

Dz.U. 2000 nr 50 poz. 600

WYROK

z dnia 14 czerwca 2000 r.

Sygn. P. 3/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński – II sprawozdawca

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Janusz Trzcíński – I sprawozdawca

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 czerwca 2000 r. na rozprawie pytania prawnego składu orzekającego Sądu Apelacyjnego w Warszawie Wydział V Lustracyjny z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi co do zgodności:

1) art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428 ze zm.) – z art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP, w których zostały wyrażone zasady demokratycznego państwa prawnego, praworządności i równości wobec prawa – w stosunku do tych osób, które w myśl przepisu art. 29 powołanej ustawy ogłoszonej w Dz.U. z 1997 r. Nr 70, poz. 443 i w czasie jej obowiązywania przed jej nowelizacją z dnia 18 czerwca 1998 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 860), zrezygnowały z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołane zostały z takiej funkcji;

2) art. 22 ust. 2 zdanie drugie 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 z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428 ze zm.) – z art. 2, 7 i 42 ust. 3 Konstytucji RP, w których wyrażono zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności oraz domniemania niewinności

o r z e k a:

1. Art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 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 z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428; zm.: Nr 57, poz. 618, Nr 62, poz. 681, Nr 63 poz. 701) w zakresie w jakim dotyczy osób, które zgodnie z art. 29 ustawy (Dz.U. z 1997 r. Nr 70, poz. 443) i w czasie jego obowiązywania zrezygnowały z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołane zostały z takiej funkcji

– jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że narusza wyrażoną w nim zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa a także bezpieczeństwa prawnego jednostki;

– nie jest niezgodny z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643)

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w zakresie objętym pkt. 2 pytania prawnego z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie:

I

1. Postanowieniem z 2 lutego 2000 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział V Lustracyjny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: 1) co do zgodności art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428) z art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP, w których zostały wyrażone zasady demokratycznego państwa prawnego, praworządności i równości wobec prawa – w stosunku do tych osób, które w myśl przepisu art. 29 cytowanej ustawy (Dz.U. z 1997 r. Nr 70, poz. 443) i w czasie jej obowiązywania przed jej nowelizacją z dnia 18 czerwca 1998 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 860), zrezygnowały z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołane zostały z takiej funkcji; 2) co do zgodności art. 22 ust. 2 zdanie drugie 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 z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428) z art. 2, 7 i 42 ust. 3 Konstytucji RP, w których zostały wyrażone zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności oraz domniemania niewinności.

Przedstawione pytanie prawne co do zgodności art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. z art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP, pozostaje w związku z rozpoznawaną przez Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział V Lustracyjny sprawą Krzysztofa S. Stan faktyczny tej sprawy przedstawia się następująco. Krzysztof S. był najpierw sędzią, a następnie wojewodą. 10 marca 1998 r. zrzekł się tego ostatniego stanowiska, odwołanie

nastąpiło 13 marca 1998 r. 19 grudnia 1997 r. Krzysztof S. wypełnił oświadczenie lustracyjne przekazane następnie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Postanowieniem z 22 grudnia 1999 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie wszczął postępowanie lustracyjne wobec Krzysztofa S.

Sąd Apelacyjny wskazał, iż w czasie gdy Krzysztof S. złożył oświadczenie lustracyjne obowiązywała pierwotna wersja ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (zwanej dalej ustawą lustracyjną). Zgodnie z art. 29 tej ustawy rezygnacja osoby lustrowanej z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołania jej z takiej funkcji powodowała umorzenie postępowania lustracyjnego. 27 listopada 1998 r. weszła w życie nowelizacja ustawy lustracyjnej, która to uchyliła przepis art. 29.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Krzysztof S. zastosował się do przepisów ustawy składając oświadczenie lustracyjne. Następnie zaś korzystając z postanowienia art. 29 ustawy zrezygnował z wykonywania zawodu sędziego i zajmowania stanowiska wojewody. Miał podstawy, zdaniem Sądu Apelacyjnego, sądzić, że skoro przepisy ustawy w chwili złożenia rezygnacji z zajmowanych stanowisk są obowiązujące, to postępowanie lustracyjne w jego sprawie zostanie umorzone. Nie mógł przypuszczać, iż w wyniku nie powołania Sądu Lustracyjnego ustawa stanie się martwą literą prawa. Sąd Apelacyjny uważa, iż obywatel państwa prawnego nie może uzależnić swojego postępowania, które i tak pociągnęło ujemne dla niego następstwa, od nieprzewidywalnego zdarzenia blokującego wykonanie uchwalonej ustawy. Zmiana ustawy w kierunku niekorzystnym dla zainteresowanego, spowodowała więc wszczęcie wobec niego postępowania lustracyjnego, które pod rządami ustawy przed nowelizacją nie nastąpiłoby. Skreślenie przepisu art. 29 ustawy lustracyjnej bez jednoczesnego ustanowienia normy prawa międzyczasowego regulującej opisaną sytuację – zdaniem Sądu Apelacyjnego – może spowodować brak zaufania obywateli do zasady demokratycznego państwa prawnego.

Sąd Apelacyjny wskazał, iż teoretycznie mogłaby się zdarzyć sytuacja, że w stosunku do innych osób, które postąpiłyby podobnie jak lustrowany i skorzystałyby z zapisu art. 29 ustawy Sąd odmówiłby wszczęcia postępowania lustracyjnego, zaś wszczęte umorzyłby. Mogłoby się zdarzyć, że w podobnych stanach faktycznych rozstrzygnięcia sądowe różniłyby się co do meritum, a więc doszłoby, zdaniem Sądu Apelacyjnego, do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa.

Co do drugiej części pytania, tzn. o zgodność art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej z art. 2, 7 i 42 ust. 3 Konstytucji RP, to Sąd Apelacyjny przypomniał, iż zgodnie z

tym przepisem „w przypadku braku dostatecznych dowodów pozwalających na ocenę prawdziwości oświadczenia Sąd orzeka o umorzeniu postępowania”. Zdaniem Sądu, powyższe rozwiązanie jest niezgodne z rozwiązaniami przewidzianymi w kpk (którego to przepisy stosuje się odpowiednio w postępowaniu lustracyjnym na mocy art. 19 ustawy lustracyjnej). W postępowaniu lustracyjnym winien mieć zastosowanie art. 5 § 2 kpk (zasada *in dubio pro reo*) a także przepis art. 5 § 1 kpk (zasada domniemania niewinności). Ta ostatnia zasada powinna być tłumaczona w postępowaniu lustracyjnym jako domniemanie uczciwości czy też prawdziwości złożonego oświadczenia.

Sąd Apelacyjny wskazał, iż polskie prawo karne nie zna równoczesnego uznania określonej osoby za winną i niewinną, a tak jest w istocie w treści przepisu art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej. Zastosowanie tego przepisu powoduje, iż faktycznie sprawa nie zostaje merytorycznie rozstrzygnięta, a takiego ostatecznego rozstrzygnięcia oczekuje osoba lustrwana. Umorzenie powoduje, że sprawa wraca do punktu wyjścia, a więc do sytuacji sprzed rozpoczęcia przewodu sądowego. Oznacza to, zdaniem Sądu Apelacyjnego, iż osoba lustrwana przez cały czas obowiązywania ustawy lustracyjnej w rzeczywistości pozostaje pod zarzutem kłamstwa lustracyjnego. W każdej chwili może być złożony w stosunku do niej ponowny wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego bez potrzeby jego wznowiania.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, przepis art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej godzi nie tylko w zasadę demokratycznego państwa prawnego, praworządności oraz domniemania niewinności wymienione w Konstytucji RP, ale także nie uwzględnia standardów prawa krajowego, jak też międzynarodowego.

2. 16 maja 2000 r. Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko: 1) przepis art. 40 ust. 1 i 4 w zw. z art. 3 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428 ze zm.) jest zgodny z art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP; 2) postępowanie w zakresie kontroli art. 22 ust. 2 zdanie drugie powołanej ustawy podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

Prokurator przypominał, iż ustawa lustracyjna w pierwotnym jej brzmieniu nałożyła obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych na osoby kandydujące do pełnienia funkcji publicznych (art. 7 ust. 1) oraz na osoby, które w dniu jej wejścia w życie (3 sierpnia 1997 r.) pełniły funkcje publiczne (art. 40 ust. 1). Osoby kandydujące miały obowiązek złożenia tych

oświadczeń organom wymienionym w art. 7 ust. 1 pkt 1-12 ustawy, w chwili wyrażenia zgody na kandydowanie albo na objęcie funkcji. Organy te miały niezwłocznie przekazać oświadczenia do Sądu Lustracyjnego, celem stwierdzenia ich zgodności z prawdą. Osoby, które pełniły już funkcje publiczne miały złożyć oświadczenie bezpośrednio do Sądu Lustracyjnego w terminie 7 dni od jego pierwszego posiedzenia. Powyższy obowiązek został, jak wskazuje Prokurator, spełniony jedynie przez osoby kandydujące do funkcji publicznych, brak bowiem było podmiotu uprawnionego do przyjęcia oświadczeń lustracyjnych od osób pełniących funkcje publiczne. Z tego też powodu nie istniała możliwość weryfikacji, na drodze postępowania lustracyjnego, oświadczeń złożonych przez osoby kandydujące do pełnienia funkcji publicznych.

Prokurator Generalny zauważył, że art. 29 ustawy w wersji pierwotnej nie został nigdy zastosowany, ponieważ zanim zaistniała możliwość przeprowadzenia postępowań lustracyjnych, uchylono go. Przepis ten mógł być zastosowany wyłącznie wobec osób, które spełniły łącznie dwa warunki: złożyły oświadczenie lustracyjne, a następnie zrezygnowały z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na nią albo zostały odwołane z takiej funkcji. Zdaniem Prokuratora, tylko osoby kandydujące do objęcia funkcji publicznej mogły liczyć się z możliwością umorzenia postępowania w przypadku spełnienia przesłanek wynikających z art. 29 ustawy, bowiem tylko ci kandydaci złożyli oświadczenia w czasie jego obowiązywania. Osoby, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy lustracyjnej, składały oświadczenie lustracyjne w terminie 14 dni od wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę lustracyjną, a zatem w czasie, kiedy art. 29 ustawy lustracyjnej już nie obowiązywał. Zdaniem Prokuratora, osoby te miały w momencie składania oświadczeń lustracyjnych świadomość prawną, że późniejsza rezygnacja, czy odwołanie z funkcji pozostanie bez wpływu na sposób zakończenia postępowania lustracyjnego. Zdaniem Prokuratora, wynika z tego, iż sytuacja prawna osób, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy, nie uległa zmianie na skutek uchylenia art. 29, ponieważ osoby te nie miały praktycznej możliwości łącznego spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 29 ustawy, nie mogły więc w sposób uprawniony liczyć się z możliwością umorzenia postępowania lustracyjnego.

Prokurator wskazał, iż uchylenie art. 29 ustawy jest uzasadnione zmianą sposobu postępowania z oświadczeniami lustracyjnymi. Według pierwotnego brzmienia każde oświadczenie podlegało weryfikacji, zaś po nowelizacji wprowadzono domniemanie prawdziwości oświadczeń, czego konsekwencją jest kontrolowanie przez Sąd tylko tych oświadczeń, które budzą wątpliwość co do ich prawdziwości. Pozostawienie art. 29 ustawy

oznaczałoby, w odniesieniu do osób, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy, że ustawodawca stworzył tym osobom możliwość uniknięcia konsekwencji prawnych wynikających ze złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, bowiem w przypadku wszczęcia postępowania lustracyjnego rezygnacja takiej osoby z zajmowanego stanowiska, czy też jej odwołanie uniemożliwiłoby Sądowi kontrolę prawdziwości oświadczenia lustracyjnego.

Z tego powodu, zdaniem Prokuratora, przepis przejściowy art. 40 ust. 4 ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego. Sytuacja prawna osób, o których mowa w art. 40 ust. 1 nie zmieniła się na ich niekorzyść, skoro wobec nich ustawa w pierwotnym brzmieniu w ogóle nie mogła mieć zastosowania. Taka treść przepisu przejściowego jest zgodna z zasadami przyzwoitej legislacji. Argumenty te wskazują też, że niezasadny jest również zarzut sprzeczności zakwestionowanych przepisów z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 konstytucji ma, zdaniem Prokuratora, charakter czysto teoretyczny. Opisana sytuacja w praktyce nie mogła się zdarzyć, gdyż postępowanie lustracyjne pod rządami ustawy w jej pierwotnym brzmieniu w żadnym przypadku nie mogło być przeprowadzone. Postępowania lustracyjne wobec osób, o których mowa w art. 40 ust. 1 i osób, które złożyły oświadczenie lustracyjne w sposób określony w art. 7 ust. 1 ustawy, toczą się na jednakowych zasadach, według przepisów znowelizowanej ustawy lustracyjnej. Wynika to z treści przepisu art. 40 ust. 4 ustawy lustracyjnej i art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej.

Zdaniem Prokuratora, uchylenie przepisu art. 29 ustawy zmieniło, na niekorzyść, sytuację prawną osób, które złożyły oświadczenia w sposób określony w art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej w pierwotnym brzmieniu, a następnie zrezygnowały z funkcji publicznej lub kandydowania na nią albo zostały z niej odwołane przed nowelizacją ustawy lustracyjnej. Osoby te składając oświadczenie lustracyjne miały prawo trwać w przekonaniu wynikającym z zaufania do obowiązującego porządku prawnego, że w przypadku zaistnienia przesłanek wymienionych w art. 29 ustawy, postępowanie lustracyjne zostanie umorzone. Jednakże niemożność zastosowania wobec tych osób przepisu art. 29 ustawy znajduje podstawę prawną w art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej, a nie w zakwestionowanym przepisie art. 40 ust. 4 ustawy lustracyjnej. Zdaniem Prokuratora, zarzut nie konstytucyjności w istocie dotyczy przepisu art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej, jednak przepis ten nie został objęty pytaniem prawnym, co uniemożliwia jego formalną kontrolę.

Jeśli chodzi o drugą część pytania prawnego, to Prokurator Generalny uznał, iż nie

została spełniona funkcjonalna przesłanka dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi takiego pytania. Art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dopuszczają przedstawienie pytania prawnego tylko wtedy, gdy „od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem”. Przedmiotem pytania prawnego nie może być jakiegokolwiek zagadnienie prawne, a jedynie taka wątpliwość, która wystąpiła w toku konkretnego postępowania, w odniesieniu do przepisu, na podstawie którego sąd ma rozstrzygnąć tę sprawę.

Prokurator Generalny cytując fragment uzasadnienia pytania prawnego zauważa, iż sposób sformułowania wskazuje na jego abstrakcyjny, a nie konkretny charakter. Wyrażona wątpliwość może, ale nie musi wystąpić przy rozstrzyganiu tej konkretnej sprawy. Związek między wyjaśnieniem przedstawionego zagadnienia prawnego, a rozstrzygnięciem toczącej się przed Sądem Apelacyjnym sprawy nie jest więc niewątpliwy, zaś treść pytania dowodzi jedynie potencjalnej możliwości zastosowania zakwestionowanego przepisu.

Wobec kategoriycznego brzmienia art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które to przepisy wymagają niewątpliwej zależności między przedmiotem pytania prawnego a rozstrzygnięciem w konkretnej sprawie, czego Sąd Apelacyjny nie wykazał, Prokurator uznał, że pytanie w tej części jest niedopuszczalne.

3. 5 czerwca 2000 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił swoje stanowisko, w którym jednak nie wniósł ani o umorzenie postępowania, ani też o stwierdzenie konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Odnosnie pierwszego pytania Sejm RP zauważył, iż Krzysztof S. winien złożyć oświadczenie lustracyjne bezpośrednio do Sądu Lustracyjnego w terminie 7 dni od jego pierwszego posiedzenia. Obowiązek ten faktycznie pozostał zawieszony i nie mógł być realizowany. Fakt przekazania oświadczenia lustracyjnego przez Krzysztofa S. do Kancelarii Premiera nie może być uznany za wypełnienie normy art. 40 ust. 1 ustawy lustracyjnej. Na skutek niepowołania Sądu Lustracyjnego nie mogły być wszczęte postępowania lustracyjne wobec osób, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy lustracyjnej.

Przepis art. 29 ustawy lustracyjnej w tej sytuacji, zdaniem Sejmu RP, nie mógł być zastosowany, gdyż nie mogło być wszczęte żadne postępowanie lustracyjne. Umorzenie postępowania lustracyjnego nastąpić mogło tylko wobec osób, które złożyły oświadczenie lustracyjne i zrezygnowały z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na nią albo zostały z niej odwołane. Sejm RP zauważa, iż wobec Krzysztofa S. postępowanie lustracyjne nie

mogło być wszczęte przeto nie było przesłanek i warunków do jego umorzenia.

Osoby, o których mowa w art. 40 ust. 1 dopiero po nowelizacji ustawy lustracyjnej mogły złożyć oświadczenia lustracyjne. Wtedy jednak przepis art. 29 już nie obowiązywał. Zdaniem Sejmu RP, nie doszło więc do pogorszenia sytuacji prawnej Krzysztofa S. na skutek skreślenia przepisu art. 29 ustawy lustracyjnej bez odpowiednich przepisów intertemporalnych, gdyż przepis ten nie mógł być wobec niego zastosowany.

W kwestii drugiego pytania Sejm RP uznał, iż nie zostały spełnione wymogi formalne. Ma ono charakter ogólny i abstrakcyjny, tym samym nie wypełnia przesłanek z art. 193 konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Co do „merytorycznego zagadnienia” Sejm RP stoi na stanowisku, iż postępowanie lustracyjne nie jest postępowaniem karnym. W postępowaniu lustracyjnym przepisy kpk stosuje się jedynie odpowiednio i tylko wtedy kiedy dane zagadnienie nie zostało uregulowane. Kodeks postępowania karnego nie jest ustawą wyższego rzędu mającą pierwszeństwo w stosowaniu przed innymi ustawami, które odmiennie regulują określone postępowania przed różnymi organami państwowymi. Sejm miał prawo przyjąć takie rozwiązanie odmienne od procedur stosowanych w postępowaniu karnym.

II

Na rozprawie 14 czerwca 2000 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska w sprawie wcześniej wyrażone w przesłanych do Trybunału pismach.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

A. 1. Treść pytania zawartego w pkt. 1 sentencji postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2 lutego 2000 r. dotyczy zgodności z Konstytucją RP art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 ustawy lustracyjnej. Biorąc jednak pod uwagę przywołany w powyższym pytaniu wzorzec konstytucyjny (art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP) ustaleniu i ocenie winna być poddana na wstępie treść przytoczonego w pytaniu prawnym art. 29 ustawy, obowiązującego w czasie składania przez Krzysztofa S. oświadczenia lustracyjnego i rezygnacji przez niego z funkcji publicznej oraz pełna treść regulacji zawartej w obowiązującym w tym czasie art. 40 powyższej

ustawy tzn. w brzmieniu przed nowelizacją z 18 czerwca 1998 r. Ustalenia te bowiem nie są bez znaczenia dla oceny zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji (nowelizacji) z Konstytucją RP.

Pierwotna treść art. 40 ust. 1 ustawy, zawarta w przepisach przejściowych i końcowych (rozdział 6) ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 443), rozszerzała przewidziany w art. 6 ustawy obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego przez kandydatów na stanowiska lub funkcje określone w art. 7 także na osoby pełniące funkcje publiczne określone w art. 3. Osoby te, zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy winny były złożyć oświadczenie do Sądu Lustracyjnego w terminie 7 dni od jego pierwszego posiedzenia. Postępowanie lustracyjne w stosunku do osób pełniących już funkcje publiczne, zgodnie z art. 40 ust. 4, przeprowadzone być winno na zasadach i w trybie przewidzianym w niniejszej ustawie. Zgodnie z treścią obowiązującego ówczesnie art. 29 ustawy – rezygnacja osoby lustrowanej z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołanie jej z takiej funkcji powodowała umorzenie postępowania lustracyjnego.

Postępowaniem lustracyjnym, zgodnie z powyższą regulacją, objęci byli więc kandydaci do pełnienia określonych w art. 7 ustawy funkcji publicznych, którzy zobowiązani zostali do złożenia oświadczenia w chwili wyrażenia zgody na kandydowanie czy też objęcia funkcji oraz osoby pełniące w dniu wejścia ustawy w życie funkcje publiczne określone w art. 3. Termin złożenia oświadczeń dla tej drugiej kategorii osób powiązany został z rozpoczęciem funkcjonowania Sądu Lustracyjnego; oświadczenia te winny wpłynąć do Sądu w terminie 7 dni od jego pierwszego posiedzenia. Zarówno pierwsza jak i druga kategoria podmiotów objętych postępowaniem lustracyjnym doprowadzić mogła mocą własnej decyzji o rezygnacji z pełnienia funkcji, bądź kandydowania na taką funkcję (na podstawie art. 29 ustawy) do umorzenia postępowania lustracyjnego. Rozwiązanie to w pełni harmonizowało z podstawowym celem ustawy, którym jak to ustalił Trybunał Konstytucyjny (w *wyroku z 10 listopada 1998 r. o sygn. K. 39/97*) było „uniemożliwienie użycia przeszłości politycznej”, faktu współpracy z tajnymi służbami „w celu szantażu, który potencjalnie mógłby być zastosowany zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, wobec postaci, które zajmują kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie polskim...” (OTK ZU Nr 6/1998, poz. 99, s. 556). Przytoczona treść art. 29 ustawy wyraźnie wskazuje, iż ustawodawca przyjął, że rezygnacja osoby z pełnienia funkcji publicznej, bądź ubiegania się o wybór czy nominację na przewidziane w ustawie stanowisko państwowe służy również temu podstawowemu celowi ustawy. Groźba szantażu nie mogła bowiem już dotyczyć osób nie zajmujących funkcji publicznych.

Zmiana powyższej regulacji nastąpiła przez ustawę 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 zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 131, poz. 860). Uchyleniu uległ między innymi art. 29 ustawy, jak też ust. 2 artykułu 40 dotyczący obowiązku złożenia oświadczenia przez osoby pełniące w dniu wejścia w życie ustawy przewidziane w niej funkcje publiczne w terminie 7 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sądu. W miejsce art. 40 ust. 2 art. 5 ustawy przewidział obowiązek złożenia oświadczenia do Sądu Apelacyjnego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Jednocześnie art. 6 ustawy z 18 czerwca 1998 r. zobowiązał podmioty, które otrzymały przed wejściem w życie ustawy oświadczenia od kandydatów na funkcje publiczne, do ich przesłania do Sądu Apelacyjnego w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Mimo, iż formalnie treść art. 40 ust. 1 ustawy nie uległa zmianie, zaś zmiana art. 40 ust. 4 (skreślenie sformułowania „z zastrzeżeniem art. 42”) wynikała wprost z eliminacji z ustawy art. 42 dotyczącego nie istniejącego już Sądu Lustracyjnego, to w sposób istotny zmienił się dotychczasowy sens kwestionowanej regulacji. Obowiązek złożenia oświadczenia powodujący możliwość wszczęcia postępowania lustracyjnego objął wszystkich, którzy w dniu wejścia w życie ustawy lustracyjnej (tj. 3 sierpnia 1997 r.) pełnili funkcje publiczne określone w art. 3 ustawy, niezależnie od tego czy funkcje te aktualnie pełnią. Stało się tak za przyczyną uchylenia art. 29 ustawy przewidującego umorzenie postępowania lustracyjnego w przypadku rezygnacji osoby lustrowanej z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołania jej z takiej funkcji. Możliwość wszczęcia postępowania lustracyjnego wobec tej kategorii osób wynika z przewidzianego w art. 5 i 6 ustawy obowiązku osoby pełniącej w tym okresie funkcję publiczną złożenia oświadczenia, jak też obowiązku podmiotów, które otrzymały oświadczenie od osób kandydujących na funkcje publiczne, przesłania tych oświadczeń do Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Potrzebę uchylenia art. 29 ustawy wnioskodawca – Senat RP uzasadniał projektowanymi zmianami w postępowaniu lustracyjnym „jak wszczynanie postępowania na wniosek Rzecznika” i „obowiązek Sądu ustalenia motywów działania osoby lustrowanej” (*Uzasadnienie Uchwały Senatu RP z dnia 20 lutego 1998 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy 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 ustaw – Sejm RP III Kadencja*, Druk Sejmowy nr 217, s. 16). Jak

wskazywał sprawozdawca sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, referujący w trakcie drugiego czytania projektu stanowisko komisji dotyczące uchylecia art. 29 ustawy – zmiana ta „wzbudziła kontrowersje i nie przeszła jednogłośnie. Część członków komisji uważała, że w razie rezygnacji osoby lustrowanej z pełnienia funkcji lub kandydowania – traci sens postępowanie lustracyjne i jest zasadne umorzenie tego postępowania. Większość członków obu komisji była jednak zdania odmiennego, stąd wniosek o skreślenie art. 29 obecnie obowiązującej ustawy” (*Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu 3 czerwca 1996 r.*, s. 8). W trakcie tego posiedzenia Sejmu powyższa zmiana spotkała się również z krytyczną oceną posłów występujących w imieniu niektórych klubów poselskich. Tak np. jeden z posłów wskazywał, iż „nie jest potrzebna kontrola tych, którzy zrezygnowali w trakcie procesu lustracyjnego z pełnienia funkcji, dochodząc do wniosku, że nie są w stanie złożyć prawdziwego oświadczenia, że złożyli fałszywe i rezygnują. Wydaje się, że ustawodawca powinien przewidzieć takie wypadki, powinien przewidzieć dla tych ludzi szansę wycofania się z życia publicznego bez infamii. Takie rozszerzenie raczej ma charakter odwetu, a nie przeprowadzonego w majestacie prawa procesu lustracyjnego” (tj. s. 15). Podobna ocena zawarta była również w innym wystąpieniu. „Jesteśmy również za pozostawieniem zapisu, aby zaniechać lustracji wobec osób, które dobrowolnie rezygnują z funkcji lub kandydowania. W poprzedniej kadencji dyskusja na ten temat była dość ożywiona. Żeby uniknąć jakichkolwiek podejrzeń o dokonywanie zemsty politycznej, daliśmy taką furtkę wielu osobom, mając nadzieję, że także przed wyborami parlamentarnymi wielu potencjalnych kandydatów w obliczu ustawy lustracyjnej zrezygnuje z kandydowania i że ograniczymy obszar potencjalnego zagrożenia związanego z tym, że w naczelnych władzach państwa będą ludzie teoretycznie podatni na szantaż” (tj. s. 17). Zawarta w sprawozdaniach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych po pierwszym jak i drugim czytaniu projektu ustawy, jako wniosek mniejszości, propozycja rezygnacji z uchylecia art. 29 ustawy (Druk Sejmowy nr 347 oraz 347a) nie znalazła jednak poparcia w Sejmie.

Powyższa zmiana ustawy, jak wynika z treści uzasadnienia pytania prawnego, w sposób bezpośredni dotknęła Krzysztofa S., bowiem w jej wyniku mimo dostosowania się przez niego do postanowienia obowiązującego w tym czasie art. 29 ustawy (rezygnacji z wykonywania zawodu sędziego oraz zajmowania stanowiska wojewody) wszczęto wobec niego postępowanie lustracyjne, bowiem na podstawie art. 6 ustawy z 18 czerwca 1998 r. istniał obowiązek przesłania oświadczeń do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Stawia to kwestię

zachowania przez ustawodawcę przy kształtowaniu w drodze nowelizacji ustawy z 18 czerwca 1998 r. treści art. 40 ustawy lustracyjnej, podstawowych standardów wynikających z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zaś zachowania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa a w konsekwencji bezpieczeństwa prawnego jednostki.

2. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywatela do państwa, wywodzona najpierw z wielu postanowień konstytucji dotyczących poszczególnych instytucji a także podstawowych praw i wolności obywateli (*orzeczenie z 30 listopada 1988 r., w sprawie K. 1/88*, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 102), po jej nowelizacji z 29 grudnia 1989 r. jednolicie i konsekwentnie wywodzona jest już i wiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, PiP, z. 8/1991, s. 8-9).

Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe.

Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r. (*K. 9/92*) Trybunał stwierdził, iż „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa” (OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6, s. 70), zaś w orzeczeniu z 24 maja 1994 r. (*K. 1/94*) Trybunał odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego (*I PR 1/91* oraz *I PRN 34/91*) eksponuje wynikający z zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki – „...zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 78). Wyrażone powyżej poglądy Trybunał sformułował przy ocenie zachowania przez prawodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego, zarówno przed jak już po wejściu w życie Konstytucji RP (także w *orzeczeniach K. 15/91, K. 8/93, K. 9/95, K. 25/95, U. 11/97, K. 10/98, K. 27/98, K. 36/98, K. 4/99, K. 22/99*).

Bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. „Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna (...) rażąco osłabia zaufanie

obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości” (*orzeczenie z 31 maja 1996 r., K. 9/95, OTK w 1996 r., poz. 2, s. 57*). Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa „jest (...) równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji”. Zasady te stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania (odpowiedniego) *vacatio legis* oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych” (*wyrok z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 1, s. 7-8*). Na konieczność zachowania przez ustawodawcę szczególnych reguł techniki legislacyjnej przy zmianach obowiązującego stanu prawnego Trybunał zwracał również uwagę w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. (*K. 36/98*). „Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie obowiązujących technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słuszenie nabytych i ochrony interesów będących w toku (...). Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. Z związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego” (*OTK ZU Nr 3/1999, poz. 10, s. 241*).

W omawianej sprawie brak przepisów przejściowych jasno regulujących sytuację prawną tych, którzy skorzystali z postanowień art. 29 ustawy lustracyjnej wywołał wątpliwości prawne Sądu Apelacyjnego, którym Sąd dał wyraz w pytaniu prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

3. Ocena poczynionych w pkt. 1 ustaleń dotyczących treści kwestionowanej regulacji przez pryzmat wyłożonych przez Trybunał poglądów dotyczących treści i znaczenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki (pkt 2) pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) ukształtowana przez nowelizację z 18 czerwca 1998 r. treść kwestionowanego art.

40 ust. 1 i 4 ustawy lustracyjnej odbiega od pierwotnej treści zawartej w ustawie z 11 kwietnia 1997 r. Mimo, iż powyższa zmiana w sposób bezpośredni nie dotyczyła treści art. 40 ust. 1, to w wyniku uchylecia dotychczasowego art. 29 ustawy w istotny sposób zmienił się (uległ rozszerzeniu) regulowany jego treścią zakres podmiotowy postępowania lustracyjnego. Po wskazanej nowelizacji ustawy postępowaniem lustracyjnym, zgodnie z art. 40 ust. 1 i 4, objąć należałoby bowiem również te osoby, które skorzystały z zawartej w art. 29 możliwości złożenia rezygnacji z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję powodującej, zgodnie z jego treścią, umorzenie postępowania lustracyjnego. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie może zasadniczo podlegać celowość eliminacji z treści ustawy jego dotychczasowego art. 29, lecz fakt ten, w swoich skutkach powodujący zmianę dotychczasowego znaczenia kwestionowanej regulacji nie może być obojętny dla oceny jej konstytucyjności.

2) treść art. 40 ust. 1 i 4 ustawy ukształtowana przez nowelizację z 18 czerwca 1998 r., budzi zdaniem Trybunału, wątpliwość co do jej zgodności z art. 2 Konstytucji RP. Objęcie bowiem zakresem jej regulacji i w efekcie postępowaniem lustracyjnym osób, które w oparciu o treść obowiązującego przed nowelizacją art. 29 ustawy złożyły rezygnację z funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję narusza wyrażoną w nim zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki. Mimo zastosowania się powyższych osób do wymogów zawartych w treści tego przepisu (złożenie rezygnacji) nie nastąpił bowiem przewidziany w nim skutek w postaci umorzenia postępowania lustracyjnego. Nastąpiło to w wyniku uchylecia w trakcie nowelizacji ustawy jej art. 29 co spowodowało, iż działania podjęte na jego podstawie stały się działaniami prawnie indyferentnymi. Wskazuje to na brak zachowania przez ustawodawcę zasad lojalnego postępowania wobec obywateli.

Świadczy o tym również ocena uzasadnienia projektu powyższej zmiany jak też przebieg dyskusji parlamentarnej w trakcie drugiego czytania projektu nowelizacji, w której w wystąpieniach klubowych podważano jej zasadność. Mimo, iż sam art. 40 zamieszczony został w przepisach przejściowych ustawy, ustawodawca przy zmianie prawa nie posłużył się przydatną i konieczną w takich przypadkach techniką przepisów przejściowych, uwzględniającą sytuację prawną wskazanej w art. 29 kategorii osób i niwelującą element zaskoczenia obywatela nagłą zmianą prawa. Powyższe przesłanki świadczą, iż treść art. 40 ust. 1 i 4, w zakresie w jakim odnosi się do osób, które wypełniły dyspozycję zawartą w art. 29 ustawy przed jej nowelizacją, niezgodna jest z wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą zaufania

obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jednostki w znaczeniu jakie tej zasadzie nadało dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Kwestionowana regulacja nosi też cechy działania prawa wstecz przez to, iż niweluje skutki prawne, które dokonały się przed uchYLENIEM postanowień art. 29 ustawy.

Trybunał nie dopatrywał się również szczególnego uzasadnienia powyższej zmiany, w konkurencyjnych wobec zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa innych wartości konstytucyjnych.

3) podkreślić należy, że wskazana wyżej niezgodność kwestionowanego przepisu dotyczy jedynie sytuacji wiążącej się z objęciem jego zakresem zastosowania tej kategorii osób, które mając zaufanie do prawa mogły oczekiwać spełnienia przewidzianego w nim skutku tzn. że po rezygnacji z pełnienia funkcji publicznej nie będzie wobec nich prowadzone postępowanie lustracyjne. W pozostałym zakresie tj. w stosunku do osób, które nie skorzystały z możliwości zawartej w art. 29, trudno byłoby w treści tej regulacji doszukać się niezgodności z konstytucją. Treść tego przepisu, ze względu na przyjętą konstrukcję ustawy, pozostaje w dalszym ciągu, jedyną podstawą dla obowiązku złożenia oświadczeń lustracyjnych przez osoby pełniące określone w art. 3 ustawy funkcje publiczne, jak również prowadzenia wobec nich postępowania lustracyjnego.

W zakończeniu tej części rozważań Trybunał pragnie odnieść się do stanowiska Prokuratora Generalnego co do pierwszego z postawionych zagadnień w pytaniu prawnym.

Po pierwsze – stanowisko Prokuratora Generalnego błędnie zakłada interpretując uchylony art. 29 ustawy lustracyjnej, że nie można było złożyć rezygnacji, a więc skorzystać z postanowień art. 29 przed złożeniem oświadczenia lustracyjnego.

Zdaniem Trybunału art. 29 kładzie akcent na rezygnację ze sprawowania funkcji publicznej lub kandydowania na nią. Nic natomiast nie mówi o oświadczeniu lustracyjnym ani tym bardziej o kolejności czynności: najpierw oświadczenie lustracyjne a następnie rezygnacja. Jest sprawą oczywistą, że w przypadku kandydowania na funkcję oświadczenie musiało poprzedzić rezygnację.

Po drugie – argument, którego używa Prokurator Generalny dla uzasadnienia swego stanowiska, że w okresie obowiązywania art. 29 nie było Sądu Lustracyjnego, a więc, że pełniący funkcje nie mogli złożyć skutecznie oświadczenia lustracyjnego, pozbawiony jest uzasadnienia, bowiem w tym samym stopniu odnosi się do osób kandydujących na stanowisko (które według Prokuratora Generalnego mogły złożyć oświadczenie) jak i do osób pełniących już funkcje objęte lustracją. Okoliczność, że kandydaci składali oświadczenia do określonych

podmiotów – a pełniący nie mogli ich przesłać do Sądu Lustracyjnego, bo nie był powołany – była bez znaczenia prawnego, bowiem oświadczenia kandydujących na stanowiska także nie mogły być przekazane do Sądu Lustracyjnego. Dopiero ustawa z 18 czerwca 1998 r. nowelizująca ustawę lustracyjną rozstrzygnęła w art. 5 i 6 o sposobie przekazania oświadczeń lustracyjnych dla obydwu wymienionych powyżej grup osób. Obydwa te przepisy są przepisami jedynie instrukcyjnymi nie powiązanymi z treścią art. 29 ustawy. Zatem przed powołaniem Sądu Lustracyjnego zarówno kandydat na funkcję jak i pełniący już funkcję byli w tej samej sytuacji prawnej z punktu widzenia art. 29 ustawy, tzn. mogli zrezygnować z kandydowania na funkcję lub z pełnionej funkcji niezależnie od tego czy wcześniej złożyli czy nie złożyli oświadczenia.

Po trzecie – jeśli więc art. 29 ma mieć znaczenie prawne, to może być interpretowany tylko przez pryzmat rezygnacji z funkcji lub kandydowania na nią. Złożenie oświadczenia – (kandydaci do funkcji) lub nie złożenie oświadczenia lustracyjnego (pełniący w dniu wejścia w życie ustawy funkcje) – nie miało znaczenia dla sytuacji prawnej obydwu kategorii osób wymienionych w art. 29.

Po czwarte – próba ulokowania kandydatów na funkcje poza art. 40 ustawy lustracyjnej i dowodzenie, że art. 40 odnosi się tylko do pełniących funkcje, jest błędną interpretacją art. 40 bowiem ignoruje treść art. 29 a nadto nie uwzględnia faktu, że art. 40 powtarza obowiązek złożenia oświadczenia dla kandydatów a nadto formułuje obowiązek dla pełniących funkcje. Obejmuje więc obydwie kategorie osób wymienionych w art. 29. Przy interpretacji art. 40 uwagę należy zwrócić także na słowo „również”, które oddaje sens zakresu podmiotowego postanowień art. 40.

4. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Sądu Apelacyjnego jakoby treść art. 7 konstytucji wyrażająca zasadę legalizmu mogła być osobnym punktem odniesienia dla oceny konstytucyjności przytoczonych w pytaniu prawnym przepisów ustawy.

Treść powyższej zasady sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej obowiązku działania „na podstawie i w granicach prawa”. Działania tych organów, zgodnie z art. 7 konstytucji, są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania jak też określone granice jej działania. Wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg

podejmowania działań na podstawie prawa ściśle związany jest z wymogiem podejmowania działań w granicach prawa. Prawo udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo.

W dotychczasowym orzecznictwie TK zasada legalizmu wiązana była najczęściej z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego jak też zakazem naruszeń prawa przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego (np. *orzeczenia z: 20 października 1986 r., P. 2/86, 19 października 1993 r., K. 14/92, 15 marca 1995 r., K. 1/95, i 15 lipca 1996 r., U. 3/96, i uchwała z 10 maja 1994 r. W. 7/94*).

Z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, iż art. 7 Konstytucji RP odnoszony jest jako wzorzec konstytucyjny zasadniczo nie do oceny działania ustawodawcy lecz podmiotów stosujących kwestionowane przepisy ustawowe. Zarzut naruszenia zasady legalizmu wiązany jest bowiem nie z brakiem kompetencji prawotwórczej bądź też naruszeniem przez ustawodawcę trybu uchwalenia ustawy lecz z przyjętymi przez ustawodawcę regulacjami prawnymi prowadzącymi do możliwości wszczęcia przez Sąd postępowania lustracyjnego mimo uprzedniej rezygnacji osoby lustrowanej z funkcji publicznej, czy też możliwością orzeczenia przez Sąd o umorzeniu postępowania lustracyjnego „w przypadku braku dostatecznych dowodów pozwalających na ocenę prawdziwości oświadczenia”. Regulacje te jednak zawarte zostały w przepisach ustawy, uchwalonej w trybie nie wzbudzającym wątpliwości co do jego zgodności z przepisami prawa. Organy stosujące kwestionowane przepisy działały więc na podstawie i w granicach wyznaczonych przepisami obowiązującej ustawy z 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. Dopiero orzeczenie przez Trybunał o niezgodności z konstytucją zakwestionowanych przepisów wymienionych w pytaniu prawnym otwiera możliwość stwierdzenia naruszenia zasady legalizmu przez organy władzy publicznej w przypadku dalszego stosowania tych przepisów. Stwierdzenie takie nie należy jednak do Trybunału Konstytucyjnego.

5. Trybunał nie dopatrył się również niezgodności art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. z zasadą równości, tj. z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Samo uchylenie art. 29 ustawy i pozbawienie pewnej grupy osób skutków przyznanego im prawa, z którego oni już skorzystali nie oznacza naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP dlatego, że uchylenie art. 29 dotknęło swoimi skutkami określoną grupę osób będących zarówno wobec siebie jak i wobec art. 29 ustawy w takiej samej sytuacji prawnej bez wewnętrznego zróżnicowania.

Tylko wtedy, gdyby uchylenie art. 29 ustawy powodowało w swoich skutkach możliwość zróżnicowanego stosowania art. 40 ust. 1 i 2 w związku z art. 3 ustawy wobec osób będących w tej samej sytuacji prawnej lub faktycznej, moglibyśmy mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości tj. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

B. Odpowiedź na drugi punkt pytania Sądu Apelacyjnego co do zgodności art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy z 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 w brzmieniu „W przypadku braku dostatecznych dowodów pozwalających na ocenę prawdziwości oświadczenia Sąd orzeka o umorzeniu postępowania” z art. 2, 7 i 42 ust. 3 konstytucji, w których wyrażono zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności oraz domniemania niewinności, spełniałaby przewidziany w art. 193 konstytucji wymóg, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem tylko wtedy, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z konstytucją przepisów objętych pierwszym punktem pytania.

Skoro jednak Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu pierwszego punktu pytania prawnego orzekł o niekonstytucyjności tych przepisów, to merytoryczne rozstrzygnięcie przez Sąd Apelacyjny sprawy, w której wystąpiły wątpliwości co do konstytucyjności przepisów, w oparciu o które miałyby ją rozstrzygnąć, nie będą miały dla tej sprawy znaczenia. Sprawa ta bowiem zgodnie z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie podlega rozpoznaniu merytorycznemu, a tym samym rozstrzygnięciu o prawdziwości oświadczenia lustracyjnego w drodze żadnego z rodzajów orzeczeń przewidzianych w art. 22 ustawy z 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.

Kontrola zgodności aktu prawnego podjęta przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego sądu ma charakter kontroli incydentalnej. Przewidziana jest tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie prawne.

Przewidziany artykułem 193 konstytucji wymóg związku między pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem stanowi *signum specificum* tego środka zaskarżenia aktu prawnego. Sprawia, iż pytanie prawne, podobnie jak skarga konstytucyjna kwalifikowane jest do środków kontroli konkretnej aktów normatywnych. Ma ono nad skargą konstytucyjną tę przewagę, iż zapobiega rozstrzygnięciu sprawy na podstawie niekonstytucyjnego przepisu prawnego.

Bez względu na podstawę wszczęcia postępowania Trybunał Konstytucyjny przeprowadza zawsze kontrolę abstrakcyjną zakwestionowanego przepisu prawnego. Nie powoduje to jednak krzyżowania się funkcji poszczególnych środków zaskarżenia przepisów prawnych. Szczególna rola skargi konstytucyjnej została wyeksponowana w samej systematyce konstytucji – uregulowaniu jej w rozdziale II w części zatytułowanej „środki ochrony wolności i praw”. Podobną rolę pełni pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją.

Pominięcie w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym szczegółowej regulacji pytania prawnego sądu do Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż ustawodawca założył jego podobieństwo do pytania prawnego do Sądu Najwyższego. W zakresie bowiem nieuregulowanym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Najistotniejsze tego podobieństwa konsekwencje polegają na tym, iż z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić tylko skład orzekający sądu, który może zawiesić postępowania w sprawie do czasu rozstrzygnięcia pytania prawnego. Samo przyznanie kompetencji występowania przez sąd z pytaniem prawnym składowi orzekającemu akcentuje wymóg związku pytania prawnego z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd. Możliwość zawieszenia postępowania w sprawie przez sąd do czasu rozstrzygnięcia pytania prawnego wzmacnia dodatkowo znaczenie wymogu związku pytania prawnego ze sprawą.

Zagadnienia zaś prawne budzące wątpliwości co do konstytucyjności przepisów prawnych stosowanych w orzecznictwie sądowym mogą być podnoszone zwłaszcza we wnioskach I Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Wnioski upoważnionych organów o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego są bowiem środkami kontroli abstrakcyjnej aktów normatywnych.

Istota odmienności rozstrzygnięć pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego w relacji do rozstrzygnięć pytań prawnych do Sądu Najwyższego wyraża się w tym, iż

rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wiąże nie tylko skład orzekający w sprawie, ale także przesądza o konstytucyjności przepisu prawnego *in abstracto*.

Choć znaczenie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wykracza poza ramy konkretnego postępowania w sprawie, to zakres rozstrzygania Trybunału w tym postępowaniu delimitowany jest znaczeniem odpowiedzi na pytanie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Skład orzekający zwraca się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego tylko wtedy, gdy podejmie wątpliwość co do konstytucyjności przepisu prawnego w oparciu o który rozstrzygnie sprawę. W uzasadnieniu pytania prawnego skład orzekający wykazuje zarówno, iż poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis prawny ma znaczenie dla rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, jak i wątpliwości co do konstytucyjności tego przepisu. Trybunał Konstytucyjny nie jest związany oceną składu orzekającego ani w przedmiocie znaczenia zaskarżonego przepisu dla rozstrzygnięcia sprawy, ani oceną jego konstytucyjności.

Zagadnienie odmiennej oceny przez Trybunał Konstytucyjny znaczenia zaskarżonego przepisu prawnego dla rozstrzygnięcia sprawy może budzić wątpliwości, gdy z oceny stanu faktycznego sprawy nie wynika jednoznacznie, w oparciu o jaki przepis prawny sprawa powinna być rozstrzygnięta. Biorąc jednak pod uwagę, iż art. 193 konstytucji wyznacza nie tylko przedmiot pytania prawnego ale i przedmiot odpowiedzi na to pytanie, delimituje więc zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wszczętych w drodze pytania prawnego, to należy przyjąć, iż ostateczna ocena znaczenia zaskarżonego przepisu prawnego dla rozstrzygnięcia sprawy należy do Trybunału.

Problem ten nie występuje wówczas, gdy pytanie prawne sformułowane w kilku punktach dotyczy różnych przepisów prawnych, a rozstrzygnięcie Trybunału o niekonstytucyjności jednego z nich wyklucza zastosowanie w sprawie przepisu objętego innym punktem pytania. W takim bowiem przypadku orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego kreuje nowy stan prawny, odmienny od tego, który obowiązywał w chwili podjęcia przez skład orzekający uchwały o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny odpowiadając na pytanie prawne nie może nie uwzględnić konsekwencji swego orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu prawnego objętego innym punktem tego pytania. Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Biorąc pod uwagę powyższe wywody oraz argumenty przytoczone przez Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu do pytania prawnego – Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w

sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego
od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r.
w sprawie o sygn. P. 3/00

Nie podzielając rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego co do umorzenia postępowania w odniesieniu do pkt. 2 pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie, dotyczącego zgodności z konstytucją art. 22 ust. 2 zdanie drugie ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, zwanej dalej ustawą lustracyjną, zgłaszam w tej części zdanie odrębne.

Ze stanowiskiem TK różni mnie ocena „zbędności” orzekania we wskazanym zakresie. Najkrócej ujmując, TK wyszedł z założenia, że w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 ustawy (odpowiedź na pytanie zawarte w pkt. 1 postanowienia Sądu Apelacyjnego), będzie musiało nastąpić umorzenie postępowania lustracyjnego w tej sprawie. Takie zaś zakończenie postępowania rozrywa zależność orzeczenia w postępowaniu lustracyjnym od odpowiedzi na pytanie co do konstytucyjności art. 22 ust. 2 zdanie drugie powołanej ustawy.

Tego rodzaju założenie uważam za błędne. Zbędność wydania orzeczenia zawiera wprawdzie ocenę w kategoriach pragmatycznych, jednakże właśnie ten wzgląd nakazuje rozważenie umorzenia zarówno w kontekście tej sprawy, jak i konstytucyjnego porządku prawnego. Bezsporne jest, że Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 193 konstytucji występując do TK z pytaniem prawnym, musiał brać pod uwagę różne potencjalnie warianty rozstrzygnięcia, żadnego z nich nie mógł przesądzić. Ocena zależności rozstrzygnięcia toczącej się przed danym sądem sprawy od odpowiedzi na pytanie prawne, pozostawiona jest sądowi orzekającemu w konkretnej sprawie, chyba że już z treści pytania wynika, że nie odpowiada ono wymaganiom z

art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W razie braków formalnych TK powinien wezwać do ich usunięcia. W tej zresztą sprawie pytanie zostało sformułowane w sposób nie budzący żadnych wątpliwości i dlatego stanowiło skuteczną czynność powodującą wszczęcie postępowania przed Trybunałem.

Zajęcie przez TK stanowiska, że zdarzenie następce w postaci stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów wymienionych w pkt. 1 pytania prawnego, czyni zbędnym orzekanie w pozostałym zakresie, jest – moim zdaniem – niedopuszczalnie formalistyczne. Procedura kontroli konkretnej służy nie tylko rozstrzygnięciu przez sąd sprawy, z której wątpliwość wynika, ale także kształtowaniu orzecznictwa w innych identycznych lub podobnych sprawach. Walor pytań prawnych bowiem tkwi zarówno w orzeczeniu TK stwierdzającym niezgodność z konstytucją, i w konsekwencji powodującym usunięcie z systemu prawnego niekonstytucyjnych aktów normatywnych (przepisów prawnych), jak i w orzeczeniu stwierdzającym zgodność z konstytucją, i tym samym usuwającym powstałe wątpliwości konstytucyjne. Wbrew więc pojawiającym się w tej sprawie twierdzeniom, procedura kontroli konkretnej odgrywa istotną rolę dla kształtowania obiektywnego porządku prawnego. Można, oczywiście, wyjść z założenia, że umorzenie postępowania w tej sprawie nie zamyka sądowi drogi do wystąpienia z kolejnym pytaniem prawnym, wynikającym już z innej sprawy, ale takie założenie wydaje mi się być niedopuszczalnie formalistyczne.

Podkreślić trzeba, że zakwestionowany art. 22 ust. 2 powołanej ustawy dotyczy końcowego orzekania przez sąd lustracyjny, nie ma więc jedynie incydentalnego charakteru. Odpowiedź na pytanie, czy jedno z przewidzianych w tym przepisie rozstrzygnięć jest zgodne z konstytucją i może być stosowane, ma fundamentalne znaczenie. Tu orzekający sąd nie może w drodze wykładni odrzucić ewentualności umorzenia postępowania z „braku dowodów pozwalających na ocenę prawdziwości oświadczenia”. Nie może sam odpowiedzieć, i to jeszcze ze skutkiem *erga omnes*, czy stosowanie takiego rozstrzygnięcia jest zgodne ze standardami państwa prawnego, a w szczególności czy w sytuacji obiektywnej niemożności lub subiektywnej bezzradności można przerzucić skutki tego stanu rzeczy na lustrowanego. W polskiej tradycji prawnej, odwołującej się do państwa prawnego czy praworządnego, głęboko tkwi przekonanie, że merytoryczne rozstrzygnięcie nigdy nie może być podjęte kosztem osoby pociągniętej do jakiegokolwiek odpowiedzialności. Odmienne rozumowanie może budzić niepokój z aksjologicznego punktu widzenia (ochrony prawnej godności, czci i dobrego imienia), tym większy gdy wziąć pod uwagę przedstawione na rozprawie przed Trybunałem

Konstytucyjnym wywody przedstawiciela Sejmu co do niszczenia (zniszczenia) lub zdekompletowania materiałów dawnego MSW.

Na koniec pragnę wyrazić myśl bardziej ogólną: zdanie odrębne jest zawsze uzewnętrznionym wyrazem niejednomyslności lub wręcz rozbieżności poglądów składu orzekającego. Stanowi – moim zdaniem bardzo ważne – źródło informacji o wątpliwościach, jakie ujawniają się w procesie stosowania określonego aktu normatywnego (określonych przepisów prawnych). Jeżeli ustawodawca otrzymuje tego rodzaju sygnały i z nich nie czyni użytku dla doskonalenia systemu prawnego, to przejmuje polityczną odpowiedzialność za skutki funkcjonowania aktu mogącego w praktyce rodzić takie wątpliwości.

Z tych wszystkich względów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Mączyńskiego

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r.

w sprawie o sygn. P. 3/00

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. w części zawierającej postanowienie o umorzeniu postępowania, ponieważ uważam, że w tej sprawie brak okoliczności mogących stanowić podstawę umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie drugiego z pytań prawnych przedstawionych przez Sąd Apelacyjny Wydział V Lustracyjny, uzasadniając to tym, że sprawa, w związku z którą pytanie to zostało przedstawione, nie podlega rozpoznaniu merytorycznemu, a w związku z tym zbędne jest wydanie wyroku dotyczącego tego pytania prawnego.

Pytanie prawne jest instytucją rangi konstytucyjnej. Jej podstawę stanowi art. 193 konstytucji. Zgodnie z tym, co zostało powiedziane w końcowej części tego przepisu, dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu uzależniona jest od istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie i rozstrzygnięciem sprawy toczącej

się przed przedstawiającym to pytanie sądem. Istota tej zależności nie została sprecyzowana ani w przepisach konstytucji ani w przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W art. 32 ust. 3 tej ustawy powiedziano jedynie, że pytanie prawne – oprócz spełnienia określonych w ust. 1 wymagań dotyczących wniosku – powinno ponadto „wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na to pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”. Rozważając treść tych przepisów dochodzę do przekonania, że przewidziana w nich zależność ma charakter treściowy (merytoryczny) i polega na tym, że przepis, którego zgodność z konstytucją jest kwestionowana przez sąd przedstawiający pytanie prawne, należy do przepisów podlegających zastosowaniu w rozpatrywanej przez ten sąd sprawie, w szczególności – mogących stanowić podstawę jej rozstrzygnięcia. Zależność ta jest zatem oparta na odpowiedniej relacji między treścią danego przepisu i stanem faktycznym danej sprawy, polegającej na tym, że stan faktyczny tej sprawy jest objęty zakresem zastosowania wyrażonej w tym przepisie normy prawnej. Z art. 193 konstytucji wynika ponadto, że zależność ta powinna istnieć w czasie przedstawienia pytania prawnego. Do stwierdzenia istnienia tej zależności powołany jest sąd rozpoznający sprawę, w związku z którą przedstawione zostaje pytanie prawne (por. *wyrok TK z 6 lipca 1999 r., P. 2/99 i postanowienie TK z 22 marca 2000 r., P. 12/98*). Skoro jednak zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pytanie prawne powinno zawierać wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na nie **może** mieć wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy sądowej, to uzasadnione jest dopuszczenie możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli prawidłowości stanowiska zajętego w tej kwestii przez sąd przedstawiający pytanie prawne. Potrzebę dopuszczenia takiej kontroli uzasadnia spostrzeżenie, że do Trybunału Konstytucyjnego trafiają także pytania prawne, których zakres ujęty został zbyt szeroko i obejmuje także przepisy ewidentnie nie mające wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało przedstawione. Jeżeli zatem pytanie prawne dotyczyłoby przepisu, które nie pozostaje w określonej wyżej zależności z rozpatrywaną sprawą, to jego przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu naruszałoby art. 193 konstytucji. W konsekwencji postępowanie wszczęte przez przedstawienie takiego pytania prawnego powinno zostać umorzone, jednakże nie z powodu zbędności, ale z powodu niedopuszczalności orzekania.

Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca. Pytanie prawne zostało przedstawione przez sąd (skład orzekający) rozpoznający sprawę lustracyjną, zaś przedmiotem tego pytania jest przepis dotyczący takich właśnie spraw. W uzasadnieniu postanowienia z 2 lutego 2000 r. Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie przedstawionego pytania

prawnego może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia tej sprawy. Stanowisko to Sąd podtrzymał w piśmie procesowym z 1 marca 2000 r., zawierającym odpowiedź na stanowisko Prokuratora Generalnego, gdzie znaczenie rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z konstytucją przepisu stanowiącego przedmiot pytania prawnego dla rozstrzygnięcia tej sprawy, a także innych toczących się przed tym Sądem spraw, zostało określone jako „fundamentalne”. W tej sytuacji należy przyjąć, że spełniona została przesłanka przewidziana w art. 193 konstytucji.

Na marginesie zaznaczyć należy, iż w świetle art. 193 konstytucji nie ma znaczenia to, w jakim stadium postępowania sąd powziął wątpliwości skłaniające go do przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Pytanie prawne może być przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu nie tylko wtedy, gdy będący jego przedmiotem przepis został już zastosowany, a wątpliwości co do jego zgodności z konstytucją nasunęły się sądowi rozpoznającemu sprawę w trybie kontroli instancyjnej, ale i – a nawet przede wszystkim – wtedy, gdy sprawa toczy się dopiero przed sądem I instancji. Nie ma przy tym podstaw do wymagania, aby sąd ten wskazał Trybunałowi Konstytucyjnemu okoliczności faktyczne, przesadzające o zastosowaniu tego właśnie, a nie innego przepisu. Konkretnie – sąd czyniący przedmiotem pytania prawnego art. 22 ust. 2 zd. 2 tzw. ustawy lustracyjnej nie musi (a nawet – nie może) wykazywać, że zebrany w danej sprawie materiał dowodowy nie pozwala na ocenę prawdziwości oświadczenia złożonego przez osobę lustrowaną.

Od zależności rozumianej w przedstawiony wyżej sposób wyraźnie odróżnić trzeba innego rodzaju związek między odpowiedzią na pytanie prawne i sprawą, na tle której pytanie to zostało przedstawione. Chodzi mianowicie o zależność związaną z istnieniem przesłanek procesowych, czyli okoliczności warunkujących dopuszczalność wszczęcia w określonej sytuacji postępowania sądowego, a w dalszej perspektywie – merytoryczne rozstrzygnięcie wszczętej sprawy. Na pozór mogłoby się wydawać, że skoro brak przesłanki procesowej wyłącza prowadzenie postępowania w sprawie, to nie może być mowy o istnieniu zależności między rozstrzygnięciem tej sprawy i odpowiedzią na przedstawione w trakcie jej rozpoznawania pytanie prawne. Rzecz jednak w tym, że do badania istnienia przesłanek procesowych i ich wpływu na tok postępowania powołane są tylko i wyłącznie sądy właściwe dla rozpoznawania tych spraw, a nie Trybunał Konstytucyjny. Zasada ta obowiązuje także wtedy, gdy brak przesłanki procesowej jest znany Trybunałowi Konstytucyjnemu. Stanowisko takie zajmował dotychczas konsekwentnie Trybunał Konstytucyjny (np. udzielając odpowiedzi na pytanie prawne, mimo że w sprawie, w związku z którą przedstawiono to pytanie, brak przesłanek procesowych był łatwo dostrzegalny, zob. *K. 1/98*).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że jego wyrok orzekający o niezgodności z konstytucją przepisu objętego pierwszym z przedstawionych mu pytań prawnych „kreuje nowy stan prawny”, wykluczający możliwość zastosowania w konkretnej sprawie przepisu będącego przedmiotem drugiego pytania prawnego. Oznacza to, że wbrew treści art. 193 konstytucji jako chwilę miarodajną dla oceny warunków dopuszczalności pytania prawnego Trybunał przyjął nie chwilę przedstawienia pytania prawnego, a nawet nie chwilę wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, ale umiejscowiony w dalszej przyszłości punkt czasowy. Utrata mocy obowiązującej przepisu ustawowego, którego niezgodność z konstytucją została stwierdzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, następuje bowiem nie w chwili wydania tego wyroku, ale w chwili jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 2 i 3 konstytucji, art. 79 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Jeszcze istotniejsze znaczenie ma fakt, że Trybunał Konstytucyjny jako podstawę umorzenia postępowania przyjął własną prognozę co do treści orzeczenia, jakie w danej sprawie wyda sąd, który przedstawił pytanie prawne. Tymczasem nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego ani określanie treści orzeczenia, które powinien wydać sąd przedstawiający pytanie prawne, ani nawet wypowiadanie przewidywań co do treści tego orzeczenia. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie jest władny rozstrzygać, czy przepis, który ze względu na swą treść może być zastosowany w sprawie, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne, rzeczywiście zostanie w tej sprawie zastosowany.

Nie mogę również zgodzić się z wypowiedzianym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego poglądem, jakoby pominięcie w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym „szczegółowej regulacji” pytania prawnego miało wskazywać, że „ustawodawca założył jego podobieństwo do pytania prawnego do Sądu Najwyższego”, co ma być zgodne z zasadą odpowiedniego stosowania w zakresie nie uregulowanym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym przepisów kpc. Trybunał Konstytucyjny nie wskazał wyraźnie, w jakim punkcie tej regulacji dostrzega lukę, wymagającą uzupełnienia w drodze odpowiedniego stosowania przepisów kpc. Z całokształtu zawartych w uzasadnieniu wywodów można domyślić się, że chodzi o brak przepisu upoważniającego do odmowy odpowiedzi na pytanie prawne.

Ustosunkowując się do tej części uzasadnienia wypada zacząć od stwierdzenia, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zawiera wyczerpującą regulację dotyczącą postępowania w sprawach zainicjowanych przedstawieniem pytania prawnego. Na regulację tę składają się zarówno przepisy ogólne (dotyczące ogółu spraw rozpoznanych przez Trybunał

Konstytucyjny) jak przepisy szczególne dotyczące właśnie takich spraw (np. art. 31-34, 41-45). Jeżeli zaś ustawodawca regulując kwestię przesłanek przedstawienia pytania prawnego nie wyszedł poza treść art. 193 konstytucji (por. art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), to oznacza to po prostu, że uznał on regulację zawartą w tym przepisie za wyczerpującą i nie wymagającą rozwinięcia w przepisach ustawowych. Skoro zaś postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oparte jest na zasadzie legalizmu procesowego, a nie oportunizmu procesowego, to w sytuacji, gdy spełnione zostały przesłanki określone w art. 193 konstytucji, Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek rozstrzygnięcia przedstawionego mu pytania prawnego.

Dopuszczalność posiłkowego stosowania przepisów kpc, oparta na art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, niczego w tym zakresie nie może zmienić. Nie mogę zresztą zrozumieć, jaki związek ma rzekome podobieństwo pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego i pytania prawnego do Sądu Najwyższego z odpowiednim stosowaniem przepisów kpc w zakresie nie uregulowanym przepisami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, skoro przepisy kpc nie znają instytucji pytań prawnych. Termin „pytanie prawne” już od kilkunastu lat zniknął także z przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Art. 390 kpc dopuszcza przedstawienie Sądowi Najwyższemu przez sąd rozpatrujący apelację „zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości”, przy czym uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie, a nadto Sąd Najwyższy jest władny przejąć sprawę do rozpoznania. Analogiczne uregulowanie dotyczące postępowania kasacyjnego przewiduje art. 393¹⁴ kpc. Nie widzę możliwości zastosowania żadnego z tych przepisów do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wymienione przepisy kpc (a także podobny, choć inaczej sformułowany, art. 441 kpk) są tylko uzupełnieniem regulacji zawartej w art. 13 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 13, poz. 48 ze zm.). W punktach 3 i 4 przepis ten mówi o podejmowaniu przez Sąd Najwyższy uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecnictwie oraz uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie. Do przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych na podstawie art. 13 pkt 4 uprawnione są składy orzekające Sądu Najwyższego i sądy określone w przepisach szczególnych (czyli właśnie w wymienionych wyżej przepisach kpc i kpk). Nietrudno dostrzec, że podobieństwo instytucji uregulowanej w art. 193 konstytucji oraz uregulowanej w art. 13 pkt 4 ustawy o Sądzie Najwyższym jest czysto zewnętrzne i nieistotne. Instytucje te dzielą natomiast głębokie różnice. Pytanie prawne może

przedstawić każdy sąd, zagadnienie prawne – tylko określony sąd, rozpoznający sprawę w II instancji. Sąd Najwyższy może przyjąć sprawę do rozpoznania, możliwość ta z oczywistych względów nie wchodzi w grę co do Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim zaś uchwała Sądu Najwyższego wiąże tylko w danej sprawie, zaś wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 konstytucji), a więc jego skutki prawne wychodzą poza sprawę, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Różnica ta jest podyktowana odmiennością funkcji obu instytucji – przedstawienie zagadnienia prawnego ma ułatwić prawidłowe rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, zaś przedstawienie pytania prawnego – rozstrzygnąć (pozytywnie lub negatywnie) wątpliwości dotyczące zgodności przepisu prawnego z konstytucją lub z przepisem wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Z tego względu inaczej przedstawia się zależność między rozstrzygnięciem konkretnej sprawy z rozstrzygającą zagadnienie prawne uchwałą Sądu Najwyższego – z jednej strony i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w następstwie przedstawienia pytania prawnego – z drugiej strony. Pytanie to jest wprawdzie genetycznie związane z konkretną sprawą, ale rozstrzygający je wyrok ma znaczenie nie tylko dla tej sprawy, ale dla wszystkich spraw, w których aktualne może być zastosowanie przepisu stanowiącego przedmiot pytania prawnego. Okoliczność ta powinna być wzięta pod uwagę podczas dokonywania oceny, czy wydanie wyroku mającego zawierać odpowiedź na pytanie prawne jest zbędne. Zgodnie z art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym Sąd ten może odmówić podjęcia uchwały rozstrzygającej przedstawione mu zagadnienie prawne, jeżeli uzna, że nie zachodzi potrzeba rozstrzygnięcia wątpliwości albo z innych uzasadnionych przyczyn. Brak podobnej regulacji w przepisach regulujących instytucję pytań prawnych nie stanowi luki prawnej, podlegającej wypełnieniu w drodze analogii do art. 20 ustawy o Sądzie Najwyższym, ale jest bezpośrednią konsekwencją swoistych cech instytucji pytania prawnego.

Z przedstawionych wyżej względów uważam umorzenie postępowania w niniejszej sprawie za pozbawione podstaw prawnych.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Safjana

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r.

w sprawie o sygn. P. 3/00

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; dalej ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. (*sygn. P. 3/00*) o umorzeniu postępowania w zakresie pkt. 2 postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, V Wydziału Lustracyjnego z 2 lutego 2000 r. o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

Zdanie odrębne odnosi się do kwestii stanowiącej podstawę umorzenia postępowania w sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, a mianowicie zbędności wydania orzeczenia w zakresie pkt. 2 pytania prawnego Sądu Apelacyjnego. Nie zgadzam się z argumentacją Trybunału Konstytucyjnego, co sprawia, że odmienna jest moja ocena wystąpienia przesłanek umorzenia postępowania w analizowanej sprawie.

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, jakoby ocena konstytucyjności przepisu wskazanego w pkt. 1 pytania prawnego przesądziła o zbędności wydania orzeczenia w zakresie pkt. 2. Stanowisko to opiera się na założeniu, że przepis ten nie będzie już mógł stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, a więc pytanie wykraczałoby poza ramy określone w art. 193 konstytucji. Ocena spełnienia przesłanek dopuszczalności pytania prawnego dotyczącego kilku przepisów prawnych musi być dokonywana odrębnie w stosunku do każdego z przepisów. Jego relewantność nie jest w konsekwencji, moim zdaniem, uzależniona od orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności czy też niekonstytucyjności jednego z zakwestionowanych przepisów, ponieważ zależność taka nie wynika z treści odpowiednich przepisów konstytucji ani też regulacji ustawy o TK. To do właściwego sądu należy określenie konsekwencji wynikających z rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego i podjęcie stosownych decyzji proceduralnych. Nazbyt szerokie ujęcie przesłanek oceny merytorycznej zasadności pytania prawnego mogłoby prowadzić nie tylko do faktycznego ograniczenia kompetencji sądu do przedstawiania pytań prawnych, ale w istocie oznaczałoby znaczną ingerencję w wyłączną kompetencję sądu do określenia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Przyjęcie innego stanowiska – wyznaczenia stosunkowo wąskich granic dopuszczalności pytania prawnego – prowadzi do zakwestionowania funkcji regulacji konstytucyjnej, która wprowadza instytucję zasadniczo odbiegającą od klasycznych postaci pytań prawnych regulowanych w ramach właściwych procedur sądowych.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o TK każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego została zatem uzależniona od spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej (sąd – skład orzekający sądu – musi być właściwy dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, w związku z którą pojawiło się pytanie prawne), przedmiotowej (przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie kwestia oceny zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą) i funkcjonalnej (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem).

O ocenie dopuszczalności pytania prawnego, a więc spełnieniu powyższych przesłanek, decyduje chwila złożenia, a więc wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dotyczy to w szczególności omówionej wyżej przesłanki funkcjonalnej, a więc zasadności pytania prawnego z punktu widzenia konkretnego rozstrzygnięcia sądu, które ma zapaść w toczącym się postępowaniu. Oczywiście zbędność orzekania może ujawnić się – z innych przyczyn – również w późniejszych stadiach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (np. na skutek uchylenia przepisu, który jest przedmiotem orzekania). Nie wydaje się natomiast, aby na ocenę co do dopuszczalności pytania prawnego wpływało niejako *ex post* samo rozstrzygnięcie merytoryczne Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie jednej z kwestii prawnych przedstawionych w pytaniu. Oznaczałoby to bowiem, że przesłanka dotycząca związku pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy a odpowiedzią na pytanie prawne, o której mowa w art. 193 konstytucji, ma charakter relatywny i zmienny, w zależności od stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przyjętego co do poszczególnych kwestii prawnych zawartych w pytaniu. Wystąpienie takiej zależności funkcjonalnej jest przez samą konstytucję (art. 193) związane z momentem stawiania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Przeciwnie stanowisko byłoby uwikłane w wewnętrzną sprzeczność; wymaganie stawiane sądowi występującemu z pytaniem prawnym traciłoby swą prawną relewantność na kolejnych etapach postępowania przed Trybunałem – w wyniku merytorycznych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego.

W przedmiotowej sprawie w momencie złożenia pytania prawnego wszystkie przesłanki jego dopuszczalności były spełnione, co zresztą nie zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Przedstawione w pkt. 2 postanowienia Sądu Apelacyjnego pytanie

prawne co do zgodności art. 22 ust. 2 zdanie drugie 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 z 1999 r. Dz.U. Nr 42, poz. 428 ze zm.; dalej ustawa lustracyjna) z art. 2 (zasadą demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasadą praworządności) i art. 42 ust. 3 (zasadą domniemania niewinności) Konstytucji RP spełniało przesłankę funkcjonalną. Sąd Lustracyjny na podstawie wniosku Rzecznika Interesu Publicznego wszczął bowiem postępowanie w sprawie Krzysztofa S. i stanął przed koniecznością zastosowania przepisów budzących, zdaniem sądu, poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucją. Bez względu na to, w jakim stopniu kwestie będące przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku – objęte zakresem pkt. 1 pytania prawnego – mogą ewentualnie rzutować na sytuację osoby lustrowanej, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien antycypować dalszego przebiegu postępowania przed Sądem Apelacyjnym i twierdzić, że *in casu* wątpliwości już nie występują. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga bowiem o faktach, ale o konstytucyjności aktów normatywnych. Fakty nie są zatem przedmiotem oceny, analiz ani ustaleń dokonywanych przez Trybunał Konstytucyjny. Powtórzmy więc, Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga wyłącznie o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W niniejszej sprawie nie wystąpiła więc przesłanka zbędności orzekania w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Kontrola konstytucyjności aktu normatywnego przeprowadzana przez Trybunał Konstytucyjny w związku z pytaniem prawnym ma charakter kontroli konkretnej. Kontrola ta jest uruchamiana w związku z konkretną sprawą, ale zmierza jednak, tak jak przy kontroli abstrakcyjnej, do oceny konstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego. Dwoisty charakter pytania prawnego przejawia się zatem w tym, że będąc formą kontroli konkretnej – zainicjowanej w związku z toczącą się przed sądem sprawą – doprowadzić ma ono do wyeliminowania z porządku prawnego niekonstytucyjnego aktu normatywnego. W znaczeniu funkcjonalnym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczęte w trybie art. 193 konstytucji ma charakter subsydiarny względem postępowania sądowego, jednak w sensie przedmiotowym – po skierowaniu do rozstrzygnięcia – nabiera charakteru autonomicznego i niezależnego od postępowania sądowego. Przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bowiem zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego nie tylko dla zapewnienia prawidłowej, indywidualnej ochrony prawnej w sprawie toczącej się przed sądem, lecz także, a może nawet przede wszystkim, w celu autorytatywnego stwierdzenia w drodze powszechnie obowiązującego orzeczenia, czy określony akt normatywny jest zgodny, czy też

niezgodny z konstytucją. Dwoistość funkcji kontroli konkretnej realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny wskazuje zatem na zasadność odmiennego traktowania pytania prawnego od klasycznych środków przewidzianych w innych procedurach. Funkcja pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest zupełnie inna niż pytań prawnych kierowanych do sądów, przede wszystkim z uwagi na odmienny zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (tylko Trybunał Konstytucyjny jest władny orzekać o konstytucyjności aktów normatywnych) oraz ze względu na skuteczność i charakter prawny orzeczenia (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają przecież moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne – art. 190 ust. 1 konstytucji).

Kontrola konstytucyjności prawa również w takich przypadkach pełni zatem funkcję ogólną, oderwaną od konkretnych okoliczności sprawy. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w trybie kontroli konkretnej ma bowiem, zgodnie z ogólną zasadą, walor orzeczenia powszechnie obowiązującego, a więc może stanowić podstawę dla rozstrzygnięcia we wszystkich innych postępowaniach sądowych, w których wystąpiła dana kwestia konstytucyjności przepisu prawa. Już choćby z tej racji nie znajduje uzasadnienia odnoszenie przesłanki zbędności orzekania z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wyłącznie do sytuacji konkretnej sprawy, w której pojawiła się celowość wystąpienia z pytaniem prawnym. Nie bez znaczenia jest więc fakt, że problem zawarty w pkt. 2 pytania prawnego może mieć istotne znaczenie dla ustalenia gwarancji procesowych w innych toczących się postępowaniach lustracyjnych.

Istnieje w konsekwencji potrzeba ostrożnego wyznaczania granic oceny dopuszczalności i zasadności pytania prawnego. Na marginesie można zauważyć, że nie są również przekonujące argumenty na rzecz umorzenia postępowania przedstawione przez Prokuratora Generalnego. Nie jest bowiem przedmiotem oceny Trybunału kwestia, czy faza toczącego się postępowania lustracyjnego *in casu* uzasadniała powzięcie wątpliwości przez sąd, które mogłyby wskazywać na celowość wydania orzeczenia na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy lustracyjnej, tj. o umorzeniu postępowania. Wymaganie, aby Sąd Lustracyjny występujący z pytaniem prawnym uzasadnił istnienie takich wątpliwości, a więc co do faktów i dowodów przedstawionych w toku postępowania lustracyjnego, musiałoby bowiem oznaczać daleko idącą ingerencję w sam przebieg tego postępowania i naruszać zasadę swobodnej oceny dowodów, stanowiącą fundament sędziowskiej niezawisłości.

W związku z powyższym należy uznać, że w przypadku będącym przedmiotem analizy w obecnej sprawie spełnione zostały wskazane wyżej przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, pozwalające na orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności albo

niezgodności z konstytucją przepisu zakwestionowanego w pkt. 2 pytania prawnego Sądu Apelacyjnego.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne do stanowiska wyrażonego we wskazanym wyżej postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Janusza Trzcíńskiego

od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r.

w sprawie o sygn. P. 3/00

Zgłaszam zdanie odrębne od orzeczenia ogłoszonego w dniu dzisiejszym w odniesieniu do postanowienia o umorzeniu postępowania w zakresie pytania prawnego w sprawie zgodności z konstytucją art. 22 ust. 2 zd. 2 ustawy z 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.

Uważam, iż nie było dostatecznych przesłanek dla podjęcia takiej decyzji a w szczególności poddaję w wątpliwość sposób uzasadnienia tego postanowienia nie uwzględniający argumentów przemawiających na rzecz rozpatrzenia pytania prawnego. Zaprezentowanie przez TK tylko argumentów na rzecz umorzenia postępowania nie spełnia wymogów potrzebnej w takim przypadku wszechstronnej analizy postanowień konstytucji i ustawy o TK regulujących instytucję pytań prawnych.

Po pierwsze należy przypomnieć, że pytanie prawne, obok wniosku do TK i skargi konstytucyjnej jest formą wszczęcia postępowania o stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z konstytucją. Zadawane jest wtedy, jeżeli sąd dojdzie do wniosku, że od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed sądem sprawy.

Na czym polega pytanie prawne sądu? – na pytaniu tylko o konstytucyjność aktu

normatywnego, który odnosi się do toczącej się sprawy. A w jaki sposób od odpowiedzi TK zależy rozstrzygnięcie toczącej się sprawy? – Otóż w taki sposób, że sąd dowie się, iż akt normatywny niezgodny z konstytucją zostaje usunięty z porządku prawnego lub jako zgodny z konstytucją w nim pozostaje.

Pytanie prawne ma zatem do spełnienia dwie funkcje – jedną obiektywną, tzn. usunięcie niezgodnego z konstytucją aktu normatywnego z porządku prawnego i drugą funkcję – pochodną od tej pierwszej, mającą znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. To „znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy” polega na tym, że jeżeli pozostawi się w porządku prawnym akt niezgodny z konstytucją, to sądy będą go stosować. TK nie rozważył tego zagadnienia podwójnej funkcji pytania prawnego.

Po drugie nie można zgodzić się z poglądem zawartym *implicite* w postanowieniu o umorzeniu postępowania co do art. 22 ust. 2 zd. 2 ustawy konstytucyjnej, że to TK ma badać przesłankę, zawartą w art. 193 konstytucji i art. 3 ustawy, o zależności pomiędzy pytaniem sądu a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem sprawy. Należy stanąć na stanowisku (wyrażonym już we wcześniejszych orzeczeniach), że to sąd kierujący pytanie, w momencie jego formułowania, ma być przekonany o istnieniu takiego związku. Nie oznacza to jednak, że TK jest zupełnie eliminowany od oceny pytania prawnego. TK ma prawo zbadać, czy akt normatywny, o który pyta sąd jest tym aktem, który będzie podstawą orzeczenia lub czy będzie mógł być zastosowany w sprawie. Idzie o to, aby sąd nie zapytał o akt normatywny czy przepis nie pozostający w związku ze sprawą i spodziewanym orzeczeniem. TK może badać także przesłanki formalne pytania prawnego, ale tylko na etapie wstępnym postępowania przed TK, a nie końcowym przy wydawaniu orzeczenia – np. czy pytanie prawne pochodzi od uprawnionego podmiotu i czy forma pytania jest odpowiednia.

Po trzecie ekonomika postępowania przed TK i wzgląd na zasadę państwa prawnego przemawiają za tym, że nawet wtedy, gdy zależność pomiędzy pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem toczącej się sprawy wydaje się nie być bezpośrednia – to jest w interesie porządku prawnego rozstrzygnięcie o tym czy akt normatywny jest czy nie jest niezgodny z konstytucją. Alternatywą dla aktywności TK będzie musiało być rozstrzyganie podobnych spraw przez sąd samodzielnie, z tym, że skutek niezastosowania aktu normatywnego jako sprzecznego z konstytucją, będzie miał znaczenie tylko dla tej jednej, konkretnej sprawy albo konieczność ponownego złożenia do TK pytania prawnego o zgodność z konstytucją art. 22 ust. 2 zd. 2, przy okazji innej sprawy toczącej się przed Sądem Lustracyjnym.

Po czwarte nie można uznać argumentu TK, że po rozstrzygnięciu przez TK o

niekonstytucyjności art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 ustawy lustracyjnej w rozpatrywanej sprawie nie było podstaw do orzekania o art. 22 ust. 2 zd. 2 ustawy. Dlatego nie można uznać tego argumentu, ponieważ TK mógłby orzec zgodnie z systematyką ustawy najpierw o art. 22 ust. 2 zd. 2 ustawy a następnie o art. 40 ust. 1 i 4 w związku z art. 3 ustawy. Wtedy okazałoby się, iż argument jest pozorny, a nigdzie w przepisach ustawy o TK i innych nie ma wyrażonej reguły, że TK powinien orzekać w kolejności zadawanych przez sąd pytań.

Reasumując, uważam, że TK nie rozważył wszystkich możliwych do wzięcia pod uwagę argumentów podejmując decyzję o umorzeniu postępowania w pkt. 2 pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie.