



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: **Danuta Przywara**
Wiceprezes: **Jerzy Ciemniejszy**
Sekretarz: **Adam Bodnar**
Skarbnik: **Elżbieta Czyż**
Członek Zarządu: **Janina A. Kłosowska**

Warszawa, dnia 23 grudnia 2009 r.

/2009/PCzRP/PO

Do
Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Sygn. akt: K 19/08

OPINIA PRAWNA
HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 czerwca 2008 r.

I. Wstęp.

1.1. Rola Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, za zgodą Trybunału Konstytucyjnego ma zaszczyt przedłożyć opinię w sprawie przedmiotu postępowania wywołanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 czerwca 2008 r. (znak: RPO-559982-I/07/BB/MW), a dotyczącego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.) – zwana dalej „**ustawą lustracyjną z 2006 r.**” oraz 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 (tekst jednolity Dz.U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 z późn. zm.) – zwana dalej „**ustawą lustracyjną z 1997 r.**”.

„Opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych, a w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych, w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. „Opinia przyjaciela sądu” pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Na dopuszczalność i potrzebę korzystania z tej instytucji Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. w sprawie o sygn. SK 30/05¹.

¹ OTK-A z 2006 r., z. 1, poz. 2.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym zapewnienie ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. Wśród problemów, które stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jest przestrzeganie zasad państwa prawa, praw jednostki i gwarancji procesowych w związku ze środkami prawnymi służącymi uporaniu i rozliczeniu się ze spuścizną po okresie państwa komunistycznego, co obejmuje w przypadku niniejszej sprawy zarówno ustawę lustracyjną z 2006 r., jak i ustawę lustracyjną z 1997 r.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi program pod nazwą „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością”, którego przedmiot zainteresowania stanowią m.in. standardy ochrony praw człowieka w kontekście regulacji prawnych oraz praktyki władz sądowych i wykonawczych w związku z szeroko rozumianą lustracją. Działalność Programu „Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością” dostarczyła Fundacji bogate doświadczenia i wiedzę o praktycznych skutkach ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN dla osób, których uprawnienia i obowiązki ustawy te regulują. Doświadczenia Fundacji w tym zakresie pozwalają na odpowiedzialne przedstawienie opinii w rozpoznawanej sprawie. Helsińska Fundacja Praw Człowieka miała już zaszczyt przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię w sprawie ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN w sprawie o sygn. K 2/07, która została zakończona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. oraz sprawie o sygn. K 26/07, która została umorzona postanowieniem z dnia 11 czerwca 2008 r., jak również w sprawie K 5/08, zakończonej wyrokiem z dnia 25 listopada 2008 r. Fundacja miała również zaszczyt przedstawiać opinię (tzw. *third-party intervention*) Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka m.in. w sprawie *Stępniaak przeciwko Polsce* (skarga nr 45630/06)² oraz w sprawie *Mościcki przeciwko Polsce* (skarga nr 52443/07)³.

1.2. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich – przedmiot zaskarżenia

W dniu 20 czerwca 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim dotyczy on osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 ustawy oraz art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30” w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Zaskarżone przepisy określają konsekwencje stwierdzenia – zarówno na gruncie ustawy lustracyjnej z 2006 r., jak i ustawy lustracyjnej z 1997 r. – przez sąd lustracyjny złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby wykonujące jeden z zawodów prawniczych posiadających własne sądownictwo dyscyplinarne, takich, jak: sędzia i prokurator, w tym prezes sądu oraz kierownik powszechnej i wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, a ponadto radca i starszy radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokat, radca prawny, notariusz oraz komornik.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, naruszając zasadę rzetelnej legislacji oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiąc nieproporcjonalne ograniczenie wolności wykonywania zawodu.

II. Rozwiązania prawne w zakresie konsekwencji stwierdzenia przez sąd złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby wykonujące zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne – ujęcie historyczne

² <http://www.hfhrpol.waw.pl/przeszlosc-rozliczenia/aktualnosci/hfpc-zlozyla-etpc-opinie-w-pierwszej-sprawie-dotyczacej-konsekwencji-ujawnienia-tzw-listy-wildsteina.html>

³ <http://www.hfhrpol.waw.pl/przeszlosc-rozliczenia/aktualnosci/opinia-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-w-sprawie-moscicki-przeciwko-polsce.html>

2.1. Uwagi wstępne

Zarówno ustawa lustracyjna z 1997 r., jak i ustawa lustracyjna z 2006 r. nałożyła na osoby ubiegające się o pełnienie wskazanych w nich funkcji publicznych, urodzone przed określoną datą⁴, dodatkowy obowiązek, stanowiący warunek wstępny objęcia tych funkcji. Obowiązek ten polega na konieczności ujawnienia swoich ewentualnych powiązań z organami bezpieczeństwa państwa komunistycznego w postaci pracy, służby lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 w oświadczeniu lustracyjnym. W związku z przyjętą konstrukcją prawną, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, ustawa lustracyjna stanowi podstawę specyficznego ścigania, któremu podlegają osoby, które ubiegając się o funkcje publiczne zataiły swoje powiązania z organami bezpieczeństwa⁵. Ustawy uregulowały zatem szczególny rodzaj odpowiedzialności za zatajenie tychże powiązań, który określany był w orzecznictwie mianem odpowiedzialności: *quasi*-karnej, represyjnej, sankcjonująco-dyscyplinującej, czy sankcjonująco-dyscyplinarnej⁶. W wyroku z dnia 11 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny określił z kolei całą ustawę lustracyjną mianem ustawy o charakterze penalnym⁷. W doktrynie odpowiedzialność tę określono natomiast wprost mianem odpowiedzialności lustracyjnej⁸.

Ustawy lustracyjne zawierają zarówno przepisy o charakterze materialnoprawnym, jak i proceduralnym. Przepisy o charakterze materialnoprawnym *de facto* definiują czyn zabroniony, czy też normują wzorzec powinienego zachowania – obowiązek złożenia zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, a jednocześnie określają sankcję za niezastosowanie się do tego wzorca, czy też dopuszczenie się czynu zabronionego. Przy czym ustawa lustracyjna z 2006 r. nieco inaczej określiła sankcję za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą, niż czyniła to ustawa lustracyjna z 1997 r. Natomiast przepisy o charakterze proceduralnym, normując procedurę lustracyjną, określają tryb odbierania oświadczeń lustracyjnych, a także procedurę weryfikacji ich zgodności z prawdą, to jest procedurę wstępną, a później ewentualnie sądowej weryfikacji dochowania ustanowionego ustawą wzorca powinienego zachowania. W przypadku jego niedochowania określają one także tryb pociągnięcia do odpowiedzialności lustracyjnej.

2.2. Rozwiązania przyjęte w ustawie lustracyjnej z 1997 r.

Ustawa lustracyjna z 1997 r. spośród zawodów prawniczych posiadających własne sądownictwo dyscyplinarne do zaliczała funkcji publicznych jedynie sędziego, prokuratora oraz adwokata (w art. 3 ust. 1). O ile funkcja sędziego i prokuratora wskazana została jako funkcja publiczna już w pierwotnym brzmieniu ustawy, to zawód adwokata dodany został do katalogu funkcji publicznych na mocy art. 1 pkt 2) oraz pkt 5 tiret piąte ustawy z dnia 18 czerwca 1998 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 131, poz. 860). W powszechnej opinii samo środowisko adwokackie, może nie tyle doprowadziło do uznania zawodu adwokata za funkcję publiczną, co sytuację taką zainicjowało, czy też

⁴ Ustawa lustracyjna z 1997 r. nałożyła obowiązek lustracyjny na osoby urodzone do dnia 10 maja 1972 r., natomiast ustawa lustracyjna z 2006 r. na osoby urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK-A z 2003 r. nr 5, poz. 44.

⁶ Zdanie odrębne sędziego Zdzisława Czeszejko-Sochackiego od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK z 1998 r. nr 6, poz. 99; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., sygn. I KZP 20/06, OSNKW z 2006 r., z. 10, poz. 89; orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2002 r., sygn. V AL 33/01, OSA z 2002 r., z. 9, poz. 74; orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2003 r., sygn. V AL 42/01, OSA z 2004 r., z. 7, poz. 55.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK-A z 2007 r. nr 5, poz. 48.

⁸ B. Zygmunt, *Zasady skargowości i postępowania z urzędu (oficjalności) w postępowaniu lustracyjnym*, „Państwo i Prawo” z 2006 r., z. 5, s. 97.

zainspirowało, dążąc do oczyszczenia Palestry, zapewniając, że zawód wykonywały będą jedynie osoby o nieskazitelnym charakterze⁹.

Sankcja za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego miała złożony charakter. Stosownie do art. 30 ust. 1-3 ustawy lustracyjnej z 1997 r., prawomocne orzeczenie sądu lustracyjnego stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego miało konsekwencje w trzech postaciach:

- 1) orzeczenie takie równoznaczne było z utratą kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych określanych w odpowiednich ustawach jako: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych, przy czym orzeczenie sądu uznane miało zostać za niebyłe po upływie 10 lat od dnia jego uprawomocnienia się. Taki sposób określenia sankcji uznać można za wprowadzenie przez ustawę lustracyjną formy niewzruszalnego domniemania prawnego utraty kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych;
- 2) powodowało ono utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, do których pełnienia wymagane były określone wyżej cechy, przy czym w przypadku sędziów podlegali oni w tym zakresie sądownictwu dyscyplinarnemu;
- 3) powodowało ono pozbawienie osoby lustrowanej biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta na okres 10 lat.

Jednocześnie, na podstawie art. 28 ustawy lustracyjnej z 1997 r., orzeczenie takie podawane było niezwłocznie do publicznej wiadomości w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Sformułowania, którymi posługiwała się ustawa lustracyjna z 1997 r. przy określaniu sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego budziły pewne wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza, czy jej skutki rozciągają się na stanowiska niepoddane obowiązkowi lustracyjnemu, ale wymagające jednak specjalnych kwalifikacji moralnych. Jednakże w wyroku z dnia 10 listopada 1998 r. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni art. 30 ustawy, wskazał, iż wywołuje on skutki prawne w postaci utraty kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych jedynie w stosunku do tych funkcji publicznych, które objęte są obowiązkiem lustracyjnym, a więc wymienionych w art. 7 ustawy¹⁰.

W takiej sytuacji, prawomocne stwierdzenie przez sąd lustracyjny złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego pociągało za sobą utratę przez osobę lustrowaną sprawowanej funkcji publicznej, utratę na okres 10 lat zdolności do sprawowania funkcji publicznych wskazanych w ustawie lustracyjnej, a ponadto utratę na taki sam okres czasu biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP. Niezależnie od tych konsekwencji, informacja o treści orzeczenia publikowana była w oficjalnym urzędowym publikatorze „Monitorze Polskim”.

Na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. zasadą było, że konsekwencje stwierdzenia złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego następowały z mocy samego prawa. Orzeczenie sądu lustracyjnego miało zatem charakter deklaracyjny. Stwierdzało jedynie złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sankcja za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego miała jednocześnie charakter bezwzględnie oznaczony. Ustawa określała ją w sposób sztywny i jednakowy wobec wszystkich „kłamców” lustracyjnych, nie dając podstaw do jej różnicowania ze względu chociażby na takie okoliczności, jak stopień winy i społecznej szkodliwości

⁹ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (część III pkt 10.2.5); uchwała nr 6/2005 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 11 lutego 2005 r. w sprawie jawności w życiu publicznym (akapit drugi). *Vide* również uchwała nr 9/1999 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 kwietnia 1999 r. (zm. uchwałą Nr 17/99 z dnia 9 października 1999 r.).

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK z 1998 r. nr 6, poz. 99.

czynu, waga zatajonych informacji, charakter i okres powiązań z komunistycznymi organami bezpieczeństwa czy rodzaj sprawowanej funkcji publicznej. Sankcja każdorazowo przyjmowała taki sam rodzaj i wymiar.

Jeśli chodzi o osoby wykonujące zawody prawnicze, uznane za funkcje publiczne przez ustawę lustracyjną z 1997 r., ich sytuacja kształtowała się w sposób następujący.

W przypadku osób wykonujących zawód adwokata oraz pełniących funkcję prokuratora, orzeczenie sądu lustracyjnego stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego oznaczało pozbawienie sprawowanej funkcji publicznej z mocy prawa. Początkowo następowało ono z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, natomiast od dnia 8 marca 2002 r.¹¹, z chwilą upływu terminu wniesienia kasacji, pozostawienia kasacji bez rozpoznania, bądź jej oddalenia (art. 30 ust. 4 ustawy lustracyjnej z 1997 r.).

W stosunku do adwokatów przyjęto praktykę, iż fakt pozbawienia możliwości wykonywania zawodu adwokata potwierdzany był uchwałą właściwej Okręgowej Rady Adwokackiej. Uchwała ta miała więc charakter jedynie deklaracyjny i stanowiła podstawę skreślenia z listy adwokatów. Stosownie do wytycznych zawartych w pkt IV uchwały nr 9/1999 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 kwietnia 1999 r. (zm. uchwałą Nr 17/99 z dnia 9 października 1999 r.), Okręgowe Rady Adwokackie wydawały uchwałę o skreśleniu adwokata z listy, na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.), to jest w związku z utratą z mocy wyroku sądowego praw publicznych lub prawa wykonywania zawodu.

Nieco odmiennie kształtowała się natomiast sytuacja sędziów. Stanowili oni jedyną grupę osób sprawujących funkcje publiczne, na rzecz której przyjęto odstępstwo od zasad ogólnych w zakresie skutków prawomocnego orzeczenia stwierdzającego nieprawdziwość złożonego oświadczenia lustracyjnego. Sędziowie nie tracili bowiem sprawowanej funkcji z mocy samego prawa, ale w tym zakresie podlegali sądownictwu dyscyplinarnemu (art. 30 ust. 2 *in fine* ustawy lustracyjnej z 1997 r.). Oznaczało to, że tracili sprawowaną funkcję na mocy orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Rozwiązanie takie związane było z wymaganiami wynikającymi z zasady niezawisłości sędziowskiej i – określonej w art. 180 ust. 2 Konstytucji RP – zasadą nieusuwalności sędziego. Stosownie do przywołanej zasady, złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Jeszcze inaczej kształtowała się sytuacja sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Szczególną w tym zakresie regulację wprowadziła ustawa z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1998 r. Nr 98, poz. 607 z późn. zm.). Przewidziała ona bowiem dodatkową sankcję wobec tych dwóch grup podmiotów, znajdującą zastosowanie zamiast sankcji pozbawienia sprawowanej funkcji publicznej, w postaci pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz ze związanym z nim prawem do uposażenia. Przy czym pozbawienie stanu spoczynku następowało na skutek odpowiednio uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, bądź decyzji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, od których przysługiwała skarga do sądu administracyjnego (art. 7 ust. 1 pkt 6 oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r.).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w swej działalności nie spotkała się bezpośrednio z problematyką dotyczącą lustracji adwokatów oraz konsekwencji złożenia przez adwokata niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, z jednym wyjątkiem w tym zakresie. Fundacja za zgodą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przygotowała bowiem i złożyła opinię (*third-party*

¹¹ Wejście w życie ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 14, poz. 128 z późn. zm.).

comments) w sprawie *Mościcki przeciwko Polsce* (skarga nr 52443/07)¹². Wcześniej Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał już dwa orzeczenia w sprawach skarg adwokatów: wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Bobek przeciwko Polsce* (skarga nr 68761/01) oraz wyrok z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie *Luboch przeciwko Polsce* (skarga nr 37469/05). Żadna jednak z tych spraw nie odnosiła się do problematyki rodzaju i trybu wyciągania konsekwencji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Analogicznie do pozostałych orzeczeń wydanych w sprawach skarg odnoszących się do polskich procedur lustracyjnych, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 6 § 1 w związku z art. 6 § 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wskazując, że w postępowaniu lustracyjnym przeprowadzonym na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. doszło do naruszenia prawa do rzetelnego procesu, poprzez naruszenie zasady równości broni oraz prawa do skutecznej obrony. Naruszenia wynikały z nałożenia na lustrowanego i jego obrońcę ograniczeń w dostępie do materiałów archiwalnych o charakterze niejawnym i wynikających stąd różnic w pozycji procesowej względem Rzecznika Interesu Publicznego.

Jednocześnie Helsińska Fundacja Praw Człowieka zajmowała się tylko jedną sprawą dotyczącą stosowania instrumentów lustracyjnych wobec sędziów. Sprawa zakończyła się wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce* (skarga nr 38886/05). Trybunał ponownie stwierdził te same naruszenia art. 6 § 1 w związku z § 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co we wcześniejszych sprawach. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydane w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce* po raz pierwszy stanowiło podstawę wznowienia postępowania lustracyjnego na mocy wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II KO 79/09.

Europejski Trybunał Praw Człowieka bada ponadto jeszcze jedną skargę wniesioną przez sędzię, której oświadczenie lustracyjne sąd uznał za niezgodne z prawdą. Obok zarzutu naruszenia art. 6 § 1 w związku z § 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ze względu na okoliczności, które doprowadziły do stwierdzenia naruszenia Konwencji w opisanych wyżej wcześniejszych sprawach, skarżąca wskazała również na surowość i nieproporcjonalność sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, w postaci 10-letniego zakazu sprawowania funkcji publicznych. Wyrok w sprawie *Wrona przeciwko Polsce* (skarga nr 23119/05) zostanie ogłoszony w dniu 5 stycznia 2010 r.

Z analizy informacji przedstawionych przez Rzecznika Interesu Publicznego w sprawozdaniach z działalności tego organu wynika, że w latach 1999-2006 prawomocne orzeczenia stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego wydane zostały w stosunku do: 52 adwokatów, 7 sędziów oraz 8 prokuratorów¹³.

2.3. Rozwiązania przyjęte ustawą lustracyjną z 2006 r.

Ustawa lustracyjna z 2006 r., która z dniem 15 marca 2007 r. zastąpiła ustawę lustracyjną z 1997 r., w katalogu osób sprawujących funkcje publiczne, jeśli chodzi o zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne, obok sędziów i prokuratorów (art. 4 pkt 14) oraz adwokatów (art. 4 pkt 47), wymieniła również radców i starszych radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (art. 4 pkt 16), radców pranych, notariuszy (art. 4 pkt 47) oraz komorników (art. 4 pkt 48). Jednocześnie, niezależnie, jako na osoby sprawujące funkcje publiczne ustawa wskazała na

¹² <http://www.hfhrpol.waw.pl/przeslosc-rozliczenia/aktualnosci/opinia-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-w-sprawie-moscicki-przeciwko-polsce.html>

¹³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V Kadencja, Druk nr 136 z 13 grudnia 2005 r.: Informacja o działalności Rzecznika Interesu Publicznego za lata 1990-2004, s. 35; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V Kadencja, Druk nr 377 z 27 lutego 2006 r.: Informacja Rzecznika Interesu Publicznego o działalności w 2005 roku, s. 18; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V Kadencja, Druk nr 1509 z 7 marca 2007 r.: Informacja Rzecznika Interesu Publicznego o działalności w 2006 roku, s. 10-11.

prezesów sądów (art. 4 pkt 13) oraz kierowników powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 4 pkt 15).

Jeśli chodzi o konsekwencje prawomocnego orzeczenia sądu lustracyjnego stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, nowa ustawa co do zasady przejęła rozwiązania przyjęte na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. Wprowadziła ona jednak trzy odmienności w stosunku do wcześniejszych regulacji.

Na sankcję za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia ponownie składało się kilka elementów. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego:

- 1) ustawa nakazywała traktować jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej, o której mowa w art. 4 pkt 2–53 ustawy lustracyjnej z 2006 r., to jest funkcji innej niż funkcja Prezydenta RP (art. 21e ust. 1). Przepis ten nie znajdował zastosowania w stosunku do sędziów (art. 21f w związku z art. 21e ust. 1 *in fine*). Jednocześnie ustawa w tym aspekcie sankcji była i jest nie do końca spójna i konsekwentna, gdyż w art. 21e ust. 3 stanowi, że pozbawienie osoby lustrowanej pełnionej przez nią funkcji publicznej następuje jednak w dalszym ciągu z mocy prawa, z tym jednak zastrzeżeniem, że następuje ono z dniem doręczenia orzeczenia sądu lustracyjnego, przez prezesa sądu, podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia osoby lustrowanej pełnienia danej funkcji publicznej (art. 21e ust. 2 i 3). Pierwszą różnicą w stosunku do ustawy lustracyjnej z 1997 r. stanowiło więc przesunięcie momentu, w którym następowało pozbawienie *ex lege* sprawowanej funkcji publicznej;
- 2) orzeczenie powodowało pozbawienie tej osoby na lat 10 biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21g);
- 3) ponadto, w terminie 10 lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, osoba, wobec której je wydano nie mogła pełnić funkcji publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy (art. 21h). W tym rozwiązaniu wyrażała się kolejna różnica w stosunku do ustawy lustracyjnej z 1997 r. Nowa ustawa wprost określiła ten aspekt sankcji, jako pozbawienie możliwości pełnienia funkcji publicznych, w rozumieniu ustawy, na okres 10 lat, co zbliżyło ją do środków karnych z art. 39 pkt 1 i pkt 2 Kodeksu karnego. W art. 21a ustawa nakazywała jednocześnie sądowi aby wydając orzeczenie stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego orzekł utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy, na okres 10 lat. Ustawa odeszła więc od konstrukcji równoznaczności orzeczenia z utratą kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych, na rzecz, zdaje się, jaśniejszego ujęcia pozbawienia możliwości sprawowania funkcji publicznych oraz orzeczenia utraty prawa wybieralności. Jednakże ten element sankcji wciąż miał charakter bezwzględnie oznaczonego, a w części również ciągle następującego z mocy prawa.

Jedyną grupę podmiotów, na rzecz których ustawa przewidywała odstępstwa od zasad ogólnych, z tych samych względów co ustawa z 1997 r., ponownie stanowili sędziowie. Stosownie do art. 21f ustawy lustracyjnej z 2006 r., przepisy o utracie z mocy prawa, w następstwie orzeczenia sądu lustracyjnego, sprawowanej funkcji publicznej nie dotyczyły sędziów, którzy w tym zakresie podlegali sądownictwu dyscyplinarnemu. Przy czym, za złożenie przez sędziego niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzekać miał karę złożenia sędziego z urzędu. Jednocześnie ustawa wyłączyła stosowanie w takim postępowaniu dyscyplinarnym przepisów o przedawnieniu.

Ostatnią różnicę w stosunku do wcześniejszych uregulowań stanowił brak publikacji orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

2.4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r. oraz sposób jego wykonania przez ustawodawcę

Istotne modyfikacje w zakresie sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego na gruncie ustawy lustracyjnej z 2006 r. dokonane zostały wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07¹⁴.

Z jednej strony w następstwie orzeczenia TK sankcja straciła charakter bezwzględnie oznaczony (pkt 28 oraz pkt 32 sentencji wyroku). Trybunał uznał bowiem, że jej sztywność i automatyzm, a tym samym brak możliwości niuansowania i indywidualizacji odpowiedzialności w konkretnej sprawie, przy jednoczesnym znacznym rozszerzeniu podmiotowego zakresu lustracji, a co za tym idzie dotkliwości sankcji za delikt lustracyjny, godzi w zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczając ochronę sądową (art. 45 Konstytucji), co w sumie stanowi naruszenie zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Z drugiej natomiast strony Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność przyznania kompetencji do orzekania o konsekwencjach złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby wykonujące zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne właśnie tym sądom dyscyplinarnym (pkt 31 sentencji wyroku). Jednocześnie Trybunał wskazał na konieczność zapewnienia takim sądom pewnego zakresu swobody decyzyjnej, a zatem realnej kognicji w tego rodzaju sprawach. Trybunał zanegował możliwość nadawania sądowi jedynie notyfikacyjnej roli, a więc przyznania mu jedynie pozoru kognicji, poprzez związanie go nakazem orzeczenia jedynej możliwej sankcji w postaci pozbawienia sprawowanej funkcji, złożenia z urzędu, czy pozbawienia możliwości wykonywania zawodu. W ocenie Trybunału regulacje takie naruszały art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę rzetelnej legislacji oraz wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

Ustawodawca podjął próbę częściowego dostosowania przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. do wskazań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z 11 maja 2007 r., na mocy 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: „**ustawa nowelizująca z 7 września 2007 r.**”).

Ustawa określiła nowy wzór oświadczenia lustracyjnego, nakazując ponowne odebranie oświadczeń lustracyjnych od osób sprawujących funkcje publiczne już na nowym formularzu. Jednocześnie znowelizowała ona przepisy ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie obejmującym konsekwencje stwierdzenia przez sąd lustracyjny złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Ustawa wprowadziła tzw. widełkowe oznaczenie sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Obecnie sąd lustracyjny orzec może utratę biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i w samorządowych wyborach powszechnych oraz zakaz pełnienia funkcji publicznych na okres od 3 do 10 lat.

Jednocześnie w ustawie tej przewidziano, iż w stosunku do osób wykonujących zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne – sędziów, prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników – w zakresie orzeczenia o pozbawieniu sprawowanej funkcji publicznej, jako następstwo złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, podlegają oni sądownictwu dyscyplinarnemu (art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Pozbawienie takiej funkcji, stosownie do wskazań TK nie następuje już zatem z mocy prawa, a w drodze orzeczenia właściwego sądu

¹⁴ OTK-A z 2007 r. nr 5, poz. 48.

dyscyplinarnego. W pozostałym zakresie ustawodawca powrócił jednak do konstrukcji uznanej przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjną. Zgodnie z art. 21f ust. 2 ustawy, za złożenie przez osoby pełniące te funkcje publiczne niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. W dalszym ciągu sąd dyscyplinarny jest zatem związany w swoim działaniu sztywnymi przepisami ustawy, bowiem jedyną możliwością, jaką dysponuje, a jednocześnie ciężącym na nim obowiązkiem wciąż jest wymierzenie kary dyscyplinarnej skutkującej pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej.

W obecnej sytuacji normatywnej – to jest po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. oraz po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 7 września 2007 r. – wydając orzeczenie stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, sąd lustracyjny orzeka jednocześnie:

- 1) utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy – na okres od 3 do 10 lat (art. 21a ust. 2a ustawy lustracyjnej z 2006 r.);
- 2) zakaz pełnienia funkcji publicznych, o których mowa w art. 4 pkt 2-54 ustawy, to jest z wyjątkiem urzędu Prezydenta RP – na okres od 3 do 10 lat (art. 21a ust. 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r.).

Pozbawienie możliwości pełnienia wskazanych w ustawie funkcji publicznych, w tym prawa wybieralności, w następstwie stwierdzenia złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego ma więc charakter sankcji względnie oznaczonej.

Jednocześnie orzeczenie stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia powoduje pewne następstwa *ex lege*. Mianowicie, prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego:

- 1) traktuje się jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej (art. 21e ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Co do zasady pozbawienie osoby lustrowanej pełnionej przez nią funkcji publicznej następuje z mocy prawa z dniem doręczenia przez prezesa sądu podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia danej osoby pełnienia funkcji, orzeczenia sądu (art. 21e ust. 2 i 3 ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Tryb ten nie znajduje jednak zastosowania do osób, wobec których przepisy odrębne przewidują w przypadku takiego orzeczenia sądu lustracyjnego pozbawienie pełnionej funkcji, w szczególności odwołanie lub skreślenie z właściwej listy albo rejestru (art. 21e ust. 4 ustawy). W art. 21f ustawa wprost wskazuje na sędziów, prokuratorów, radców i starszy radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników, jako podlegających w tym zakresie sądownictwu dyscyplinarnemu. Jednakże ustawa nakłada w takiej sytuacji na sąd dyscyplinarny obowiązek orzeczenia kary złożenia z urzędu lub innej przewidzianej w odpowiednich ustawach kary dyscyplinarnej skutkującej pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej;
- 2) powoduje pozbawienie tej osoby na lat 10 biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21g ustawy lustracyjnej z 2006 r.).

Analiza prac parlamentarnych nad ustawą nowelizującą z 7 września 2007 r. pokazuje, że kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje, wprowadzone na mocy tej ustawy do ustawy lustracyjnej z 2006 r., określające konsekwencje prawomocnego stwierdzenia przez sąd lustracyjny złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby wykonujące zawody prawnicze, posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne, dodane zostały do ustawy

nowelizującej w wyniku rozpatrzenia poprawek Senatu. Uchwalona przez Sejm w dniu 24 sierpnia 2007 r. ustawa, przekazana do rozpatrzenia Senatowi, wykonywała wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 jedynie w zakresie pozbawienia sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego charakteru bezwzględnie oznaczonego. Ustawa nie odnosiła się w żaden sposób do problematyki wyciągania takich konsekwencji w stosunku do osób wykonujących zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne¹⁵.

Kwestionowana regulacja wprowadzona została do ustawy, uchwalonej ponownie w dniu 7 września 2007 r., na skutek rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat¹⁶.

Jednocześnie przedmiot regulacji i proponowane zmiany w ustawie lustracyjnej, na żadnym etapie prac parlamentarnych nad ustawą nowelizującą z 7 września 2007 r. nie zostały zaopiniowane ani przez Krajową Radę Sądownictwa, ani przez Sąd Najwyższy, ani tym bardziej Naczelną Radę Komorniczą, czy Krajową Radę Radców Prawnych.

Z informacji, jakie Helsińska Fundacja Praw Człowieka uzyskała w Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Krajowej Radzie Radców Prawnych wynika, że nowe przepisy regulujące sposób wyciągania konsekwencji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez sądy dyscyplinarne nie znalazły do tej pory zastosowania w stosunku do żadnego radcy prawnego. W stosunku natomiast do adwokatów znalazły one zastosowanie w jednostkowych przypadkach.

III. Ocena konstytucyjności przyjętych rozwiązań

3.1 Konstytucyjność art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej 2006 r.

Jak zostało to zobrazowane powyżej, ustawodawca wykonując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. w zakresie wyciągania konsekwencji złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego wobec osób wykonujących zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne, z niezrozumiałych względów, powrócił do konstrukcji uznanej w tym wyroku za niekonstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem, iż niewyposażenie sądu dyscyplinarnego w realną kognicję poprzez przyznanie mu pewnej swobody decyzyjnej w orzekaniu o konsekwencjach kłamstwa lustracyjnego jest sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka powrót przez ustawodawcę do konstrukcji uznanej za niekonstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny, niezależnie od jego przyczyn, uznać należy za szczególnie rażące naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Sytuację taką trudno jest zrozumieć w niniejszym przypadku, gdyż ustawodawca dysponował pisemnym uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. w trakcie prac parlamentarnych, a tym bardziej uchwalając wprowadzającą zakwestionowane regulacje ustawę nowelizującą z 7 września 2007 r.

Dlatego też w sposób jednoznaczny stwierdzić należy, iż – stosownie do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 czerwca 2008 r. – art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. jest niezgodny zarówno z art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika zasada rzetelnej legislacji, jak i z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jako naruszający w sposób nieproporcjonalny wolność wykonywania zawodu.

Przy czym, w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, nie jest konieczne określanie, że przepis jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 ustawy, gdyż odwołując się do art. 21f ust. 1, odnosi się on jedynie do tych właśnie funkcji. Wystarczające zdaje się być zatem orzeczenie o niezgodności art. 21f

¹⁵ Senat Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Druk nr 512 z dnia 27 sierpnia 2007 r.

¹⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V Kadencja, Druk nr 2127 z dnia 4 września 2007 r.

ust. 2 ustawy lustracyjnej z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Niezależnie od omówionej wyżej zagadnień merytorycznych, jeśli prześledzi się prace parlamentarne nad ustawą nowelizującą z 7 grudnia 2007 r. powziąć można poważne wątpliwości czy przy jej uchwaleniu dochowany został tryb ustawodawczy. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że stosownie do art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Przepisy ustawy lustracyjnej z 2006 r. które są kwestionowane przez wnioskodawcę, dodane zostały do ustawy nowelizującej dopiero na etapie senackich prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm. Można zatem powziąć wątpliwości, czy nie doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP, w związku z tym, że Senat zgłosił zbyt daleko idące poprawki do ustawy, wykraczające poza materię ustawy, w sytuacji, w której winien sięgnąć do instytucji inicjatywy ustawodawczej¹⁷. Choć Senat zaproponował poprawki do przepisu regulującego kwestię sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, pozostając niejako w zakresie tychże sankcji. Jednak poprawka różnicująca sytuację osób wykonujących zawody prawnicze posiadające sądownictwo dyscyplinarne w stosunku do pozostałych osób sprawujących funkcje publiczne, wprowadziła istotne odstępstwa od pierwotnej regulacji. Zagadnienie to wymagało będzie pogłębionej analizy ze strony Trybunału Konstytucyjnego celem stwierdzenia, czy Senat nie wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

Niezależnie od kwestii zakresu poprawek zaproponowanych przez Senat, pojawia się również zagadnienie niezwrócenia się o wyrażenie opinii odnośnie do projektowanych zmian do Sądu Najwyższego¹⁸, a co ważniejsze, ze względu na konstytucyjne kompetencje tego organu, do Krajowej Rady Sądownictwa¹⁹. Materia uregulowana ustawą nowelizującą z 7 września 2007 r. w zakresie kwestionowanym przez RPO w sposób niewątpliwym odnosi się do zagadnień odnoszących się do niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jeśli chodzi o niezależność sądów, czyni to w zakresie, w jakim na sądy dyscyplinarne nakładany jest obowiązek orzeczenia jednej możliwej sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. W zakresie niezawisłości sędziów czyni to w zakresie odnoszącym się do konsekwencji złożenia przez sędziego niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego w postaci złożenia z urzędu, a więc w zakresie zasady nieusuwalności sędziego. Co za tym idzie, uniemożliwienie KRS wyrażenia opinii w przedmiocie projektowanych regulacji uznać należy za naruszenie art. 7 w związku z art. 186 Konstytucji RP²⁰.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka niezależnie od orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, jednocześnie pożądane byłoby zaprezentowanie przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku ramowych wytycznych, bardziej szczegółowych niż zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2007 r., aby w ten sposób zapobiec powtórzeniu się sytuacji, jaka miała miejsce przy uchwalaniu ustawy nowelizującej z 7 września 2007 r. W szczególności dotyczy to zakresu kompetencji sądów dyscyplinarnych wobec „kłamców” lustracyjnych.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK-A z 2002 r. nr 4, poz. 43; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK-A z 2007 r. nr 10, poz. 129.

¹⁸ Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.).

¹⁹ Art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 100, poz. 1082 z późn. zm.) w związku z art. 186 Konstytucji RP.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK z 1998 r. nr 6, poz. 52; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK-A z 2007 r. nr 7, poz. 80; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK-A z 2007 r. nr 10, poz. 129.

3.2 Konstytucyjność art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r.

Przedmiot wniosku RPO stanowi również art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30” – w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Przepis art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., pozbawiając mocy obowiązującej ustawę lustracyjną z 1997 r., pozostawia w mocy jej art. 30, określający konsekwencje stwierdzenia przez sąd lustracyjny prawomocnym orzeczeniem złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje konstytucyjność tego przepisu w zakresie, w jakim obejmuje on osoby wykonujące zawody prawnicze wyposażone we własne sądownictwo dyscyplinarne. Na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. osobami takimi byli sędziowie, prokuratorzy i adwokaci. W przypadku sędziów chodzi zatem o związanie sądu dyscyplinarnego koniecznością pozbawienia sędziego sprawowanej funkcji. W przypadku natomiast prokuratorów i adwokatów chodzi o brak kognicji sądów dyscyplinarnych w zakresie orzekania o konsekwencjach „kłamstwa” lustracyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje więc rozwiązania analogiczne do tych, które zostały uznane za niekonstytucyjne na gruncie ustawy lustracyjnej z 2006 r. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka uznanie określonego rozwiązania prawnego za niezgodne z Konstytucją na gruncie ustawy lustracyjnej z 2006 r. winno przekładać się na orzeczenie o niekonstytucyjności analogicznego rozwiązania na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy lustracyjnej z 1997 r. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa, nakazuje bowiem takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie jednak zasygnalizować potencjalne następstwa orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów ustawy lustracyjnej z 1997 r. określających konsekwencje kłamstwa lustracyjnego wobec omawianej grupy podmiotów, które będą musiały zostać wzięte pod uwagę zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i ustawodawcę wykonującego ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności.

Orzeczenie o niekonstytucyjności przepisów regulujących sytuację osób, wobec których na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. wydane zostały prawomocne orzeczenia o złożeniu niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego spowodowałoby z chwilą publikacji wyroku TK w Dzienniku Ustaw utratę mocy obowiązującej przepisu określającego sankcję za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia, a więc uchylenie konsekwencji części orzeczeń sądu lustracyjnego. Wykonując orzeczenie Trybunału ustawodawca musiałby uchwalić nowe przepisy, które miałyby na celu uregulowanie sytuacji prawnej osób objętych orzeczeniem Trybunału. W szczególności regulacja taka wymagałaby przyznania kompetencji w zakresie orzekania o konsekwencjach orzeczenia sądu lustracyjnego odpowiednim sądom dyscyplinarnym oraz umożliwienia im wszczęcia i przeprowadzenia stosownych postępowań mających na celu orzeczenie o konsekwencjach prawomocnego orzeczenia stwierdzającego na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Dodatkowo osoby, których dotknęłyby konsekwencje orzeczenia zostały już pozbawione sprawowanych funkcji publicznych i są w trakcie obowiązywania 10-letniego zakazu pełnienia funkcji publicznych. Dlatego też ustawodawca winien przewidzieć instytucję zbliżoną do instytucji zaliczenia na poczet nowo wymierzonej sankcji okresu wykonywania sankcji poprzedniej.

Konsekwencje praktyczne orzeczenia o niekonstytucyjności sankcji za kłamstwo lustracyjne na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. mogą być istotne dla zainteresowanych z punktu widzenia realizacji zasady pewności co do prawa. Okoliczność ta wymagała będzie szczególnej rozwagi, a być może sięgnięcia przez Trybunał Konstytucyjny do możliwości określenia innego niż dzień publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw momentu utraty mocy obowiązującej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne, stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Pozwoliłoby to na zapewnienie

ustawodawcy stosownego czasu na podjęcie działań ustawodawczych mających na celu uniknięcie destabilizacji sytuacji prawnej zainteresowanych osób.

IV. Wnioski.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich jest uzasadniony i zasługuje na uwzględnienie. W zakresie rodzaju i trybu wyciągania sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez osoby wykonujące zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne mamy bowiem do czynienia z naruszeniem zasad rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) oraz z nieproporcjonalnym naruszeniem wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) zarówno na gruncie obecnie obowiązującej ustawy lustracyjnej z 2006 r., jak również mieliśmy z nimi do czynienia na gruncie obowiązującej wcześniej ustawy lustracyjnej z 1997 r. Odnośnie do przepisów, nowelizującej ustawę lustracyjną z 2006 r., ustawy nowelizującej z 7 września 2007 r. pojawiają się jednocześnie wątpliwości odnośnie do dochowania trybu ustawodawczego przy jej uchwalaniu, a co za tym idzie, jej zgodności z art. 2 w związku z art. 7 oraz w związku z art. 186 Konstytucji RP.

Sprawa stanowiąca przedmiot badania ze strony Trybunału Konstytucyjnego obrazuje jednocześnie bardzo niepokojące zjawisko, a mianowicie ponowne przyjęcie przez ustawodawcę unormowań prawnych, co do których Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się stwierdzając ich niezgodność z przepisami konstytucyjnymi. Sytuacja taka niedopuszczalna jest w demokratycznym państwie prawa.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,