze powyższe cele ustawodawca w ustawie lustracyjnej I:

- ustalił katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń lustracyjnych, w którym zawarł (art. 3 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt ustawy lustracyjnej I);
- zdefiniował pojęcie „współpracy” jako „świadomą i tajną współpracę z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa

w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji” (art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej I);

– wskazał katalog organów uznanych za organy bezpieczeństwa państwa (art. 2 ustawy lustracyjnej I) oraz

– uregulował tryb tzw. postępowania lustracyjnego, które było wszczynane na wniosek Rzecznika Interesu Publicznego po ustaleniu, że przedłożone materiały wskazują na możliwość złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia (art. 18a ust. 1 ustawy lustracyjnej I). Sądem właściwym do rozpoznania sprawy był Sąd Apelacyjny w Warszawie (art. 21 ust. 1 ustawy lustracyjnej I).

Właśnie na podstawie tej ustawy lustrzana złożyła swoje pierwsze oświadczenie lustracyjne, którego zgodność z prawdą została podważona przez Rzecznika Interesu Publicznego. W sprawie tej również zapadały wyroki, najpierw z marca 2007 r. Sądu Apelacyjnego w Warszawie (sygn. akt), a potem ostatecznie wyrok Sądu Apelacyjnego w K z października 2011 r. (sygn. akt).

Ze względu na liczne kontrowersje ustawa lustracyjna I była kilkanaście razy nowelizowana, trzykrotnie też Trybunał Konstytucyjny uznał niektóre przepisy tej ustawy za niezgodne z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01). Sąd konstytucyjny wypowiedział się też, jak należy rozumieć pojęcie współpracy, akcentując że: „Współpraca» ta po pierwsze musiała polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, polegała więc na przekazywaniu informacji tym organom. Po drugie, współpraca ta musiała mieć charakter świadomy, a więc osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiązała kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy. Po trzecie, współpraca ta musiała być tajna, a więc osoba współpracująca musiała sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje. Po czwarte, współpraca ta musiała wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy. Po piąte nie mogła się ona ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musiała materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy. Tym samym za niewystarczające uznać należy samo wyrażenie

zgody w przedmiocie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy, lecz konieczne były konkretne działania odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składające się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa” (wyrok pełnego składu TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K. 39/97; w późniejszym orzecznictwie potwierdzono, że pojęcie „współpracy” można rozumieć wyłącznie w ujęciu wskazanym przez TK w ww. orzeczeniu – zob. np. wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07).

Ze względu na wychwycone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych i Sądu Najwyższego niedoskonałości ustawy lustracyjnej I rozpoczęto intensywne prace nad jej głębokimi zmianami (patrz: druki sejmowe nr 333, 334, 359, 360 oraz 363/V kad.). W rezultacie tych prac uchwalono ustawę lustracyjną II, która weszła w życie 15 marca 2007 r. *Ratio legis* uchwalenia nowej ustawy lustracyjnej było nie tylko zapewnienie jawności życia publicznego oraz eliminacja możliwości szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące, lecz także uwzględnienie wniosków płynących z orzecznictwa sądowego i dotychczasowej praktyki (zob. wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07).

W ustawie lustracyjnej II:

- zmodyfikowano katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń lustracyjnych (art. 4 u.l.);
- rozszerzono pojęcie współpracy – nie odstępując jednak od tego, którego treść została ustalona w orzecznictwie TK – uzupełniając je o „świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 3a ust. 2 u.l.);
- poszerzono katalog organów uznanych za organy bezpieczeństwa państwa m.in. o Akademię Spraw Wewnętrznych (art. 2 ust. 1 u.l.);
- zmieniono zasady postępowania lustracyjnego poprzez przypisanie właściwości w tej sprawie sądowi okręgowemu, właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie lustracyjne (art. 17 u.l.).

W ustawie lustracyjnej II wprowadzono też w rozdziale „Przepisy przejściowe i końcowe” art. 56 ust. 1 u.l., który nakazywał osobom pełniącym funkcje publiczne, urodzonym przed 1 sierpnia 1972 r., złożenie oświadczenia lustracyjnego. Na tle tego przepisu dochodziło do sporów, czy osoba, która już raz złożyła oświadczenie lustracyjne (w trybie nieobowiązującej już ustawy lustracyjnej I) powinna ponownie je składać (w trybie ustawy lustracyjnej II). Spór ten rozstrzygnął Sąd Najwyższy, uznając że: „Złożenie oświadczenia lustracyjnego na podstawie art. 6 ust. 1 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 [...] nie uchyla obowiązku złożenia nowego oświadczenia lustracyjnego przez osobę, która kandyduje na stanowisko objęte lustracją na podstawie 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” (wyrok SN z 10 listopada 2010 r., sygn. akt III KRS 13/10). Trzeba jednak dodać, że obowiązek powtórnego składania oświadczenia lustracyjnego dotyczy jedynie tych osób, które piastując funkcje publiczne, złożyły oświadczenie wymagane na podstawie ustawy lustracyjnej I. Natomiast wobec osób, które złożyły oświadczenie w trybie ustawy lustracyjnej II, obowiązuje zasada określona w art. 7 ust. 3 u.l., w myśl którego złożenie oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w przypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą związany jest obowiązek złożenia oświadczenia.

Równocześnie w orzecznictwie stwierdzono, że: „Jeśli lustrowany złożył dwa odrębne oświadczenia lustracyjne – jedno na podstawie ustawy z 1997 r. o ujawnieniu współpracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz drugie, na podstawie ustawy z 2006 r., to chodzi tu o dwa różne zdarzenia prawne” (postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 3 listopada 2010 r., sygn. akt II AKz 541/10). Tym samym, uznanie za kłamcę lustracyjnego na podstawie przepisów ustawy lustracyjnej I nie stanowi przeszkody do zbadania zgodności z prawdą kolejnego oświadczenia lustracyjnego, złożonego przez tę samą osobę na podstawie nowej ustawy (por. *ibidem*).

Uchwalenie nowej ustawy lustracyjnej nie zapobiegło powstawaniu wątpliwości konstytucyjnoprawnych. W dniu 11 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny

wydał wyrok (sygn. akt K 2/07), na mocy którego szereg przepisów ustawy lustracyjnej II zostało uznanych za niezgodne z Konstytucją. W szczególności należy zwrócić uwagę, że sąd konstytucyjny uznał art. 10 ust. 2 u.l., który odsyłał do załącznika, określającego wzór oświadczenia lustracyjnego, za niegodny z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, sentencja, pkt 21). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że niekonstytucyjność załącznika wynika z tego, iż terminy w nim użyte są nieczytelne bez sięgnięcia do treści tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa państwa, które definiowały poszczególne rodzaje osobowych źródeł informacji. Powyższe ustalenie doprowadziło sąd konstytucyjny do konstatacji, że: „[...] terminy te same w sobie nie zawierają treści normatywnej. Stają się natomiast zrozumiałe dopiero po sięgnięciu do tekstu tajnych instrukcji [...]. Treść tajnych instrukcji aparatu bezpieczeństwa państwa totalitarnego nie może być także w żaden sposób pomocna przy definiowaniu pojęć ustawowych. Tego rodzaju odwrócenie porządku rzeczy, do jakiego doszło na tle kontrolowanej ustawy w relacji ustawa – treść załącznika, wymaga szczególnie silnego napiętnowania. Używane przez ustawodawcę pojęcia prawne mają zawsze znaczenie autonomiczne, ale należy je zawsze odczytywać z uwzględnieniem normatywnej treści Konstytucji, a także z uwzględnieniem norm wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umów międzynarodowych. W żadnym wypadku nie mogą natomiast odwoływać się do treści objętych aktami czy dokumentami tajnymi. Tego rodzaju materiały archiwalne winny być wyłącznie przedmiotem badań naukowych, wyjaśniających istotę mechanizmu działania organów totalitarnego państwa. Nigdy natomiast nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek normatywnych odniesień w relacjach obywatel – państwo. Nie mogą także kształtować – jak to się stało na tle kontrolowanej ustawy – sytuacji obywateli. Z tej przyczyny uznać należy, że treść załącznika nie odpowiada standardom konstytucyjnym” (*ibidem*). W związku z tym Trybunał wskazał, odnosząc się do skutków wyroku, że osoby, które złożyły oświadczenia lustracyjne według wzoru wymagającego w części instrukcyjnej ustosunkowania się do współpracy wyłącznie tajnej, nadal „zachowują swój walor”, jednakże w części, w której mowa o współpracy w rozumieniu art. 3a ust. 2 u.l., nie mogą być podstawą negatywnych skutków dla składających je osób: „Ustawodawca może zobowiązać te osoby do złożenia albo powtórnego oświadczenia lustracyjnego o pełnej treści według nowego, prawidłowego wzoru, albo oświadczenia lustracyjnego według wzoru obejmującego wyłącznie treść art. 3a ust. 2, co byłoby wprowadzić bardziej prawidłowe, ale też

mogłoby wprowadzić chaos organizacyjny, związany z technicznym dołączeniem «nowego» oświadczenia do oświadczenia «starego». Wybór sposobu rozwiązania tej kwestii należy do ustawodawcy” (cytowany już wyrok TK o sygn. akt K 2/07). W związku z powyższym pojawiła się konieczność modyfikacji treści oświadczenia lustracyjnego i zmiany art. 10 u.l. (na temat pewnych kontrowersji związanych ze skutkami wyroku w omawianym zakresie patrz: P. Radzewicz, *Opinia z dnia 2 lipca 2007 r. dotycząca skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisów lustracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 158-159).

Wobec powyższego w Sejmie zaczęto pracować nad ustawą wykonującą wyrok Trybunału, która miała na celu „przywrócenie poprawionego wzoru oświadczenia lustracyjnego uchylonego przez Trybunał Konstytucyjny” (por. uzasadnienie projektu ustawy objętego drukiem sejmowym nr 2010/V kad.). Efektem tych prac parlamentarnych było uchwalenie ustawy zmieniającej, w której zmodyfikowano brzmienie art. 10 u.l. oraz wprowadzono nowe załączniki do ustawy lustracyjnej II (nadano nową treść oświadczeniom lustracyjnym). Ze względu na doniosłość zmian, w tym przede wszystkim zmianę treści samego oświadczenia lustracyjnego, do ustawy zmieniającej wprowadzono art. 4 ust. 1 o treści analogicznej do art. 56 ust. 1 u.l. Dlatego zakwestionowany przepis dotyczy osób, urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 r., które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej pełniły funkcję publiczną. Zgodnie z omawianym przepisem, na osoby te nałożono obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia powiadomienia przez właściwy organ o obowiązku przedłożenia temu organowi oświadczenia lustracyjnego pod rygorem pozbawiania funkcji publicznej (art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 5 u.z.l.). Równocześnie zaskarżony przepis wyłączał stosowanie do ww. osób art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy lustracyjnej II, zgodnie z którymi złożenie oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w przypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą związany jest obowiązek złożenia oświadczenia.

W związku z powyższym, wprowadzony art. 4 ust. 1 u.z.l. zobowiązał osoby pełniące funkcje publiczne do powtórnego złożenia oświadczeń lustracyjnych, niezależnie od tego, czy złożyły one już wcześniej takie oświadczenia. Na podstawie

tego przepisu lustrwana została zobowiązana do ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, którego prawdziwość została również zakwestionowana.

2. Ponieważ zasadniczą tezą sądu jest stwierdzenie równoznaczności złożenia nowego oświadczenia lustracyjnego z przyznaniem się do wcześniejszego kłamstwa lustracyjnego, konieczne jest porównanie treści obu oświadczeń i ustosunkowanie się do tego twierdzenia.

Zgodnie z ustawą lustracyjną I, osoba lustrwana musiała w oświadczeniu lustracyjnym stwierdzić albo zaprzeczyć, że pracowała, pełniła służbę, była świadomym i tajnym współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa (dalej: współpracowała) w rozumieniu art. 1, art. 2, art. 4 i art. 4a powołanej ustawy oraz musiała wskazać organ bezpieczeństwa państwa, z którym współpracowała, pełnioną funkcję i datę podjęcia oraz zakończenia współpracy (załącznik *Wzory oświadczeń o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 10 maja 1990 r.*).

W myśl ustawy lustracyjnej II, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, osoba lustrwana musiała w oświadczeniu lustracyjnym stwierdzić albo zaprzeczyć, że współpracowała z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 3a powołanej ustawy oraz musiała wskazać organ bezpieczeństwa państwa, z którym współpracowała, pełnioną funkcję i datę podjęcia i zakończenia współpracy (załącznik nr 1a *Wzór oświadczenia lustracyjnego*).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że oba oświadczenia lustracyjne zobowiązują osobę lustrwaną nie tylko do stwierdzenia lub zaprzeczenia faktowi współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, lecz także do wskazania konkretnych instytucji, z którymi dana osoba podjęła współpracę, czasu jej trwania oraz pełnionych funkcji. Równocześnie jest bezsporne, że zakres informacji zawartych w obu oświadczeniach lustracyjnych nie jest jednakowy, gdyż ustawa lustracyjna II, w kształcie nadanym ustawą zmieniającą, rozszerza zakres znaczeniowy pojęć „współpraca” oraz „organ bezpieczeństwa państwa”, co istotnie modyfikuje treść oświadczenia lustracyjnego. Z tego względu wypełnienie nowego oświadczenia lustracyjnego i wskazanie w nim faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej II nie zawsze jest tożsame z potwierdzeniem faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy lustracyjnej I. Nie ulega przy tym wątpliwości, że złożenie

oświadczenia lustracyjnego na podstawie ustawy lustracyjnej I i ponowne złożenie oświadczenia na podstawie ustawy lustracyjnej II to dwa różne zdarzenia prawne (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 3 listopada 2010 r., sygn. akt II AKz 541/10).

Należy jednak zauważyć, że normatywny kształt postępowania lustracyjnego, prowadzonego w oparciu o ustawę lustracyjną I, skłania do wniosku, iż nie można wykluczyć i takiej sytuacji, w której ponowne złożenie oświadczenia lustracyjnego (w trybie art. 4 ust. 1 u.z.l.) będzie mogło wyrzeć negatywne skutki dla osoby, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne. Spostrzeżenie to wynika z tego, że w postępowaniu lustracyjnym bada się zgodność z prawdą oświadczeń lustracyjnych (zob. art. 22 ust. 2 ustawy lustracyjnej I oraz art. 17 u.l.). W toku postępowania sąd lustracyjny analizuje okoliczności faktyczne w zakresie, w którym determinują one zakwalifikowanie kontaktów z organami bezpieczeństwa państwa jako „współpracy”, tj. m.in. „świadomość” i „tajność” (art. 3a u.l. oraz art. 4 ust. 1 ustawy lustracyjnej I; por. postanowienia SN z: 11 lipca 2006 r., sygn. akt II KK 160/06 oraz 3 listopada 2004 r., sygn. akt II KK 390/04; por. także wyroki SN z: 19 października 2005 r., sygn. akt II KK 231/05 oraz 2 października 2002 r., sygn. akt II KKN 311/01; Z. Kapiński, *op. cit.*, s. 407). Oznacza to, że orzeczenie sądu lustracyjnego stwierdza wyłącznie to, czy oświadczenie lustracyjne odpowiada prawdzie materialnej, ustalonej na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego (por. orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 6 maja 2011 r., sygn. akt II AKa 133/11). Z art. 19 ustawy lustracyjnej I wynika, że w postępowaniu lustracyjnym, w tym odwoławczym oraz kasacyjnym, w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm., dalej: k.p.k. albo Kodeks postępowania karnego). Oznacza to, że materiałem dowodowym jest wszystko, co służy ustaleniu zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Równocześnie należy podkreślić, że sąd lustracyjny ma obowiązek zastosować m.in. art. 4 i art. 167 k.p.k., które umożliwiają mu przeprowadzenie z urzędu pewnych dowodów tak korzystnych, jak i niekorzystnych dla osoby lustrowanej. Jeżeli zatem osoba, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne (w oparciu o ustawę lustracyjną I), złoży ponowne oświadczenie lustracyjne (na podstawie ustawy lustracyjnej II), w którym przyzna się do współpracy w zakresie wspólnym dla obu oświadczeń lustracyjnych, to może to wyrzeć wpływ na treść orzeczenia sądu lustracyjnego, o ile sąd ten

wejdzie w posiadanie tej informacji. Rozważania te prowadzą do wniosku, że obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego w zakresie, w którym już raz to oświadczenie było składane, może mieć wpływ – potencjalnie – na przebieg postępowania lustracyjnego, prowadzonego na podstawie ustawy lustracyjnej I. Stwierdzenie zaś w toku postępowania przez sąd, że osoba lustrwana złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, zobowiązuje go do wydania orzeczenia stwierdzającego tę niezgodność oraz dokładnego określenia zachowania urzeczywistniającego współpracę (zob. wyrok SN z 5 października 2000 r., sygn. akt II KKN 271/00).

W tej sytuacji nie jest kontrowersyjna teza, że obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, co do faktów już raz będących przedmiotem oświadczenia lustracyjnego, może mieć wpływ na prawo do obrony osoby lustrwanej w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy lustracyjnej I, gdyż obciąża tę osobę do wskazania faktów, które mogą być wykorzystane przeciwko niej.

3. Powyższe ustalenia lokują obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, co do faktów będących przedmiotem rozpoznania przed sądem, w płaszczyźnie samooskarżenia. Pozwala to na analizę merytoryczną sprawy w świetle konstytucyjnego prawa do obrony. Na wstępie należy jednak podkreślić, że przedmiotem rozważań nie będzie kwestia prawa do obrony w kontekście obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, gdyż lustracja *per se* nie godzi w prawo do obrony (złożenie oświadczenia nie jest równoznaczne z dostarczeniem informacji obciążającej daną osobę szeroko rozumianą odpowiedzialnością karną). Tym samym lustracja sama w sobie ze względu na swój przedmiot nie może być uznana za samooskarżenie, więc nie narusza konstytucyjnego standardu wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie ciężar analizy jest położony na zagadnienie obowiązku wskazania w ponownie składanym oświadczeniu lustracyjnym okoliczności, mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w trwającym już postępowaniu lustracyjnym.

Punktem wyjścia do oceny konstytucyjności tej sytuacji musi być wskazanie, że zakaz samooskarżania jest w płaszczyźnie prawnoporównawczej uznawany za element prawa do obrony. Zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* została wprost wyrażona w wiążących Polskę przepisach prawa międzynarodowego, w szczególności w art. 14 ust. 3 lit. g Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

o Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), który brzmi: „Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do następujących gwarancji [...] nieprzymuszania do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznania się do winy”. W niektórych krajach zakaz samooskarżania jest wprost wyrażony w przepisach ustaw zasadniczych – przykładowo w V poprawce do konstytucji Stanów Zjednoczonych napisano: „No person shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself” – w innych jest wywodzony z przepisów dotyczących godności człowieka i demokratycznego państwa prawnego – tak np. w Niemczech (zob. W. Beulke, *Strafprozessrecht*, Heidelberg-München-Landsberg-Berlin 2008, s. 78). Pozostając jednak na gruncie europejskiej kultury prawnej, trzeba zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wypowiadał się na temat zakazu samooskarżania, który konsekwentnie uznawał za element materialnego prawa do obrony. W dwóch ważnych orzeczeniach, dotyczących zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*, wskazano, że państwo nie ma możliwości wymierzania oskarżonym dolegliwości prawnych na skutek odmowy dostarczania przez nich dokumentów, które są w ich posiadaniu, a które mogą stanowić dowód ich obciążający (zob. orzeczenie ETPCz z 25 lutego 1993 r. w sprawie *Funke przeciwko Francji*, skarga nr 10828/84). Z kolei w orzeczeniu z 3 maja 2001 r. w sprawie *J.B. przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 31827/96) ETPCz stwierdził, że organy państwa nie mogą zobowiązywać obywateli nie tylko do dostarczania dokumentów, lecz także do udzielania informacji, które mogłyby skutkować postawieniem ich w stan oskarżenia (por. także B. Gronowska, *Prawo oskarżonego do milczenia oraz wolność od samooskarżania w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7-8, s. 9 i n.).

Przechodząc już do analizy polskiej ustawy zasadniczej, należy zwrócić uwagę, że przyznaje ona *expressis verbis* oskarżonemu prawo do obrony w art. 42 ust. 2 zdanie 1, zgodnie z którym „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, iż odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, lecz także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym (wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03 oraz

19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo do obrony musi być respektowane również na gruncie postępowania lustracyjnego (wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07). Równocześnie w doktrynie i judykaturze wskazywano, że elementem prawa do obrony są m.in. prawo do milczenia, prawo do powstrzymania się od samooskarżania oraz prawo do niedostarczania dowodów przeciwko własnej osobie (dalej: zakaz samooskarżania) (zob. J. Czabański, M. Warchoł, *Prawo do milczenia czy prawo do kłamstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 12, s. 48; wyroki SN z: 8 marca 2007 r., sygn. akt I KPZ 30/06 oraz 25 września 2012 r., sygn. akt IV KK 154/12; wyrok TK z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02).

Bezspornie zatem zakaz wprowadzania obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść stanowi element polskiego porządku konstytucyjnego. Powyższą konstatację zdaje się potwierdzać także ustawodawstwo, w którym respektowanie zakazu samooskarżania wyraża się w wielu przepisach Kodeksu postępowania karnego, m.in. w art. 74 § 1 („Oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść”), art. 175 § 1 („Oskarżony ma prawo składać wyjaśnienia; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień. O prawie tym należy go pouczyć”) oraz w art. 183 § 1 („Świadek może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić jego lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe”) k.p.k. (por. D. Tarnowska, *Uprawnienia oskarżonego w świetle prawa do obrony*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 7-8, s. 132 i n. oraz A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 122). *Ratio legis* tych przepisów nie budzi wątpliwości – brak obowiązku dostarczania dowodów przeciwko sobie koresponduje z domniemaniem niewinności, chroniąc osobę niewinną przed skazaniem (por. J. Czabański, M. Warchoł, *op. cit.*, s. 38), oraz służy właściwemu rozkładowi ciężaru dowodu, zapobiegając koncentracji na osobie oskarżonego oraz stosowaniu szeroko pojętych środków przymusu w celu wymuszenia zeznań od oskarżonego (zob. M. Rusinek, *O «prawie do kłamstwa» (artykuł polemiczny)*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 4, s. 87-89).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, trzeba zauważyć, że obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, składanego pod rygorem utraty zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, może być

w kontekście trwającego postępowania lustracyjnego traktowany jako *sui generis* wymuszenie zeznań, mogących wpływać na wynik tego procesu. Dzieje się tak dlatego, że osoba lustrwana w nowym oświadczeniu lustracyjnym jest obowiązana zawrzeć informacje (m.in. precyzyjnie wskazać daty współpracy, organ bezpieczeństwa państwa, z którym współpracowała, oraz wymienić pełnione funkcje w tym organie), które są istotne dla ustalenia jej odpowiedzialności za kłamstwo lustracyjne w trwającym już postępowaniu. Z tego względu trzeba stwierdzić, że obowiązek ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego, co do tych samych okoliczności, które są przedmiotem postępowania przed sądem lustracyjnym, narusza wynikające z art. 42 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji prawo do obrony w znaczeniu materialnym.

5. Powyższe ustalenie nie wyklucza jednak uznania tego rozwiązania prawnego za zgodne z Konstytucją, o ile będzie można wykazać, że znajduje ono uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który uprawnia prawodawcę do ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. Warunkiem ograniczenia praw i wolności jest: realizacja jednego z celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nienaruszenie istotny wolności lub prawa oraz proporcjonalność ograniczenia. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że art. 4 ust. 1 u.z.l. – tak jak cała lustracja – realizuje cel bezpieczeństwa publicznego (patrz: wyżej) i nie narusza istoty prawa do obrony, bowiem osoba lustrwana może wybrać sobie obrońcę, składać wyjaśnienia oraz wnioski dowodowe. Niemniej wątpliwość wywołuje zagadnienie proporcjonalności wkroczenia w prawo do obrony. Jak bowiem wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja w dane prawa jest proporcjonalna wtedy, gdy: wprowadzone ograniczenie służy realizacji założonego celu; jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu oraz nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, tj. pozostaje w odpowiedniej proporcji w stosunku do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę (zob. np. wyroki TK z: 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07). W świetle tego należy zauważyć, że obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów będących przedmiotem wcześniejszego oświadczenia lustracyjnego przez osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, służy realizacji celu, gdyż pozwala na ujawnienie związków z organami bezpieczeństwa państwa. Niemniej regulacja taka nie jest niezbędna do osiągnięcia założonego

przez ustawodawcę celu, ponieważ istnieją inne możliwości uzupełnienia oświadczeń lustracyjnych o zakres dotychczas niewskazany w oświadczeniu lustracyjnym, złożonym na podstawie ustawy lustracyjnej I. Ustawodawca bowiem mógł rozwiązać ten problem przykładowo poprzez: po pierwsze, zobowiązanie osób, które już złożyły oświadczenia lustracyjne, do ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego tylko w części dotyczącej zmienionej definicji „współpracy” i „organu bezpieczeństwa państwa”; po drugie, zawieszenie obowiązku złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego osobom, wobec których toczy się postępowanie lustracyjne do czasu jego prawomocnego zakończenia; po trzecie, ustanowienie zakazu dowodowego wykorzystania treści ponownego oświadczenia lustracyjnego do rozstrzygnięcia o współpracy w rozumieniu ustawy lustracyjnej I. Ustalenie braku niezbędności omawianej regulacji prowadzi nieuchronnie do stwierdzenia także jej nieadekwatności w stosunku do ponoszonych przez obywatela ciężarów i w konsekwencji uznania, że jest ona nieproporcjonalną ingerencją w prawo do obrony.

6. Wobec powyższego, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 u.z.l. w zakresie, w jakim na osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, nakłada obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym, **jest niezgodny** z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.

7. Powołany jako wzorzec kontroli art. 7 Konstytucji obliguje organy władzy publicznej do postępowania na podstawie i w granicach prawa. Zarzut sądu, że organy władzy publicznej nie mogą działać zgodnie z zasadą legalizmu „w przypadku, gdy [...] zostają na podstawie przepisu ustawy zobowiązane do działań pozbawiających, bez wystarczającej przyczyny, określone osoby ich praw osobistych” (pytanie prawne, s. 8) nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim wątpliwości wzbudza adekwatność tego wzorca – sąd nie wykazał w żaden sposób związku treściowego pomiędzy konstytucyjnym wzorcem, statuującym zasadę legalizmu, a zakwestionowanym przepisem dotyczącym obowiązku ponownego złożenia oświadczenia lustracyjnego. W tym kontekście trzeba podkreślić, że adresatami obu omawianych przepisów są inne podmioty – w przypadku art. 7 Konstytucji są to „organy władzy publicznej”, w odniesieniu zaś do art. 4 ust. 1 u.z.l.

są to „osoby urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r., które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pełnią funkcję publiczną”. Wymieniony jako punkt odniesienia art. 7 Konstytucji wyznacza jeden z podstawowych obowiązków organów władz publicznych, nie dotyczy natomiast sfery obowiązków pewnych kategorii obywateli, którą reguluje art. 4 ust. 1 u.z.l. Przesądza to, że art. 7 Konstytucji nie może być adekwatnym wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 4 ust. 1 u.z.l., w sytuacji gdy sąd formułuje zarzut natury merytorycznej (patrz: zakres kontroli, pytanie prawne, *petitum*), a nie proceduralnej.

Na marginesie należy jeszcze zauważyć, że w odniesieniu do postępowania lustracyjnego z art. 7 Konstytucji wynika obowiązek sądu procedowania zgodnie z przepisami ustawy lustracyjnej. Dopóki zatem ustawa lub jej pojedynczy przepis nie zostaną uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją organy władzy publicznej mają obowiązek je stosować. W tej sytuacji twierdzenie sądu, że nie może on prawidłowo „działać” w przypadku powzięcia istotnych wątpliwości co do zgodności ww. przepisu z Konstytucją, ma charakter *contra legem*.

Równocześnie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego w pierwszym okresie po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. istniała pewna rozbieżność na temat możliwości odmowy zastosowania przez sąd przepisu, który w opinii tego sądu jest niezgodny z Konstytucją (zob. np. wyroki SN z: 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98; 26 maja 1998 r., sygn. akt III SW 1/98; 26 września 2000 r., sygn. akt III CKN 1089/00; 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 189/00; 27 marca 2003 r., sygn. akt V CKN 1811/00; 25 lipca 2003 r., sygn. akt V CK 47/02). Niemniej obecnie za dominujące można uznać stanowisko, zgodnie z którym: „Sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb, przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych” (wyrok SN z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 485/08; por. także wyroki SN z: 30 października 2002 r., sygn. akt V CKN 1456/00; 16 kwietnia 2004 r., sygn. akt I CK 291/03; 24 czerwca 2004 r., sygn. akt III CK 536/02; 3 grudnia 2008 r., sygn. akt V CSK 310/08; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II CSK 370/09 oraz

postanowienie SN z 18 września 2002 r., sygn. akt III CKN 326/01). *De lege lata* (art. 7 w związku z art. 178 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji) sąd, powziąwszy wątpliwość konstytucyjną, powinien wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (co też uczynił), a nie odmówić zastosowania przepisu.

8. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1 u.z.l. w zakresie, w jakim na osobę, wobec której toczy się postępowanie lustracyjne, nakłada obowiązek złożenia ponownego oświadczenia lustracyjnego co do faktów objętych poprzednim oświadczeniem lustracyjnym, **nie jest niezgodny** z art. 7 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz