

M.P. 1998 Nr 37 poz. 518

WYROK

z dnia 21 października 1998 r.

Sygn. K. 24/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Wiesław Johann – sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Janusz Trzeciński
Błażej Wierzbowski
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 13 i 21 października 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że:

1. art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 18 czerwca 1998 r. 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 w zakresie dotyczącym art. 17 ust. 2 jest niezgodny z art. 2, 32, 173 i 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483),
2. art. 1 pkt 13 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie dotyczącym art. 18b jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
3. art. 1 pkt 22 lit. c ustawy wymienionej w punkcie 1. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 9 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 w zakresie dotyczącym art. 17 ust. 2 jest zgodny z art. 2, 32, 173 i 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 pkt 13 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie dotyczącym art. 18b jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Art. 1 pkt 22 lit. c ustawy wymienionej w punkcie 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 23 lipca 1998 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) o stwierdzenie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z 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. Prezydent RP zarzucił niekonstytucyjność trzech przepisów tej ustawy ze względu na niezgodność:

- art. 1 pkt 9 (w zakresie dotyczącym art. 17 ust. 2 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 - Dz.U. Nr 70 poz. 443) z art. 2, 32, 173 i 178 Konstytucji RP,

- art. 1 pkt 13 (w zakresie dotyczącym art. 18b wzmiankowanej ustawy) z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji RP,

- art. 1 pkt 22 lit. c z art. 32 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP wskazał, że ustawa z 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 jest efektem prac parlamentarnych nad dwoma projektami, wniesionymi do łaski marszałkowskiej przez Prezydenta RP oraz przez Senat RP. Podniósł, że celem wniesienia projektów nowelizacji było usunięcie merytorycznych i legislacyjnych wad 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 oraz uruchomienie postępowania przed sądem właściwym do orzekania o prawdziwości oświadczeń tych osób o fakcie ich współpracy z organami bezpieczeństwa. Prezydent RP podkreślił, że za konieczne uważa przeprowadzenie lustracji osób pełniących lub kandydujących do pełnienia funkcji publicznych oraz odsunięcie od wykonywania wymiaru sprawiedliwości sędziów, którzy sprzeniewierzyli się zasadzie sędziowskiej niezawisłości. Jednocześnie wskazał jednak, że ustawa lustracyjna winna być spójna i zrozumiała, wyczerpująco regulować tok postępowania, szczegółowo określać zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji, a także powinna umożliwiać jej praktyczne stosowanie. Zdaniem Prezydenta RP ustawa z 18 czerwca 1998 r. zawierając błędy

merytoryczne i legislacyjne oraz naruszając normy konstytucyjne powyższych warunków nie spełnia, a nieusunięcie wskazanych we wniosku wad skutkować może ponowną „niemożnością stosowania ustawy”.

2. Regulacji art. 1 pkt 9 ustawy z 18 czerwca 1998 r. (w zakresie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r.) wnioskodawca zarzucił pozostawienie wyłącznie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego pełnej swobody decyzji związanej z wyborem osoby mającej obejmować stanowisko Rzecznika Interesu Publicznego, który jako jedyny może inicjować postępowanie lustracyjne. Zdaniem Prezydenta RP oznacza to powierzenie powoływania Rzecznika organowi, który sam podlega kontroli prawdziwości jego oświadczenia woli, dodatkowo zaś uczestniczyć może w rozpatrywaniu sprawy w postępowaniu kasacyjnym. Rozwiązanie takie jest zatem sprzeczne z wyrażoną w preambule konstytucji zasadą zapewnienia rzetelności działania instytucji publicznych, przeczy również wiążącemu ustawodawcę obowiązkowi zapewnienia istnienia instytucjonalnych gwarancji realizacji konstytucyjnych zasad i wartości. Kwestionowana norma jest równocześnie sprzeczna z zasadą równości, pojmowaną jako prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także z zasadami bezstronności sądu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zagrożenie dla bezstronności sądu wynikać może z ustawowego zachwiania niezależności organów sądowych lub z utworzonego systemu powiązań między organami państwowymi, które mogą podważać niezależność organu sądowego. W przedmiotowej sprawie taki niedopuszczalny system powiązań stworzony został poprzez fakt, iż Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powołuje Rzecznika Interesu Publicznego, jednocześnie zaś uczestniczyć może w rozpoznawaniu kasacji wniesionej w sprawie lustracyjnej. Fakt, że ocena działalności organu powołanego mieści się w kompetencji organu powołującego, narażać może autorytet tegoż organu (w przypadku konieczności kwestionowania działań Rzecznika Interesu Publicznego i stwierdzenia ich oczywistej bezzasadności), jako w pełni odpowiedzialnego za wskazanie osoby pełniącej w postępowaniu lustracyjnym szczególną funkcję.

Wnioskodawca stwierdził, że instytucja Rzecznika Interesu Publicznego, wprowadzona została do porządku prawnego celem uniknięcia zarzutu inkwizycyjności postępowania lustracyjnego, w którym zarówno funkcja oskarżycielska jak i orzecznicza pełniona będzie przez ten sam organ sądowy. Przyjęta nowelizacja przeczy takiemu rozdziałowi funkcji procesowych, bowiem powiązania instytucjonalno-strukturalne nie gwarantują realizacji zasady bezstronności w związku z faktem, iż Rzecznik Interesu Publicznego, sprawujący urząd oskarżyciela publicznego i mogący podejmować dyskrecyjne decyzje, powiązany jest z Sądem Najwyższym przed którym toczy się postępowanie kasacyjne.

3. W odniesieniu do drugiego punktu wniosku, Prezydent RP zaznaczył, że pierwotnie ustawodawca nie precyzował zakresu obowiązków i uprawnień Rzecznika Interesu Publicznego, którą to lukę niweluje ustawa z 18 czerwca 1998 r., wyposażając ten organ w szerokie uprawnienia o kardynalnym dla postępowania lustracyjnego znaczeniu. Zgodnie z ustawą postępowanie lustracyjne wszczynane ma być na wniosek Rzecznika lub jego zastępcy w sytuacji, gdy przedłożone materiały lub zebrane informacje wskazują na możliwość złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą. Wnioskodawca wskazał, że działania Rzecznika w tej mierze nie podlegają kontroli, ponadto zaś ustawodawca nie określił żadnego terminu, w którym Rzecznik mógłby złożyć stosowny wniosek. Jednocześnie podkreślił słuszność przyjętej koncepcji domniemania prawdziwości

złożonych oświadczeń i wszczynania postępowania tylko w razie uzyskania materiałów tę wiarygodność podważających.

Wnioskodawca uznał za niezgodne z Konstytucją RP przyznanie posłom i senatorom uprawnienia do zwracania się do Rzecznika Interesu Publicznego z wnioskami o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec wskazanych osób. Stwierdził, że taka norma rażąco wykracza poza cel i przedmiot regulacji. Przepis art. 18b godzi bowiem w prawo do ochrony życia prywatnego, w szczególności czci i dobrego imienia oraz narusza zasadę, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko w zakresie koniecznym w państwie demokratycznym dla ochrony jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo praw i wolności innych osób.

Uprawnienie posłów i senatorów do żądania wszczęcia postępowania lustracyjnego w stosunku do osób wskazanych, bez konieczności szczegółowego uzasadniania takiego wniosku stanowi naruszenie sfery prywatności. Wnioskodawca zaznaczył, że do negowania prawdziwości złożonych oświadczeń dochodzić może bez jakiegokolwiek uzasadnionego powodu, zaś osoba wskazana przez posła lub senatora nie będzie dysponowała żadnymi środkami ochrony przed naruszeniem sfery jej prywatności, a nawet nie będzie powiadamiana o treści podjętego przez Rzecznika Interesu Publicznego postanowienia. Niebezpieczeństwo bezpodstawnych ingerencji w sferę życia prywatnego wynika z faktu, że postępowanie inicjowane przez posła lub senatora prowadzone jest bez udziału zainteresowanego, który pozbawiony jest prawa do obrony i możliwości odwołania się, co pozwala parlamentarzystom na rozwinięcie całkowicie nieskrepowanej i dowolnej działalności. Prezydent RP podkreślił ponadto niespójność kwestionowanej regulacji w zakresie zawartego w art. 19 odesłania do przepisów procedury karnej, oraz polityczny charakter działalności parlamentarnej, w której wyrażane są partykularne cele i dążenia poszczególnych podmiotów życia politycznego.

Prezydent RP uznał, że kwestionowana regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, zaś jej efekty spowodować mogą naruszenie praw do ochrony życia prywatnego w zakresie czci i dobrego imienia.

4. Trzeci zarzut wnioskodawcy dotyczy wprowadzenia regulacji, w myśl której prawomocne orzeczenie Sądu stwierdzające fakt złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą powoduje utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, z którymi związane są takie przymioty jak nieskazitelnosc charakteru, nieposzlakowana lub nienaganna opinia albo przestrzeganie podstawowych zasad moralnych, przy czym regulacja ta nie obejmuje sędziów, którzy w przedmiotowym zakresie podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu. Zdaniem Prezydenta RP przepis ten narusza zasadę równości i neguje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, bowiem ustawodawca obowiązany jest traktować wszystkich równych - równo, zaś wszystkich cechujących się odmiennością w sposób odmienny. Skoro w odniesieniu do wszystkich osób poddanych procedurze lustracji, prawomocne orzeczenie powoduje utratę stanowiska, zaś jedynie sędziowie podlegają dodatkowo sądownictwu dyscyplinarnemu, to zasada ta została złamana. W myśl art. 60 Prawa o ustroju sądów powszechnych, utratę stanowiska sędziego powoduje *ex lege* prawomocne orzeczenie sądu dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby sędziowskiej. Jego podstawą jest dopuszczenie się przewinienia służbowego, w tym uchybienia godności urzędu, za które uznać można, potwierdzone prawomocnym wyrokiem, zatajenie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa. Powyższe stanowić może podstawę wszczęcia postępowania przed Sądem dyscyplinarnym, który nie jest jednak obowiązany do orzeczenia kary najsurowszej. Ponadto sąd ten, stosując kodeks postępowania karnego

(w zakresie nieuregulowanym przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych), przystępując do rozpoznania sprawy nie może kierować się przekonaniem lub przypuszczeniem, że obwiniony popełnił zarzucany mu czyn.

Ustawie z 18 czerwca 1998 r. wnioskodawca zarzucił, że wbrew zawartym w projektach nowelizacji propozycjom, nie ustanowiła kontratypu pojęcia służby, w przeciwieństwie do „współpracy”.

Wnioskodawca podkreślił rażące zróżnicowanie prawnej sytuacji adresatów ustawy, posiadających wspólną cechę w postaci konieczności istnienia zaufania niezbędnego do wykonywania zawodu. Chodzi tu o sędziów, prokuratorów i adwokatów, wobec których mimo szczególnego podobieństwa przedmiotu postępowań dyscyplinarnych oraz zakresu ochrony sądowej, stwierdzenie złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia wywołuje odmienne skutki. Prokuratorzy i adwokaci tracą możliwość wykonywania zawodu z mocy prawa w sytuacji, w której o ewentualnym wydaleniu ze służby sędziowskiej orzec musi złożony z sędziów Sąd dyscyplinarny. Prezydent RP stwierdził, że ustawodawca winien ujednolicić sytuację wszystkich podmiotów podlegających postępowaniu dyscyplinarnemu (w tym mianowanych pracowników urzędów państwowych), bądź poprzez objęcie ich sądownictwem dyscyplinarnym, bądź też poprzez nowelizację ustaw polegającą na ustanowieniu samodzielnej przesłanki utraty stanowiska lub funkcji skutkiem prawomocnego orzeczenia Sądu stwierdzającego fakt złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą. Wnioskodawca stwierdził, że przyczyną wprowadzenia odmiennej regulacji sytuacji sędziów był zamiar uniknięcia naruszenia konstytucyjnie gwarantowanej zasady nieusuwalności sędziów, co jednak spowodowało naruszenie zasady równości. Stąd konieczna jest ocena, czy takie zróżnicowanie prawnej sytuacji adresatów mających wspólne cechy jest merytorycznie uzasadnione i zgodne z wartościami społecznie cenionymi.

Zdaniem wnioskodawcy zawarte w art. 30 ust. 1 ustawy wyliczenie cech określających kwalifikacje moralne niezbędne do pełnienia funkcji publicznych ma charakter enumeratywny, co wyklucza stosowanie wykładni rozszerzającej lub tym bardziej analogii. Wynika stąd, że mimo złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, nie utracą zajmowanego stanowiska pełniące funkcje publiczne osoby, w stosunku do których ustawy stosują kryteria odmienne od wymienionych w art. 30 ust. 1 ustawy. W szczególności chodzi tu o Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych („wyróżnianie się wysokim autorytetem moralnym”) czy też Rzecznika Praw Obywatelskich („wyróżnianie się wysokim autorytetem ze względu na (...) walory moralne i wrażliwość społeczną”).

Prezydent RP wskazał na konstytucyjną zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości i jej konkretyzację w Prawie o ustroju sądów powszechnych, określającą przedmiotowy zakres orzekania tych sądów. Przekazanie do właściwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie spraw z zakresu orzekania o zgodności oświadczeń z prawdą powoduje, że Sąd ten nie będąc wyposażonym w kompetencję orzekania o utracie stanowiska lub funkcji, w rzeczywistości orzeczenia takie będzie wydawał, w związku z faktem, iż utrata zajmowanego stanowiska lub funkcji następuje z mocy samego prawa, w razie stwierdzenia niezgodności oświadczenia z prawdą. Zdaniem wnioskodawcy rozstrzygnięcia wymagają także kwestie prawa osób odwołanych ze stanowisk lub funkcji do zwrócenia się do sądu, oraz związania sądu oceniającego legalność odwołania orzeczeniem Sądu Apelacyjnego oraz decyzją o odwołaniu.

5. Pismem z 8 września 1998 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że ustawa z 18 czerwca 1998 r. zgodna jest z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności zaś kwestionowane przepisy tej ustawy nie są z konstytucją niezgodne.

Prokurator Generalny stwierdził, że ustawa lustracyjna obejmując wszystkie osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe, zobowiązuje je do składania oświadczeń lustracyjnych. Oznacza to, że nie istnieje organ, któremu mogłaby być powierzona kompetencja powołania Rzecznika Interesu Publicznego, z założeniem, że oświadczenia lustracyjnego osoby uosabiającej ten organ Rzecznik nie będzie analizował. Zdaniem Prokuratora Generalnego, niezależność od organu powołującego gwarantuje Rzecznikowi art. 17a, stanowiący, że on i jego zastępcy podlegają tylko konstytucji i ustawom.

Gwarancją rzetelności postępowania jest fakt, że postępowanie lustracyjne może być także wszczęte przez Sąd z urzędu, przy czym sąd ten nie jest w żaden sposób związany stanowiskiem Rzecznika. Prokurator Generalny podkreślił, że sądy są instytucjami odrębnymi i niezależnymi od innych władz, zaś orzekają w nich niezawisli sędziowie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca przekłada swoje wątpliwości dotyczące Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na cały ten Sąd, ponadto zaś zakłada nieistniejącą ani administracyjnie ani proceduralnie wzajemną zależność osoby powołanej i powołującej. Jednocześnie Prokurator wskazał, że sąd rozpatrujący kasację bada jedynie czy w postępowaniu przed Sądem Lustracyjnym nie doszło do rażącego naruszenia prawa (art. 523 kpk), ponadto zaś istnieje możliwość wyłączenia sędziego (art. 40 i 41 kpk).

Odnosnie uprawnienia posłów i senatorów do zwracania się do Rzecznika o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania, nie jest on zdaniem Prokuratora Generalnego niezgodny z konstytucją, bowiem nie ogranicza w żaden sposób praw osób lustrowanych, pozostając bez wpływu na ich prawną sytuację w postępowaniu lustracyjnym. Uprawnienie parlamentarzystów w tym zakresie może ewentualnie przyspieszyć wszczęcie postępowania, bowiem niezależnie od niego Rzecznik jest obowiązany do analizy wszystkich oświadczeń. Nie jest on przy tym w żaden sposób związany pismem posła lub senatora, a decyzję o skierowaniu wniosku do Sądu podejmuje jedynie na podstawie własnej oceny materiału dowodowego. Jednocześnie sam wniosek Rzecznika nie powoduje automatycznego wszczęcia postępowania, gdyż decyzja w tym zakresie leży wyłącznie w gestii Sądu. Prokurator Generalny podkreślił, że nawet ewentualne nadużycie uprawnienia przez posła lub senatora nie wywoła negatywnych skutków dla osób lustrowanych, w związku z faktem, że gwarancją ich praw jest powierzenie najistotniejszych decyzji niezależnemu i niezawisłemu sądowi. Przedmiotowe uprawnienie nie prowadzi do zwiększonej ingerencji w sferę życia prywatnego, poza granice wynikające z samego obowiązku składania oświadczeń, ponieważ ochrona sfery prywatności osób pełniących funkcje publiczne doznaje większych ograniczeń, niż pozostałych obywateli.

W zakresie trzeciego punktu wniosku Prokurator Generalny stwierdził, że sędziowie, tak jak i inne osoby lustrowane, na podstawie prawomocnego orzeczenia Sądu, stwierdzającego niezgodność oświadczenia z prawdą, tracą z mocy prawa moralne kwalifikacje niezbędne do piastowania stanowiska sędziego. Wynika stąd, że sąd dyscyplinarny nie ma możliwości orzeczenia innej kary dyscyplinarnej niż wydalenie ze służby sędziowskiej (związane z utratą niezbędnych do wykonywania zawodu kwalifikacji). W kwestii tej nie jest istotny sposób w jaki doprowadza się do utraty zajmowanego stanowiska, ale konsekwencje, które ustawodawca wiąże z działaniami podmiotów, znajdujących się w takiej samej sytuacji. Konsekwencje te są zaś takie same dla wszystkich obowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego.

Co do zarzutu, związanego ze sformułowaniami art. 30 ustawy w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich i Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Prokurator Generalny stwierdził, że w razie złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia oczywista jest utrata stanowiska przez te podmioty, bowiem nie może wyróżniać się wysokim autorytetem moralnym osoba nie przestrzegająca podstawowych zasad moralnych.

Tytułem uzupełnienia Prokurator Generalny podniósł, że w ramach kontroli prewencyjnej domniemanie konstytucyjności badanych przepisów jest szczególnie silne, zaś rygoryzm ocen nie powinien być nadmierny w związku z faktem, iż ten rodzaj kontroli nie wyklucza możliwości późniejszego poddania tychże przepisów ponownej kontroli następczej w razie, gdyby praktyka ich stosowania przypisała im treść lub skutki naruszające porządek konstytucyjny.

6. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w piśmie z 31 sierpnia 1998 r. przedstawił stanowisko, iż ustawa z 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, w zakresie w jakim została zaskarżona przez Prezydenta RP jest zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do pierwszego punktu wniosku Pierwszy Prezes SN stwierdził, że Rzecznik Interesu Publicznego podlega kontroli nie tylko Sądu lecz także przedstawicieli władzy ustawodawczej oraz instytucji dysponujących materiałami, mającymi znaczenie dla postępowania lustracyjnego. Jego wniosek o stwierdzenie niezgodności oświadczenia z prawdą podlega rozpatrzeniu w postępowaniu dwuinstancyjnym oraz kontroli kasacyjnej. Ponadto Rzecznik nie jest jedynym organem uprawnionym do wszczęcia postępowania lustracyjnego, bowiem może być ono również wszczęte z urzędu przez Sąd. Jednocześnie decyzje Rzecznika w zakresie stwierdzenia braku podstaw wszczęcia postępowania nie będą arbitralne ani dowolne w związku z faktem, iż odmowa jego wszczęcia również podlega kontroli Sądu. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN wynika stąd, że decyzji Rzecznika nie można uważać za „dyskrecjonalne” lub „suwerenne”, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy.

Odnosnie kwestii powoływania Rzecznika Interesu Publicznego, Pierwszy Prezes SN wskazał, że w myśl nowelizacji decyzje w tym zakresie podejmowane będą przez organ, który nie prowadzi jakiegokolwiek działalności politycznej. Wskazał także na bezzasadność zarzutu braku obiektywizmu przy kontrolowaniu czynności Rzecznika w postępowaniu kasacyjnym, bowiem Sąd Najwyższy nie ocenia działań Rzecznika, a wyłącznie kwestie naruszenia prawa przez Sąd obu instancji. Jednocześnie stwierdzenie błędu w wywodzie prawnym Rzecznika w żaden sposób nie podważa autorytetu organu powołującego, bowiem oddalenie kasacji lub jej pozostawienie bez rozpoznania nie jest nigdy równoznaczne z kompromitacją strony skarżącej.

Pierwszy Prezes SN podniósł, że wnioskodawca nie rozdziela funkcji administracyjnej Pierwszego Prezesa SN i funkcji orzeczniczej Sędziego Sądu Najwyższego. Wskazał równocześnie na fakt, iż w obecnym stanie prawnym, jednym z podmiotów uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej, rozpatrywanej następnie przez Sąd Najwyższy, jest właśnie Pierwszy Prezes tego Sądu. Podkreślił także, że dodatkową gwarancją obiektywizmu składu orzekającego jest instytucja wyłączenia sędziego, uregulowana w art. 31 kodeksu postępowania karnego.

Dodatkowo Pierwszy Prezes SN stwierdził, że występując z inicjatywą ustawodawczą Prezydent nie zawarł w niej rozwiązań negujących tryb powoływania

Rzecznika Interesu Publicznego, a jedynie precyzował przesłanki jego odwołania. Wynika stąd, iż organ dysponujący prawem inicjatywy ustawodawczej po uchwaleniu ustawy wycofuje własne propozycje uprzednio przedstawione Sejmowi RP.

Odnosnie zarzutu drugiego, Pierwszy Prezes SN stwierdził, iż sam obowiązek składania oświadczeń ogranicza sferę prywatności, jednakże ograniczenie to jest naturalną konsekwencją woli pełnienia funkcji publicznej. Wskazał, że głównym celem ustawy jest bezpieczeństwo państwa, bowiem konieczna jest eliminacja możliwości szantażu wobec osób pełniących takie funkcje. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN *ratione legis* przyznania posłom i senatorom prawa żądania od Rzecznika wszczęcia postępowania lustracyjnego jest kontrola działalności tego organu przez władzę ustawodawczą. Osoba, której oświadczenie zostało zakwestionowane, chroniona jest właśnie przez Rzecznika i Sąd, ponieważ instytucje te działają na podstawie i w granicach prawa. Pozostaje ona jednocześnie pod ochroną prawa cywilnego, przy czym poseł lub senator naruszający jej dobra osobiste nie korzysta z immunitetu. Ponadto informacje przekazywane Rzecznikowi nie będą udostępniane środkom masowego przekazu w związku z faktem, że rozpowszechnianie nieudowodnionych i niezwyfikowanych zarzutów rodziłoby skutki przewidziane w art. 24 kodeksu cywilnego.

W odniesieniu do zarzutu trzeciego Pierwszy Prezes SN wskazał, że spośród wszystkich osób pełniących funkcje publiczne jedynie sędziowie korzystają ze szczególnych, konstytucyjnych gwarancji, zatem nie można mówić o naruszeniu zasady równości poprzez fakt szczególnego potraktowania tej grupy zawodowej. Sąd dyscyplinarny, nie będąc związany orzeczeniem Sądu Apelacyjnego, orzeka w granicach i na podstawie prawa, stwierdzając zatem, że sędzia nie jest nieskazitelnego charakteru, nie ma innej możliwości, jak orzec wobec niego karę przewidzianą w art. 82 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Pierwszy Prezes SN, odnosząc się do kwestii enumeratywnego wymienienia rodzajów kwalifikacji moralnych, których utrata, w związku z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego skutkuje utratą zajmowanego stanowiska podniósł, że zakresy pojęć użytych przez ustawodawcę dla określenia kwalifikacji Rzecznika Praw Obywatelskich i Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, krzyżują się z zakresami pojęć wymienionych w art. 30 ust. 1 ustawy. Nie jest bowiem możliwe, by osoba wyróżniająca się wysokim autorytetem moralnym mogła jednocześnie nie przestrzegać podstawowych zasad moralnych.

II

1. Na rozprawie 13 października 1998 r. przedstawiciel wnioskodawcy powołał się na złożone tego dnia do akt sprawy pismo procesowe Prezydenta RP, zawierające wniosek o odroczenie rozprawy i wezwanie do udziału w postępowaniu Krajowej Rady Sądownictwa jako konstytucyjnego organu stojącego na straży niezawisłości sądów i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego - w celu zapoznania się z jego stanowiskiem odnośnie kompetencji wynikających z przepisu art. 1 pkt 9 zaskarżonej ustawy oraz o dopuszczenie dowodu z zeznań posła Stanisława Iwanickiego na okoliczność motywów przyjęcia przez właściwą sejmową podkomisję rozwiązania zakwestionowanego we wniosku, a także dopuszczenia dowodu z opinii biegłego z zakresu psychologii społecznej w przedmiocie oceny wpływu podania do publicznej wiadomości faktu zwrócenia się przez upoważniony podmiot do Rzecznika Interesu Publicznego z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec osoby pełniącej lub kandydującej do pełnienia funkcji publicznej.

Przedstawiciel Sejmu RP wskazał, że prawdopodobnie wnioskodawcy chodzi o wezwanie umocowanego przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa. Stwierdził, że kompetencje Pierwszego Prezesa SN ukształtowane są ustawą, zatem udział tego podmiotu w sprawie nie jest niezbędny. Odnosnie zeznań pośła podniósł, że nie mają one dla sprawy znaczenia, zaś zasięgnięcie opinii biegłego nie jest konieczne, bowiem osoby pełniące funkcje publiczne lub do nich kandydujące muszą liczyć się z faktem ograniczenia zakresu ochrony ich dóbr osobistych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że właściwe przepisy nie przewidują udziału żadnego z tych organów w charakterze uczestników postępowania. Wskazał także, że Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła swe stanowisko w toku procesu legislacyjnego. Podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny powołany jest do badania zgodności z konstytucją prawa obowiązującego, nie zaś do oceny intencji, które legły u podstaw uchwalenia określonych regulacji. Kwestie dopuszczenia dowodu z opinii biegłego pozostawił do uznania Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zawartego w piśmie wnioskodawcy wniosku, zwracając uwagę, że w aktach sprawy znajduje się stanowisko KRS. Ponadto stwierdził, że badanie motywów przyjęcia zaskarżonej regulacji przez sejmową podkomisję nie jest konieczne na tym etapie postępowania. Odrzucił także wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, w związku z tym, iż przedmiotem oceny Trybunału nie są fakty, mogące zaistnieć w sferze zjawisk z zakresu psychologii społecznej w związku z przyjętą regulacją ustawową, lecz konstytucyjność przepisów prawa. Prezes Trybunału zarządził doręczenie uczestnikom, znajdującego się w aktach sprawy od 31 sierpnia 1998 r., stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Przedstawiciel Prezydenta wniósł o odroczenie rozprawy o co najmniej 7 dni, celem umożliwienia Prezydentowi zapoznania się ze stanowiskiem Pierwszego Prezesa SN, który to wniosek pozostali uczestnicy postępowania pozostawili do uznania Trybunału.

W związku z wagą sprawy oraz w celu umożliwienia uczestnikom zajęcia stanowiska uwzględniającego wszystkie jej aspekty Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu rozprawy do 21 października 1998 roku.

2. Na rozprawie 21 października 1998 r. przedstawiciel wnioskodawcy odniósł się krytycznie do pisma Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 1998 r. i w całej rozciągłości podtrzymał zawarte we wniosku stanowisko. Dodatkowo podkreślił istotne różnice pomiędzy instytucją Rzecznika Interesu Publicznego w świetle ustawy z 11 kwietnia 1997 r. i w świetle nowelizacji z 18 czerwca 1998 r. Ponadto uzupełnił punkt pierwszy wniosku, zarzucając regulacji art. 17 ust. 2 ustawy lustracyjnej sprzeczność także z art. 10 Konstytucji RP. Wniósł również, by w razie orzeczenia niekonstytucyjności któregoś z kwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny orzekł na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji RP o nierozzerwalnym związaniu tego przepisu z całą ustawą.

3. Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął stanowisko, że kwestionowane przez wnioskodawcę regulacje ustawy nowelizującej ustawę lustracyjną są zgodne z Konstytucją RP.

W odniesieniu do zarzutu pierwszego, przedstawiciel Sejmu RP podkreślił, że Prezydent RP podpisał ustawę z 11 kwietnia 1997 r., określającą tryb powoływania Rzecznika Interesu Publicznego, ponadto zaś w złożonym projekcie nowelizacji nie proponował on zmian w zakresie powoływania tego organu przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zaznaczył, że podzielenie wątpliwości wnioskodawcy prowadzić by musiało do paraliżu państwa, w którym żaden organ nie mógłby powołać innego organu ze względu

na powstawanie systemu powiązań. Wskazał, że Pierwszy Prezes SN bardzo rzadko zasiada w składach orzekających, ponadto zaś podkreślił istnienie ugruntowanej instytucji wyłączenia sędziego. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, Rzecznik podlega kontroli posłów, senatorów i organów, którym składa sprawozdania.

Odnosnie zarzutu drugiego - przedstawiciel Sejmu zaznaczył, że parlamentarzyści nie mają prawa żądania podjęcia przez Rzecznika kroków zmierzających do wszczęcia tego postępowania lustracyjnego, mogą zaś jedyne o to wnioskować. Stwierdził on, że zakres prawa do ochrony prywatności zostaje w stosunku do osób publicznych znacznie ograniczony. W przedmiotowym przypadku, zdaniem Przedstawiciela Sejmu, ograniczenie praw nastąpiło drogą ustawową i ze względu na bezpieczeństwo państwa. Podkreślił on także, że każdy wniosek parlamentarzysty do Rzecznika musi być udokumentowany, ponadto zaś nie można z góry przyjmować, że złożenie tego wniosku będzie upubliczniane, na przykład poprzez organizowanie konferencji prasowych. Przedstawiciel Sejmu zaznaczył, że nikt nie ma obowiązku kandydowania lub pełnienia funkcji publicznych, jednak jeśli się na nie decyduje, liczyć musi się z konsekwencjami.

W związku z zarzutem trzecim przedstawiciel Sejmu wskazał, że sędziowie są jedyną grupą zawodową korzystającą ze szczególnej gwarancji konstytucyjnej, dlatego też szczególne uregulowanie ich sytuacji jest uzasadnione, zaś najistotniejsze znaczenie ma fakt, iż mimo odmiennej procedury, ostateczny skutek jest w odniesieniu do sędziów taki sam. Zaznaczył, że nie można mówić o automatycznym orzekaniu przez sąd dyscyplinarny, który brać musi pod uwagę ewentualne nowe okoliczności i podkreślił istnienie instytucji wznowienia postępowania.

W odniesieniu do zarzutu, iż katalog cech z art. 30 ustawy lustracyjnej ma charakter enumeratywny, co rodzi doniosłe skutki w stosunku do niektórych organów państwowych, przedstawiciel Sejmu podzielił pogląd Pierwszego Prezesa SN, że tok rozumowania Prezydenta prowadzić musi do paradoksalnego wniosku, iż można jednocześnie wyróżniać się wysokim autorytetem moralnym i nie przestrzegać podstawowych zasad moralnych. Wymienione w ustawie zasady krzyżują się i jednocześnie się nie wykluczają.

Wniosek przedstawiciela Prezydenta o rozszerzenie zakresu zaskarżenia o art. 10 konstytucji przedstawiciel Sejmu pozostawił do uznania Trybunału Konstytucyjnego.

4. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał zajęte we wcześniejszym piśmie stanowisko. Dodatkowo wskazał, że przedstawiciel Prezydenta rozszerzył wniosek, stawiając nowy zarzut - naruszenia zasady trójpodziału władz, określonej w art. 10 Konstytucji RP. Powołując się na doktrynę i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że ustawy zwykle mogą dokonywać przesunięć kompetencji pomiędzy władzami, o ile przesunięcia te nie naruszają kompetencyjnego jądra żadnej z władz. Podkreślił też istnienie historycznego i geograficznego zróżnicowania rozwiązań przedmiotowej kwestii oraz przedstawił przypadki wzajemnego oddziaływania różnych władz. Ponadto zaznaczył, że istnieje wiele organów, które do żadnej z tradycyjnie wymienianych władz nie należą.

W odniesieniu do wniosku o rozszerzenie zakresu zaskarżenia o art. 10 konstytucji, przedstawiciel Prokuratora wyraził wątpliwość czy takie uzupełnienie wniosku jest w trybie kontroli prewencyjnej możliwe.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Dla rozpatrzenia przedmiotowej sprawy istotne znaczenie ma ustalenie zakresu stosowania ocenianej ustawy. Wbrew swej nazwie podstawowa „ustawa o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne” nie dotyczy kontrolowania przeszłości osób kandydujących lub pełniących funkcje publiczne, lecz jedynie prawdziwości oświadczeń składanych przez nie w tym przedmiocie. Nie chodzi przeto o sankcjonowanie samego faktu współpracy, lecz przestrzeganie zasad prawdy i przejrzystości przez osoby obdarzane społecznym zaufaniem. Ustawodawca przyjął koncepcję „kontrolowania” - „bacznego przyjrzenia się” nie przeszłości osób kandydujących lub pełniących funkcje publiczne w celu sankcjonowania faktu współpracy, ale kontrolowania ich oświadczeń co do tego faktu, celem stwierdzenia ich prawdziwości. Jednocześnie ustawa z 18 czerwca 1998 r. wprowadziła domniemanie prawdziwości oświadczeń, co oznacza nie tylko to, iż kontrolowane przez sąd będą tylko oświadczenia, których prawdziwość budzi wątpliwości, lecz także i to, że jak długo prawomocne orzeczenie sądu nie ustali, iż złożone oświadczenie jest niezgodne z prawdą, nikt nie ma prawa jego prawdziwości podważać. Jest więc procedura lustracji prawnie ustalonym mechanizmem badania prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, wymagających publicznego zaufania, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność.

Badanie prawdziwości oświadczeń lustracyjnych dokonywane jest w trybie postępowania szczególnego, zwanego postępowaniem lustracyjnym, uregulowanego w Rozdziale 4 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 18 czerwca 1998 r. Postępowanie to toczy się przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie, według zasad określonych w ustawie, z posiłkowym zastosowaniem przepisów kodeksu postępowania karnego (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. Nr 89, poz. 555). Ustawa lustracyjna odwołuje się do postępowania karnego trzykrotnie, w art. 17d ust. 2, 19 i 27 ust. 1, stanowiąc o odpowiednim stosowaniu przepisów kpk co oznacza, że procedura ta stosowana ma być jedynie w zakresie nie uregulowanym w ustawie. Celem takiej regulacji jest zapewnienie osobie lustrowanej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu lustracyjnym.

2. Artykułowi 1 pkt 9 ustawy z 18 czerwca 1998 r. Prezydent zarzucił sprzeczność z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, równości oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wyrażonymi odpowiednio w art. 2, 32, 173 i 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja ta odnosząca się do art. 17 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. stanowi, że Rzecznika Interesu Publicznego powołuje i odwołuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Rzecznik Interesu Publicznego będzie w postępowaniu lustracyjnym dysponował bardzo szerokimi prerogatywami, w szczególności zaś przysługiwać mu będzie uprawnienie do wnioskowania o wszczęcie postępowania lustracyjnego. Przyjąć należy, iż jako organ z urzędu powołany do analizy wpływających do Sądu oświadczeń (art. 17d ust. 1 pkt 1) i dysponujący dostępem do wszelkich materiałów (art. 17d ust. 2 i art. 17e), będzie on podmiotem najczęściej doprowadzającym do wszczęcia postępowania. Nie jest to jednak równoznaczne z dowolnością czy arbitralnością decyzji. Podlega on konstytucji i ustawom. Mimo, iż ustawa stanowi o podległości „tylko” tym aktom prawnym, przyjąć trzeba, że w demokratycznym państwie prawnym jest to gwarancja szczególnie istotna. Podkreślić należy dwuinstancyjność sądowej kontroli prowadzonej w ramach wszczętego na wniosek Rzecznika postępowania. Bezpośrednim przedmiotem tej kontroli nie są

oczywiście działania Rzecznika, nie sposób jednak nie dostrzec związków pomiędzy orzeczeniami Sądu, a działaniami tego organu. Rzecznik Interesu Publicznego obowiązany jest, na podstawie art. 17d ust. 1 pkt 5 do składania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi, Senatowi, Prezesowi Rady Ministrów i Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego corocznej informacji o swej działalności wraz z wnioskami wynikającymi ze stanu przestrzegania ustawy. Należy uznać, że obowiązek ten jest kolejnym wyrazem podlegania kontroli, pojmowanej jako ocena prawidłowości funkcjonowania instytucji, bez możliwości wpływania na jej działalność.

Istotne znaczenie w polskiej rzeczywistości społecznej i politycznej ma wymóg, by urząd Rzecznika Interesu Publicznego piastowała osoba o szczególnie wysokich kwalifikacjach merytorycznych i moralnych. Ustawodawca w art. 17 ust. 3 określił, jakie warunki spełniać musi kandydat na Rzecznika. Zadaniem organu powołującego jest ocena, czy osoba kandydująca rzeczywiście wymogi te spełnia. Tak więc można przyjąć, że kompetencja powoływania Rzecznika winna należeć do organu nie zaangażowanego w działalność polityczną. Artykuł 10 Konstytucji RP stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej oparty jest „na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Spośród tych trzech władz, jedynie władza sądownicza powinna być uznawana za apolityczną, bowiem zadaniem obu pozostałych jest tworzenie oraz realizacja określonej polityki państwa. Wybór osoby mającej piastować stanowisko Rzecznika Interesu Publicznego winien być związany właśnie z taką funkcją publiczną, która *ex definitione* wyłącza działalność polityczną. Postulat ten spełniony został w związku z powierzeniem uprawnienia do powoływania Rzecznika Interesu Publicznego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Podkreślenia wymaga, że analogiczne rozwiązanie, przewidziane w obowiązującej ustawie z 11 kwietnia 1997 r., nie wzbudzało konstytucyjnoprawnych wątpliwości wnioskodawcy. Dowodem może być fakt, iż korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej (zamieszczony w druku sejmowym nr 29 projekt ustawy z dnia 10 listopada 1997 r.), Prezydent RP nie proponował w tym względzie żadnych zmian. Artykuł 1 pkt 9 projektu, odnoszący się do art. 17 ustawy, zawierał jedynie postanowienia konkretyzujące przesłanki odwołania Rzecznika przez Pierwszego Prezesa oraz określające status pracowników Biura Rzecznika Interesu Publicznego i zasady ustalania wysokości wynagrodzenia Rzecznika i jego zastępców.

Przyjąć należy, że szczególna ustrojowa pozycja Rzecznika Interesu Publicznego w systemie organów państwa, związana jest w intencji ustawodawcy z bezstronnością władzy sądowniczej. Konieczne jest bowiem zapewnienie nieingerencji organów i gremiów politycznych w tryb prac i sposób wykonywania obowiązków przez tak istotny dla postępowania lustracyjnego organ, jakim jest Rzecznik Interesu Publicznego.

Należy oczywiście zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że ustawodawca demokratycznego państwa prawnego zobowiązany jest do zapewnienia gwarancji rzetelności działań instytucji publicznych. Jedną z tych gwarancji jest zapewnienie tworzenia klarownych relacji między tymi instytucjami. W ocenie zgodności powiązań instytucjonalnych z interesem publicznym, należy brać pod uwagę zarówno charakter podmiotów, jak i rodzaj łączących je więzi.

W sprawie niniejszej instytucjami, których powiązanie ustanowione kwestionowaną ustawą budzi wątpliwości wnioskodawcy są Sąd Najwyższy, w szczególności zaś Pierwszy Prezes tego Sądu oraz Rzecznik Interesu Publicznego. Zauważyć trzeba, że samo pojęcie zawarte w nazwie tego organu, determinuje dobro, na którego rzecz osoba pełniąca tę funkcję winna działać, zaś szczegółowo określone przez ustawodawcę niezbędne kwalifikacje i warunki, których posiadanie lub spełnienie jest niezbędne dla zajmowania tego stanowiska, każą uznać, iż do osoby Rzecznika Interesu Publicznego będzie można

mieć daleko idące zaufanie. Z drugiej strony stwierdzić należy, iż na wymagające najwyższego publicznego zaufania stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zawsze wybierana jest osoba wyróżniająca się kwalifikacjami prawniczymi i etycznymi. Już choćby z tego względu nieuzasadnione są zarzuty potencjalnej nierzetelności i nieuczciwości osób pełniących wymienione funkcje.

Decydujące znaczenie dla uznania konstytucyjności art. 17 ust. 2 w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 18 czerwca 1998 r. ma art. 173, skorelowany z art. 10 Konstytucji RP. Z brzmienia tych przepisów wynika wprost, że władzę sądowniczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują sądy i trybunały, będące władzą odrębną i niezależną. Jedynie one uważane być mogą za piastunów władzy sądowniczej, co bezpośrednio prowadzi do wniosku, że oceniana kompetencja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie może być automatycznie określona w kategoriach kompetencji władzy sądowniczej. Dlatego nie jest też konieczne rozpatrywanie przedmiotowej kwestii w aspekcie wzajemnej zależności czy zawisłości Pierwszego Prezesa SN i Rzecznika Interesu Publicznego. Równie istotne znaczenie ma sprawa rozdzielności administracyjnej funkcji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z funkcją orzeczniczą sędziego tego Sądu. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity z 1994 r., Dz.U. Nr 13, poz. 48 ze zm.), na czele Sądu Najwyższego stoi Pierwszy Prezes, który kieruje jego pracami, pełniąc czynności przewidziane w ustawie i innych przepisach oraz wykonując czynności administracji sądowej. Jego prawa i obowiązki precyzuje § 11 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 29 marca 1991 r. w sprawie organizacji i zasad wewnętrznego postępowania Sądu Najwyższego (Dz.U. Nr 34, poz. 153), który obok uprawnień związanych z *meritum* działalności Sądu (§ 11 ust. 1 pkt 1-8) wymienia w ust. 2 liczne kompetencje o charakterze administracyjnym. Jednocześnie, zgodnie z treścią art. 8 ust. 3 i 4 powoływanej ustawy, Pierwszemu Prezesowi przysługuje prawo wglądu w czynności, żądania wyjaśnień i usunięcia uchybień, jednakże bez wkraczania w dziedzinę niezawisłości sędziów. Zarówno sam Pierwszy Prezes jako sędzia SN jak też pozostali sędziowie tego Sądu są w wykonywaniu urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom (art. 25 ustawy), co nie wyłącza obowiązku spełnienia zleceń w zakresie administracji sądowej.

Zdaniem wnioskodawcy, istotne znaczenie ma kwestia rozpatrywania kasacji, wnoszonych w postępowaniu lustracyjnym. Otóż Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, iż sam fakt powołania Rzecznika Interesu Publicznego na sześcioletnią kadencję przez Pierwszego Prezesa SN, nie daje podstaw do postawienia tezy o niedopuszczalnych powiązaniach pomiędzy organami państwa, ani też nie uprawnia do twierdzenia o ograniczeniu sędziowskiej niezawisłości. W postępowaniu kasacyjnym bowiem nie są oceniane czynności stron lecz czynności sądu, który wydał kwestionowane orzeczenie. Zatem ocenie Sądu Najwyższego nie będą podlegały działania Rzecznika - strony postępowania lecz działania Sądu Apelacyjnego orzekającego w dwóch instancjach. Gdyby nawet jednak przedmiotem rozpatrywania były właśnie działania Rzecznika, nie podważałoby to w żaden sposób autorytetu organu powołującego, bowiem jest on odpowiedzialny jedynie za powołanie osoby, która jego zdaniem najlepiej będzie wypełniać ustawowo określone obowiązki. Nie sposób kwestionować autorytetu najwyższych organów państwa, do których kompetencji należy mianowanie lub powoływanie licznych organów władzy i administracji, ze względu na późniejsze błędne decyzje tych organów. Taki tok rozumowania uniemożliwiłaby obywatelom uznawanie autorytetu któregośkolwiek organu i jakiegokolwiek instytucji, bowiem żaden z organów powoływanych nie działa bezbłędnie i bez zarzutu.

Równocześnie podkreślić trzeba, że nawet fakt zasiadania sędziego SN, pełniącego administracyjną funkcję Pierwszego Prezesa SN, w składzie orzekającym w poszczególnej

sprawie, nie może stanowić podstawy do sformułowania zarzutu stronnictwa sądu kasacyjnego. W związku z wymaganymi od każdego Sędziego Sądu Najwyższego kwalifikacjami zawodowymi i etycznymi, wykluczającymi możliwość kierowania się w procesie orzekania jakimikolwiek racjami pozamerytorycznymi, nie jest możliwe przekonujące udowodnienie twierdzenia, jakoby regulacja art. 17 ustawy godzić mogła w bezstronność Sądu Najwyższego rozpatrującego skargę kasacyjną. Należy także zwrócić uwagę na istnienie w polskim porządku prawnym instytucji wyłączenia sędziego uregulowanej w art. 41 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555), dawniej przewidzianej w art. 31 § 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.). Przepis ten stanowi, że *iudex suspectus* na własne żądanie albo na wniosek strony ulega wyłączeniu, w razie wystąpienia okoliczności, mogącej wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Dodatkowo zauważyć trzeba, że przyjęcie proponowanego przez wnioskodawcę toku rozumowania, prowadzić musiałoby do kwestionowania konstytucyjności wielu obowiązujących rozwiązań, jak na przykład prawa Pierwszego Prezesa SN do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyżej wskazane okoliczności nie pozwalają na podzielenie zarzutów wnioskodawcy w zakresie punktu 1 wniosku.

3. Artykułowi 1 pkt 13 ustawy z 18 czerwca 1998 r. w zakresie dotyczącym art. 18b ustawy, Prezydent zarzucił sprzeczność z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykroczenie poza zakres dopuszczalnych poprawek poselskich. Kwestionowany art. 18b przyznaje posłom i senatorom prawo zwracania się do Rzecznika Interesu Publicznego lub jego zastępcy o wystąpienie przezeń z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego w stosunku do wskazanej osoby, która złożyła oświadczenie.

Na wstępie przypomnieć wypada, iż przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego nie jest trafność i zasadność rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Uchwalona przez Parlament regulacja może być oceniana z punktu widzenia celowości oraz pod kątem przewidywanych skutków społecznych i politycznych, jednak ocena taka nie leży w zakresie konstytucyjnych kompetencji Trybunału, który powołany jest jedynie do orzekania w sprawach przewidzianych w art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W pierwszej kolejności konieczne jest odniesienie się do zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego, poprzez wykroczenie poza zakres dopuszczalnych poprawek poselskich. W świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (*sygn. K. 3/98*), istnieje „konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska”. Oznacza to, że niedopuszczalne jest „wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej”, co „dotyczyć (...) może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach”. Jednocześnie niedopuszczalna jest sytuacja, w której „poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu”. Trybunał Konstytucyjny, po prześledzeniu procesu legislacyjnego stwierdził, iż poprawka, zamieszczona w art. 18b ustawy, zgłoszona została w toku prac podkomisji nadzwyczajnej, powołanej 21 kwietnia 1998 r. na posiedzeniu połączonych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka

(Biuletyn Nr 369/III kad.), które rozpatrywały oba projekty nowelizacji (druki sejmowe 29 i 217), skierowane do komisji po pierwszym czytaniu. Zawarta jest ona w Sprawozdaniu Podkomisji z 15 maja 1998 r., które było przedmiotem obrad połączonych Komisji 19 maja 1998 r. (Biuletyn Nr 439/III kad.) i ostatecznie zamieszczona została w sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (druk sejmowy Nr 347). Wynika stąd, że poprawka ta nie została wprowadzona na ostatnich etapach procedury sejmowej i była przedmiotem prac komisji, co stanowi realizację uznanego w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego postulatu.

Dla oceny, czy poprawka wprowadzająca art. 18b (która znalazła się ostatecznie w tekście ustawy z 18 czerwca 1998 r., przesłanej 19 czerwca do Senatu - druk sejmowy Nr 94), „wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu”, konieczne jest wzięcie pod uwagę stanowiska Senatu RP, który występując z inicjatywą ustawodawczą jest w pewnym sensie *dominus causae*, zatem najlepiej ocenić może zgodność poprawek z celem i charakterem złożonego projektu, wniesionego do Sejmu RP uchwałą z 20 lutego 1998 r. (druk sejmowy Nr 217). Podkreślić należy, iż w toku prac Senatu nad ustawą z 18 czerwca 1998 r., zgłaszany był postulat usunięcia art. 18b, jednakże nie zyskał on ostatecznie poparcia. W konsekwencji Senat RP uchwałą z 2 lipca 1998 r. przyjął ustawę nowelizującą ustawę z 11 kwietnia 1998 r. bez poprawek, akceptując tym samym zmiany dokonane przez Sejm we własnej inicjatywie ustawodawczej. Uznać przeto należy, że zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego nie znajduje uzasadnienia.

Odnosząc się do *meritum* punktu 2 wniosku stwierdzić trzeba, że artykuł 47 Konstytucji RP stanowi, iż każdy ma prawo do prawnej ochrony życia prywatnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Jednocześnie jednak przeważa w doktrynie pogląd w myśl którego, w odniesieniu do osób ubiegających się lub pełniących funkcje publiczne, prawo do ochrony prywatności podlega istotnemu ograniczeniu. Zgodnie z tym poglądem, o ile sfera życia intymnego (w znaczeniu szerszym niż potocznie przyjęte) objęta jest pełną prawną ochroną, o tyle ochrona sfery życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom, uzasadnionym „usprawiedliwionym zainteresowaniem”. Jest oczywiste, że osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej, godzić się musi z takim zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również prywatnym) i przeszłości. W szczególności przedmiotem takiego zainteresowania może być, a w polskiej rzeczywistości - jest, fakt współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. Uznać należy, że sfera prywatności naruszana jest poprzez sam obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, jednakże znajduje to uzasadnienie w przyjętej przez racjonalnego ustawodawcę ogólnej koncepcji lustracji i jest bezpośrednią konsekwencją woli pełnienia funkcji publicznej. Wynikłe z samych założeń lustracji ograniczenie prawa do prywatności, musi być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa, zatem za wyczerpujące przesłanki art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Żaden obywatel nie jest zobowiązany do ubiegania się, ani do pełnienia funkcji publicznej, zaś znając następstwa tego faktu w postaci upublicznienia pewnego zakresu informacji, należących do sfery prywatności, podejmuje on samodzielną i świadomą decyzję, opartą na rachunku pozytywnych i negatywnych konsekwencji, w kalkulując określone ograniczenia, oraz dyskomfort związany z ingerencją w życie prywatne.

Z dyskusji, które miały miejsce w toku prac parlamentarnych wynika, że *ratio legis* regulacji zawartej w art. 18b związana była z przyjęciem generalnej zasady domniemania prawdziwości złożonych oświadczeń. W związku z faktem, że osoba, która złożyła oświadczenie, wnioskować może o wszczęcie postępowania lustracyjnego jedynie w

przypadku określonym w art. 18a ust. 4, konieczne było, zdaniem autorów poprawki, umożliwienie składania stosownych wniosków także osobom, które nie domagając się ustalenia faktu wymuszenia współpracy, zainteresowane są jednocześnie rozpatrzeniem ich sprawy przez Sąd i ostatecznym rozstrzygnięciem o prawdziwości lub fałszu oświadczenia. Przyjęto koncepcję, iż osoba taka działać będzie za pośrednictwem posła lub senatora.

Trybunał zdaje sobie sprawę z pewnych niebezpieczeństw łączących się z przyjętym rozwiązaniem. Nie można jednak zakładać, iż wykorzystywane ono będzie w celu niegodziwym, to znaczy szykanowania lub zniesławiania osób składających oświadczenia. Obowiązujący system prawny zna wystarczającą ilość środków, by zapędy takie powstrzymać, o czym w dalszej części uzasadnienia.

Istotne znaczenie dla sprawy ma przypomnienie, że z mocy art. 104 ust. 1 i 2 Konstytucji RP posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu, składającymi ślubowanie między innymi rzetelności i sumienności w wykonywaniu obowiązków dla „pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli”. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 350 ze zm.) stanowi w art. 1, że „posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu”. Także Uchwała Sejmu RP z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady Etyki Poselskiej (MP Nr 24, poz. 338), nakazuje posłom w art. 1 kierowanie się w służbie publicznej „obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne”. Zgodnie z art. 2 Uchwały poseł powinien w szczególności kierować się zasadami jawności, rzetelności i odpowiedzialności. Powyższe oznacza, że posłowie i senatorowie działać mają w imię i dla dobra interesu publicznego, to zaś wyznacza granice korzystania z przyznanych ustawowo uprawnień.

Uprawnienie z artykułu 18b ustawy zostało przyznane w ściśle określonym celu i określonych granicach. Poseł i senator nie mogą sięgać do tego instrumentu dowolnie, kierując się tylko swoim subiektywnym przeświadczeniem, nie popartym żadnymi dowodami. Oznacza to, iż kierując odpowiedni wniosek do Rzecznika Interesu Publicznego, obowiązany jest uprawdopodobnić zawarte w nim twierdzenia, wskazując na dowody. Prawo przysługujące posłowi i senatorowi ma służyć urzeczywistnieniu prawdy w życiu publicznym, a nie wprowadzać do tego życia element niepewności i zamętu.

Posła lub senatora składającego stosowny wniosek do Rzecznika obowiązuje szczególna staranność w zakresie uzasadnienia tego wniosku i przedstawienia dowodów na jego poparcie. W związku z faktem, iż z racji pełnionych funkcji dysponują oni dostępem do wielu materiałów stanowiących tajemnicę państwową i służbową (art. 16 i 19 ustawy), jednocześnie zaś podejmować mogą interwencje w licznych organach i instytucjach (art. 20 ustawy), przyjąć można, że w toku wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich wchodzić oni w posiadanie informacji mogących mieć znaczenie dla postępowania lustracyjnego. Zauważyć trzeba, że pisemne zwrócenie się do Rzecznika Interesu Publicznego może jedynie skłonić ten podmiot do szybszego zajęcia się określonym przypadkiem, bowiem analiza wpływających do Sądu oświadczeń i zbieranie informacji niezbędnych do ich prawidłowej oceny należy do ustawowych obowiązków Rzecznika i wynika wprost z art. 17d ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W samym fakcie zwrócenia się do Rzecznika o wystąpienie przezeń z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego, nie sposób dopatrywać się ingerencji gremiów politycznych w tryb pracy albo w sposób wykonywania obowiązków przez ten organ, bowiem posłowie i senatorowie pozbawieni są jakiegokolwiek wpływu na postępowanie Rzecznika i podejmowane przez niego decyzje. Nie sposób też pominąć, że decyzję o wszczęciu postępowania podejmuje sąd, a nie Rzecznik. Ten ostatni jest bowiem uprawniony jedynie do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania. Natomiast służące posłowi i senatorowi prawo złożenia do Sądu zażalenia,

przewidziane w art. 18b ust. 3 i związany z nim skutek przewidziany w ust. 4 tego artykułu, traktowane być powinny jako realizacja oczywistego w demokratycznym państwie prawa wymogu poddania sądowej kontroli postanowień Rzecznika.

Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne zwrócenie uwagi, że nadużycie przez posła lub senatora prawa, określonego w art. 18b ustawy, to znaczy nieudokumentowane kwestionowanie prawdziwości oświadczenia, pociągnąć musi różnego rodzaju negatywne dla niego konsekwencje. Do nich należą: wszczęcie stosownego postępowania przed Komisją Etyki Poselskiej, odpowiedzialność cywilna, a nawet karna.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora zawiera katalog praw posła i senatora. Użyty zwrot „w szczególności” każe uznać, że ustawodawca przewidywał możliwość rozszerzenia uprawnień parlamentarzystów. Nie można jednak przyjąć, iż przyznane w ustawie lustracyjnej uprawnienie do występowania do Rzecznika Interesu Publicznego o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego mieści się w zakresie zdefiniowanego ustawą wykonywania mandatu poselskiego lub senatorskiego.

Raz jeszcze podkreślić należy, że prawo do zwracania się do Rzecznika o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania nie może być przez parlamentarzystów nadużywane do celów politycznych. Nadużycia tego rodzaju godziłyby szczególnie mocno w dobra osobiste takie jak dobre imię i cześć osoby, pomawianej o złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia. Dobra te podlegają ochronie prawnej, gwarantowanej przez art. 47 konstytucji, a realizowanej przez przepisy prawa cywilnego i karnego. Artykuł 212 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) stanowi, że każdy (a więc także poseł lub senator) „kto pomawia inną osobę (...) o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności” podlega karze grzywny, ograniczenia albo pozbawienia wolności, może też być wobec niego orzeczona nawiązka. W § 2 tego artykułu określono typ kwalifikowany występkę polegający na wykorzystaniu środków masowego komunikowania. Przestępstwo określone w art. 212 kk ścigane jest z oskarżenia prywatnego, co stanowi dodatkową gwarancję ochrony praw i dóbr osoby pokrzywdzonej bezprawnym działaniem posła lub senatora.

W judykaturze przyjął się pogląd, że przed odpowiedzialnością posła lub senatora nie ochroni służący im immunitet. W wyroku SN z 16 lutego 1994 r. (sygn. akt I KZP 40/93), uznano, że immunitet „wyłącza (...) odpowiedzialność karną posła za działania podejmowane w granicach wykonywania jego zadań poselskich, wynikających z posiadanego mandatu (...). W takim zakresie jest to jego działalność legalna, wykonywana w granicach przysługującego mu prawa, wynikającego z faktu pełnienia funkcji parlamentarnych”. Jednakże z zakresu przysługującego posłowi materialnego immunitetu parlamentarnego wyłączone są „w sposób generalny te czyny, które naruszają dobra osobiste innych osób. Dopuszczając się więc np. zniesławienia lub oszczerstwa w stosunku do innej osoby - w czasie i w związku z wykonywaniem funkcji parlamentarnych - poseł nie korzysta z omawianego immunitetu materialnego, lecz może się jedynie powoływać na takie okoliczności wyłączające przestępny charakter jego czynu, o których mowa jest w art. 179 § 1 i § 2 k.k.”. Osoba, której dobre imię lub cześć zostały naruszone dysponuje roszczeniem cywilnoprawnym, o ochronę dóbr osobistych (art. 24 kc), przed którym immunitet parlamentarny z całą pewnością nie chroni.

We współczesnym życiu politycznym zaobserwować można częste jawnie lub pośrednio wysuwane sugestie polityków, co do faktu współpracy z organami bezpieczeństwa określonych osób, oraz poddające w wątpliwość prawdziwość złożonych już oświadczeń. Jest to bardzo zła praktyka. Oceniając z tego punktu widzenia stwierdzić

wypada, że przeprowadzenie tak zwanego postępowania lustracyjnego, niezależnie od tego z czyjej inicjatywy je podjęto, przyczyni się niewątpliwie do uzdrowienia sytuacji. Zawsze bowiem doprowadzić musi do kończącego sprawę ostatecznego i obiektywnego orzeczenia Sądu. Należy też wykluczyć sytuacje, w których w odniesieniu do jednej osoby, wielokrotnie będą składane poselskie lub senatorskie wnioski bez zaistnienia nowych okoliczności lub ujawnienia nowych dowodów w sprawie. Dotychczasowa praktyka wskazuje niestety na daleko posuniętą bez troskę w rzucaniu bezpodstawnych oskarżeń. Przyjęta przez Parlament regulacja pozwala sądzić, że wszelkie wątpliwości związane z prawdziwością oświadczeń lustracyjnych, będą wyjaśniane na legalnej drodze, wyznaczonej przez art. 18b.

Powyższe każe uznać, że norma art. 18b, jakkolwiek wiążąca się z ograniczeniem prawa określonego w art. 47 Konstytucji RP, znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 konstytucji, zatem nie może być uznana za niekonstytucyjną.

5. Artykułowi 1 pkt 22 lit. c ustawy z 18 czerwca 1998 r., który dodaje do art. 30 ustawy lustracyjnej normę stanowiącą, że prawomocne orzeczenie Sądu stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, powoduje utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, z wyłączeniem sędziów, którzy podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu, wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 32 ust. 1 i 176 ust. 2 Konstytucji RP. Dodatkowo w sformułowaniu art. 30 ust. 1, do którego odsyła kwestionowany przepis, wnioskodawca dopatruje się istotnych wad legislacyjnych, polegających na zastosowaniu enumeratywnego katalogu ustawowych określeń kwalifikacji moralnych.

Istotnie, zawarty w art. 30 ust. 1 katalog moralnych kwalifikacji, których utrata skutkuje pozbawieniem stanowiska lub funkcji, jest katalogiem enumeratywnym, co oznacza, że nie może być rozszerzany, niedopuszczalne jest także w jego zakresie wnioskowanie *per analogiam*. Wskazać należy na niespójność sformułowanej normy z ustawodawstwem, bowiem z jednej strony, co podnosi wnioskodawca, nie uwzględniono wszystkich stanowisk, wymagających wysokich kwalifikacji moralnych (przy tym wnioskodawca uwzględnia jedynie Rzecznika Praw Obywatelskich i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, można zaś wymienić ponadto Szefa Urzędu Ochrony Państwa i Głównego Inspektora Sanitarnego), z drugiej zaś przewidziano przesłanki nie występujące w aktach rangi ustawowej, dotyczące stanowisk lub funkcji objętych obowiązkiem składania oświadczeń lustracyjnych, takie jak „dobra opinia obywatelska” i „przestrzeganie podstawowych zasad moralnych”. Te legislacyjne niedoskonałości nie mają jednak dla sprawy istotnego znaczenia, bowiem usunąć się dają w drodze prawidłowej wykładni. Niewątpliwie jednym z celów ustawy lustracyjnej jest doprowadzenie do stanu, w którym najważniejsze funkcje publiczne (z których sprawowaniem ustawodawca wiąże wymóg posiadania określonych, nie tylko merytorycznych ale i moralnych kwalifikacji), pełnione będą przez osoby prawdomówne, a przez to godne zaufania i obdarzone nie tylko profesjonalnym autorytetem. W przyjętej konwencji ustawa lustracyjna nie wiąże żadnych negatywnych skutków z samym faktem przeszłych powiązań z organami bezpieczeństwa, określoną sankcją zagrożone jest natomiast składanie w tym względzie niezgodnych z prawdą oświadczeń. Ustawodawcy zależy jedynie na ujawnieniu faktu służby lub współpracy i poddaniu go ocenie społecznej, a zatem na stwierdzeniu prawdomowości i wiarygodności osób pełniących lub kandydujących do pełnienia funkcji publicznych. Realizacja tego celu nie wymaga zdefiniowania kryteriów powszechnie obowiązującej „moralności państwowej”, ale określenia nazw, którym rzeczywistość społeczna przyporządkowuje określone zakresy. Równocześnie zważyć należy, że w dziedzinie tak trudnej do unormowania jak moralność,

nie jest możliwe utworzenie katalogu nazw, których znaczeniowe zakresy nie krzyżowałyby się, to jest katalogu, w którym zjawiska będące desygnatami jednej, nie byłyby jednocześnie desygnatami żadnej innej nazwy. Art. 30 ust. 2 mówi wyraźnie o „cechach”, a więc składnikach osobowości. W związku z tym decydujące znaczenie mają nie literalne sformułowania, lecz treść przypisywana im przez ustawodawcę, będąca refleksem powszechnych odczuć społecznych. Moralność jest w rozumieniu racjonalnego ustawodawcy nie zbiorem beztreściowych, pustych formuł, występujących w oderwaniu od społecznej rzeczywistości, lecz spójnym systemem uznawanych wartości i przyjmowanych norm postępowania. W związku z tym stwierdzić wypada, że osoba kandydująca do funkcji publicznej, składając fałszywe oświadczenie, ujawnia brak elementarnych kwalifikacji moralnych, jakkolwiek byłyby one ustawowo nazwane. Jednocześnie podkreślić trzeba, że zakresy pojęć wymienionych w art. 30 ust. 1 oraz występujących w stosownych przepisach, odnoszących się do Rzecznika Praw Obywatelskich i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (a także innych pomiotów), nie wykluczają się wzajemnie lecz krzyżują. Przeciwnie rozumowanie wiodłoby do paradoksalnego wniosku każącego uznać, że możliwe jest jednocześnie wyróżnianie się „wysokim autorytetem moralnym” (tak Generalny Inspektor), „wysokim autorytetem ze względu na (...) walory moralne” (tak RPO) lub „nieskazitelną postawą moralną i patriotyczną” (tak Szef UOP) i nieprzestrzeganie podstawowych zasad moralnych (tak art. 30 ust. 1). W związku z tym oczywiste jest, że również w odniesieniu do podmiotów wymienionych we wniosku, złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia skutkować będzie utratą zajmowanego stanowiska.

Zasadniczy zarzut wnioskodawcy dotyczy szczególnego uregulowania sytuacji sędziów, względem których ustawodawca przewidział w art. 30 ust. 2 prawo dodatkowego orzekania przez sądy dyscyplinarne, w przedmiocie wydalenia ze służby sędziowskiej.

Pierwszorzędne znaczenie dla rozpatrywanej kwestii ma fakt, że właśnie sędziowie są jedyną grupą zawodową, której ustawodawca konstytucyjny przyznał szczególny przywilej. Z mocy art. 180 ust. 1 Konstytucji RP są oni nieusuwalni, zaś ust. 2 tego artykułu stanowi, że złożenie sędziego z urzędu nastąpić może jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie i skutkiem orzeczenia sądu. Już sam ten fakt wskazuje, iż nie sposób dopatrywać się naruszenia zasady równości poprzez specjalne potraktowanie sędziów. Skoro bowiem są oni z mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jedynymi podmiotami korzystającymi z gwarancji nieusuwalności, nie jest możliwe przypisywanie im cechy „równości” innym podmiotom, które takich gwarancji są pozbawione. Bez znaczenia pozostaje wobec tego kwestia, że w pozostałych aspektach działalności zawodowej, można przypisywać sędziom cechę równości innym zawodom prawniczym, bowiem wbrew sugestiom wnioskodawcy, znaczenie decydujące ma właśnie ta charakterystyczna i unikalna gwarancja nieusuwalności, nie zaś podobieństwo zawodów, do wykonywania których niezbędne jest istnienie zaufania. Wymienić można wiele profesji, także z tworzeniem i stosowaniem prawa niezwiązanych, które wymagając zaufania (w tym zaufania publicznego), nie korzystają jednak z konstytucyjnych gwarancji. Oczywista jest w związku z tym nierówność zawodów prawniczych, co nie może być w żadnym wypadku podstawą do tworzenia jakiegokolwiek hierarchii „ważności” czy „prestżu”.

Prawomocne orzeczenie Sądu Apelacyjnego stwierdzające fakt złożenia lustracyjnego oświadczenia niezgodnego z prawdą, równoznaczne jest, na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z utratą kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych, a określanych między innymi jako „nieskazitelność charakteru”. Równocześnie jednym z podstawowych warunków powołania i jak można sądzić

pozostawiania na stanowisku sędziego, zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.), jest właśnie legitymowanie się tą cechą, zatem orzeczenie Sądu Apelacyjnego skutkujące jej utratą musi rodzić doniosłe skutki także w sferze pozostawiania w służbie sędziowskiej. Skutki te, w związku z konstytucyjnymi gwarancjami nie mogą nastąpić automatycznie, zaś z woli ustawodawcy nie zostały poczynione odpowiednie zmiany legislacyjne, w postaci na przykład ustanowienia samodzielnej przesłanki wydalenia ze służby. Mimo to uznać trzeba, że wystarczające w tym względzie pozostają przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Zarówno instancja orzekająca jak i tryb orzekania w przedmiotowym zakresie określone są w Rozdziale 5 usp - Odpowiedzialność dyscyplinarna. Sąd dyscyplinarny, dysponuje szerokim, zawartym w art. 82 § 1 usp katalogiem sankcji, które mogą zostać zastosowane w razie popełnienia deliktu dyscyplinarnego, obejmującym między innymi wydalenie ze służby sędziowskiej. Jest oczywiste, że sąd ten przystępując do rozpatrywania sprawy sędziego, co do prawdziwości oświadczenia którego, negatywnie orzekł Sąd Apelacyjny po przeprowadzeniu kontradyktoryjnego postępowania lustracyjnego, nie jest zobligowany do orzeczenia właśnie tej - najsurowszej - kary. Przyjęcie takiej konstrukcji stawiałoby pod znakiem zapytania sens i skuteczność gwarancji z art. 180 ust. 1 konstytucji, bowiem całe postępowanie przed sądem dyscyplinarnym sprowadzone by zostało do roli zbędnej formalności.

Realizacja gwarancji z art. 180 ust. 1 konstytucji nie wyraża się tutaj w fakcie, że w odniesieniu do sędziów ich sprawa będzie ponownie rozpatrywana przez inny skład orzekający w ramach innego sądu, lecz w tym, że utrata stanowiska nie następuje automatycznie, nie jest więc „skutkiem ubocznym” orzeczenia Sądu Apelacyjnego, lecz oparcie znajduje w dodatkowym orzeczeniu, którego jest zasadniczą treścią. Jednocześnie w odniesieniu do wszystkich innych podmiotów podlegających lustracji, tego rodzaju dodatkowe zabezpieczenie nie znajduje uzasadnienia w normach konstytucyjnych, zatem nie narusza to konstytucyjnej zasady równości.

Dla orzekania o konstytucyjności przepisu art. 30 ust. 2 ustawy lustracyjnej, bez znaczenia pozostają zagadnienia charakteru aktu odwołania, oraz możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej. Stwierdzić też należy, że art. 176 ust. 2 Konstytucji RP nie stanowi właściwego wzorca badania zgodności kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu ustawy lustracyjnej z konstytucją. Powoływana norma konstytucyjna odnosi się jedynie do wymogu ustawowego regulowania ustroju, właściwości i postępowania przed sądami (spełnionego - bowiem właśnie ustawa lustracyjna przekazuje do właściwości Sądu Apelacyjnego orzekanie o zgodności z prawdą oświadczeń), natomiast wnioskodawca powołuje ją w aspekcie praw pracowniczych i środków ochrony prawnej pracowników, zarzucając, iż Sąd ten nie jest uprawniony do orzekania o utracie stanowiska lub funkcji. Należy zatem podkreślić, że z prawomocnością orzeczenia Sądu Apelacyjnego, stwierdzającego niezgodność oświadczenia lustracyjnego z prawdą, skutek w postaci utraty zajmowanego stanowiska związany jest *ex lege*, w związku z czym nie jest konieczne ustawowe regulowanie właściwości Sądu w tym zakresie. Zważywszy, iż zarówno Sąd Apelacyjny jak i wszystkie strony postępowania lustracyjnego mają świadomość implikacji stwierdzenia nieprawdziwości oświadczenia, zaś osoba lustrwana dysponuje w tym postępowaniu w pełnym zakresie prawem do sądu, a zatem i do obrony przed utratą stanowiska, uznać należy, że nie jest konieczna szczególna regulacja ustanawiająca dodatkową procedurę, która prowadzić by miała do wywołania przedmiotowego skutku.

Wyżej wymienione okoliczności każą uznać, że zasada równości, określona w art. 32 ust. 1 konstytucji nie została naruszona regulacją art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia

1997 r., w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 22 lit. c ustawy z dnia 18 czerwca 1998 roku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r.
w sprawie o sygn. K. 24/98

Moje zdanie odrębne odnosi się do pkt. 1 wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdza konstytucyjność art. 1 pkt 9 nowelizującej ustawy, określającego zasady i tryb powoływania Rzecznika Interesu Publicznego oraz pkt. 2 tego wyroku, stwierdzającego konstytucyjność art. 1 pkt 13 tej ustawy, przyznającego posłom i senatorom prawo występowania z wnioskami o wszczęcie postępowania lustracyjnego. Orzeczenie o zgodności z konstytucją w obu tych przypadkach uważam za nietrafne z następujących względów:

1. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 9 ustawy z 18 czerwca 1998 r., nowelizującej art. 17 ust. 2 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. z art. 2, 32, 173 i 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wstępie rozważań co do zasad i trybu powoływania Rzecznika Interesu Publicznego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego trzeba przede wszystkim podkreślić, że nowelizująca ustawa przyjęła zasadniczo odmienną pozycję procesową RIP w porównaniu z ustawą z 11 kwietnia 1997 r. W miejsce Rzecznika równoważącego kontrydiktoryjność postępowania przed Sądem Lustracyjnym (art. 17 ust. 1 ustawy z 1997 r.) został wprowadzony Rzecznik o charakterze prokuratora lustracyjnego, wyposażony w szerokie kompetencje w zakresie wszczynania i prowadzenia tego postępowania (art. 17d ustawy z 1998 r.). Nie licząc działania Sądu z urzędu, od oceny Rzecznika, czy „przedłożone materiały wskazują na możliwość złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia” (art. 18a ust. 1 ustawy z 1998 r.) zależeć będzie wszczęcie postępowania lustracyjnego. On też faktycznie będzie decydował, i to bez jakiegokolwiek kontroli w tym względzie, o terminie analizy oświadczeń wpływających do sądu i składania wniosków. Ta działalność wiązać się będzie z dostępem do konstytucyjnie chronionej sfery życia prywatnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP). Można powiedzieć, że Rzecznik będzie pozostawał na styku różnych, konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych. Ta szczególna ustrojowa pozycja RIP nadaje szczególne znaczenie zasadom i trybowi powoływania tego organu. Każde uważnie przyjrzenie się i zbadać potencjalne związki i zależności instytucjonalne, które mogą mieć wpływ, z jednej strony na optymalne zapewnienie obiektywizmu tego organu, z drugiej na wyeliminowanie, a przynajmniej ograniczenie, zagrożeń w tym zakresie. Taka analiza związków i zależności, wbrew stanowisku wyrażonemu w uzasadnieniu wyroku, nie ma charakteru „zarzutu potencjalnej nierzetelności i nieuczciwości osób pełniących wymienione (sc. Pierwszego Prezesa SN) funkcje”. Chodzi bowiem nie o personalne

związki, lecz o takie ukształtowanie instytucjonalnych powiązań, które w swym założeniu będą – jak to trafnie stwierdza się w wyroku – zapewniały „tworzenie klarownych relacji” między instytucjami publicznymi.

TK przyznaje, że Rzecznik Interesu Publicznego będzie dysponował w postępowaniu lustracyjnym „bardzo szerokimi prerogatywami”, stwierdza jednak, że: „nie jest to jednak równoznaczne z dowolnością czy arbitralnością decyzji”. Za takim wnioskiem ma przemawiać: a) podległość „tylko” konstytucji i ustawom, co w ocenie TK, w demokratycznym państwie prawnym jest gwarancją szczególnie istotną; b) dwuinstancyjność sądowej kontroli; c) obowiązek Rzecznika do składania na podstawie art. 17d ust. 1 pkt 5 Prezydentowi RP, Sejmowi i Senatowi, Prezesowi Rady Ministrów oraz Pierwszemu Prezesowi SN corocznej informacji o swej działalności wraz z wnioskami wynikającymi ze stanu przestrzegania ustawy, który to obowiązek „jest kolejnym wyrazem podlegania kontroli, pojmowanej jako ocena prawidłowości funkcjonowania instytucji, bez możliwości wpływania na jej działalność”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „kompetencja powoływania Rzecznika winna należeć do organu nie zaangażowanego w działalność polityczną”. Spośród tych trzech władz jedynie władza sądownicza powinna być uznana za apolityczną, bowiem zadaniem obu pozostałych jest tworzenie oraz realizacja określonej polityki państwa. Wybór osoby mającej piastować stanowisko Rzecznika Interesu Publicznego winien być związany właśnie z taką funkcją publiczną, które *ex definitione* wyłącza działalność polityczną”. Spełnienia tego postulatu dopatruje się Trybunał w powierzeniu uprawnienia do powoływania Rzecznika Interesu Publicznego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego”. Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku, na ten właśnie sposób powoływania TK kładzie duży nacisk, wychodząc z założenia, że „na wymagające najwyższego publicznego zaufania stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zawsze wybierana jest osoba wyróżniająca się kwalifikacjami prawniczymi i etycznymi. Już choćby z tego względu nieuzasadnione są zarzuty potencjalnej nierzetelności i nieuczciwości osób pełniących wymienione funkcje”.

Wypowiedzi te, poza słusznym domniemaniem zaufania do mądrości i uczciwości organów kreujących i kreowanych oraz założeniem ludzkiego prawa do błędu, nie zawierają odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność przepisu ustawy a w szczególności w kwestii czy znamienne dla demokratycznego państwa prawnego mechanizmy kontroli przestrzegania przez organy władzy publicznej granic ich kompetencji, zostały przez ustawodawcę zapewnione. Warunku tego nie spełnia odwołanie się do – nadużywanej zresztą formuły – podległości konstytucji i ustawom, nie tylko bowiem przepisy, lecz ich rzeczywiste przestrzeganie w praktyce stosowania prawa, może stanowić o funkcjonalności i efektywności systemu prawnego. Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, wyrażająca się w tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji). Najwyższym zaś prawem Rzeczypospolitej jest konstytucja, której podległość jest powinnością wszystkich organów władzy publicznej.

Konstytucja posługuje się formułą podległości konstytucji oraz ustawom w szczególnym kontekście, a mianowicie gdy chodzi o niezawisłość sędziów, określoną zarówno w znaczeniu funkcjonalnym (art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 i art. 199 ust. 3), jak i organizacyjnym (art. 173). Nie wdając się w tym miejscu w bardziej szczegółowe wywody, trzeba zaznaczyć, że ten konstytucyjny status niezawisłości sędziowskiej, związany jest z konstytucyjnymi i ustawowymi gwarancjami oraz mechanizmami kontroli, tworzącymi warunki do przestrzegania i egzekwowania tej niezawisłości.

W takim ujęciu nie można byłoby postrzegać podległości konstytucji i ustawom

Rzecznika Interesu Publicznego, organu powoływanego w szczególnym trybie administracyjnym. W tym wypadku formuła ta może stanowić jedynie intencję ustawodawcy, ale nie gwarancję przestrzegania. Narzędziem kontroli nad działalnością RIP nie może być także coroczna informacja o jego działalności; informacja taka spełnia funkcje społecznej kontroli. Zapewnienie nieingerencji organów i gremiów politycznych w tryb prac i sposób wykonywania obowiązków przez RIP, o czym mowa w wyroku, w istocie oznacza uchylenie spod wszelkiej kontroli.

Rozpatrując zarzut wnioskodawcy, iż powoływanie Rzecznika Interesu Publicznego może stanowić zagrożenie dla zasad bezstronności sądu, niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów na skutek zachwiania systemu powiązań między organami państwowymi, trzeba przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęty w kwestionowanym przepisie ustawy sposób kreowania narusza zarówno zasadę podziału władz, jak i szczególną pozycję sądów w tym podziale. Trybunał Konstytucyjny trafnie przyjmuje za punkt wyjścia konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10) w korelacji z odrębnością i niezależnością sądów i trybunałów od innych władz (art. 173 konstytucji). W odróżnieniu od związków i zależności, jakie mogą występować pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, władza sądownicza w stosunku do wspomnianych segmentów władz pozostaje w separacji. Po to, aby sędziowie mogli być niezawisli a sądy niezależne, władza sądownicza musi być odpowiednio impregnowana na politykę, realizowaną przez pozostałe dwa segmenty władzy.

Sądy cieszą się dużym autorytetem społecznym, ale też stanowią tkankę społeczną szczególnie wrażliwą. Dlatego w polskim systemie prawnym sędziowie zostali objęci zakazem przynależności do partii politycznej i związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 i art. 195 ust. 3 konstytucji). Stworzone zostały więc prawne warunki do tego, aby próby wprowadzenia polityki do działalności sądów nie doprowadziły do naruszenia ich konstytucyjnej niezawisłości (organizacyjnej i funkcjonalnej).

Trybunał Konstytucyjny, stojąc na stanowisku, że „oceniana kompetencja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie może być automatycznie określona w kategoriach kompetencji władzy sądowniczej”, istotne znaczenie przypisuje rozdzieleniu administracyjnej funkcji Pierwszego Prezesa SN z funkcją orzeczniczą tego Sądu.

W mojej ocenie charakterystyka ustrojowa pozycji i zadań Pierwszego Prezesa SN jest niepełna i nie wyczerpuje odpowiedzi na zarzut wnioskodawcy o niedopuszczalnych konstytucyjnie powiązaniach pomiędzy organami państwa.

Z uzasadnienia wyroku nie wynika ustrojowy charakter Rzecznika Interesu Publicznego. Trybunał wskazuje jedynie na szczególną pozycję ustrojową RIP w systemie organów państwa, związaną w intencji ustawodawcy z bezstronnością władzy sądowniczej. Czy zatem można go uznać za organ władzy sądowniczej, czy też za organ władzy wykonawczej. Z pewnością nie jest organem w tym pierwszym ujęciu, zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1998 r. jest on stroną reprezentującą interes publiczny, w tym sensie spełnia funkcje swoistego prokuratora lustracyjnego.

Pierwszy Prezes SN pełni natomiast zadania ściśle związane z działalnością sądownictwa. W związku z tym został on wyposażony w samodzielne kompetencje. Ma więc prawo do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w ramach procedury kontroli abstrakcyjnej (art. 191 ust.1 pkt 1 konstytucji) i sporów kompetencyjnych (art. 192), z urzędu wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 1), z urzędu też przewodniczy Trybunałowi Stanu (art. 199 ust. 2). Również wykonywanie czynności administracji sądowej służy temu celowi. Zaznaczyć trzeba, że

zadaniem administracji sądowej jest nie tylko ułatwienie sprawności i skuteczności funkcjonowania sądownictwa, ale także zapewnienie pełnych warunków jego niezawisłości w znaczeniu organizacyjnym (odrębności i niezależności organów) i funkcjonalnym (niezawisłości sędziowskiej). Struktura wewnętrzna sądownictwa jest temu celowi podporządkowana. Prezesi sądów i przewodniczący wydziałów to w pierwszym rzędzie sędziowie, którym na określonych zasadach powierzone pełnienie funkcji wewnętrznego zarządu. Ich działanie i zachowanie podlega niejednokrotnie ostrzejszym ocenom, niż poszczególnych sędziów, na zewnątrz bowiem uosabiają oni autorytet danego sądu, czy sądownictwa w ogóle. Ta ustrojowa pozycja sądownictwa i jego organów nie pozwala na jakiegokolwiek uwikłanie tych organów w działalność nie pozostającą w bezpośrednim związku z wykonywaniem przez władzę sądowniczą wymiaru sprawiedliwości i w konsekwencji administracji sądowej, w funkcje i zadania nie mieszczące się bezpośrednio w tej działalności sądów. Najkrócej ujmując, wyposażenie Pierwszego Prezesa SN w kompetencję powoływania i odwoływania Rzecznika Interesu Publicznego, a więc organu pozasądowego narusza, moim zdaniem, zasadę podziału władz i w jej ramach separację władzy sądowniczej (art. 10 konstytucji) i w ten sposób godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji).

Nie przeceniając kontaktów, do jakich może dochodzić w postępowaniu sądowym pomiędzy Rzecznikiem Interesu Publicznego a Pierwszym Prezesem SN, nie można byłoby tych związków całkowicie zignorować. Zależność pomiędzy organem powołującym a powoływanym może bowiem mieć pewne znaczenie w postępowaniu kasacyjnym. Od orzeczenia Sądu wydanego w drugiej instancji przysługuje kasacja, nie ma żadnych przeszkód, aby Pierwszy Prezes SN zasiadał w składach orzekających w postępowaniu kasacyjnym. Taka sytuacja może rodzić konsekwencje trudne do pogodzenia z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi prawa do sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 konstytucji). Po pierwsze, stawia to w trudnej sytuacji samego rzecznika, którego zadaniem jest reprezentacja interesu publicznego, gdyż w postępowaniu kasacyjnym ma on występować przed tym sądem, którego Prezes go powołał. Po drugie, skomplikuje to sytuację składów SN orzekających w postępowaniu kasacyjnym. Jedną ze stron takiego postępowania stanie się bowiem osoba powołana przez Pierwszego Prezesa SN, a więc niejako reprezentująca autorytet tego Prezesa. Nie zapewniając należytego dystansu wikła władzę sądowniczą w politykę. Polityczny rezonans takich uwikłań trzeba brać pod uwagę przy kształtowaniu instytucjonalnych związków, zwłaszcza w świetle tych reakcji społecznych, jakie wywołała, dokonana 16 października 1998 r. - w ostatnim dniu urzędowania ustępującego Pierwszego Prezesa SN - nominacja Rzecznika Interesu Publicznego i jego zastępców.

Z tych względów uznać należy, że powoływanie przez Pierwszego Prezesa SN Rzecznika Interesu Publicznego i jego zastępców jest niezgodne z powołanymi we wniosku podstawami (wzorcami) konstytucyjnymi.

2. Niezgodność art.1 pkt 13 powołanej na wstępie ustawy nowelizującej z art. 2 konstytucji.

Wprawdzie w *petitum* wniosku Prezydenta został wskazany art. 1 pkt 9, to jednak z treści wniosku wynika niezbicie, że przedmiotem zarzutu jest również art.1 pkt 13 w zakresie odnoszącym się do art. 18a ustawy, tj. swobody wszczynania postępowania lustracyjnego. Na s. 6 wniosku zarzuca się, że „dyskrecjonalne decyzje” RIP „umożliwią wszczynanie postępowania sądowego albo spowodują, iż takie postępowania wszczynane nie będą”. Na s. 7 natomiast wnioskodawca zarzuca, że nie zostały poddane żadnej kontroli działania RIP (jego zastępcy) oparte na wniosku, że przedłożone materiały wskazują na

możliwość złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia. Nie ulega więc wątpliwości, że wolą wnioskodawcy było również zakwestionowanie art. 1 pkt 13 ustawy w zakresie dotyczącym art. 18a nowelizowanej ustawy z punktu widzenia jego zgodności z art. 2 konstytucji – zasadą demokratycznego państwa prawa.

Jestem zdania, że Trybunał Konstytucyjny nie może traktować przedmiotu zaskarżenia w sposób formalny i ograniczać się do przepisu wskazanego wyraźnie w *petitum* wniosku. Wniosek stanowi bowiem organiczną całość i dlatego przedmiot zaskarżenia może wynikać z uzasadnienia wniosku, co – jak zaznaczono – w konkretnym wypadku ma miejsce.

Ustawa nowelizująca z 1998 r., nie tylko z punktu widzenia ustrojowej, ale także procesowej pozycji RIP, całkowicie zmienia model tego organu. W świetle ustawy znówelizowanej w 1997 r. każda osoba, wskazana w ustawie, podlegała lustracji, zaś zadaniem Sądu Lustracyjnego było sprawdzenie prawdziwości oświadczenia. Rzecznik spełniał funkcję pewnej namiastki oskarżyciela. O tyle jednak w świetle art. 18a ust. 1 Rzecznik Interesu Publicznego jest „stroną reprezentującą interes publiczny”. W miejsce przewidzianego w ustawie z 1997 r. automatyzmu tego postępowania, niezależnego od woli RIP, ustawa z 1998 r. przekazuje Rzecznikowi lub jego zastępcy ocenę, że „przedłożone materiały wskazują na możliwość złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia”. Poza kontrolą pozostają nie tylko materiały, którymi będzie rozporządzał Rzecznik, ale także ocena tych materiałów. Od niczym nie kontrolowanej oceny Rzecznika lub jego zastępcy będzie zależeć inicjatywa wszczęcia postępowania lustracyjnego. Zakładając jak najlepszą wolę Rzecznika lub jego zastępcy, decyzja w tej kwestii budzić będzie zawsze poważne wątpliwości co do obiektywizmu. Rzecznik nie jest przy tym krępowany żadnym terminem zebrania potrzebnych do zajęcia stanowiska materiałów, a tym bardziej do ich oceny. Dla zainteresowanego i jego starań o objęcie określonego urzędu, nieznana będzie przyczyna przeciągania się postępowania. Osobie lustrowanej nie będzie przysługiwał żaden środek prawny na „bezczynność” (pozorną lub rzeczywistą) Rzecznika. Nie będzie miał także żadnej orientacji dlaczego właśnie jego oświadczenie wzbudziło wątpliwości co do prawdziwości. W sprawozdaniu Komisji przedstawionym na posiedzeniu Senatu 1 lipca 1998 r. podkreślono, że z wielu stron podnoszony był problem, że „instytucja rzecznika interesu publicznego jest w gruncie rzeczy niemożliwa do skontrolowania. To znaczy, że rzecznik wszcząć może pewne sprawy, natomiast innych może w ogóle nie wnosić” (Senator-sprawozdawca Z. Romaszewski – 15 posiedzenie Senatu z 1 lipca 1998 r., s. 41). Tego rodzaju stan prawny musi budzić wątpliwości z punktu widzenia wymagań demokratycznego państwa prawnego i dlatego art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym art. 18a ust. 1 jest – moim zdaniem – niezgodny z art. 2 konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym art. 18b.

Przyznane posłom i senatorom prawo pisemnego zwrócenia się do Rzecznika lub jego zastępcy z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego, w debacie senackiej, nazwane „donosem parlamentarnym”, mimo próby wykładni ścieśniającej w wyroku TK, budzi daleko idące zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej legitymacji oraz ochrony prawnej wolności i praw jednostki, określonej w art. 47 konstytucji.

Niekonstytucyjność dodanego art. 18b, moim zdaniem, wynika zarówno z nadania szczególnych uprawnień parlamentarzystom w zakresie nie wynikającym z ich mandatu, jak i stworzenia szczególnego mechanizmu ingerencji w życie prywatne, bez konstytucyjnie uzasadnionych ku temu podstaw. Posłowie i senatorowie korzystają z

określonych praw i przywilejów jedynie w zakresie wykonywania mandatu. Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 150 ze zm.), posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu.

Wszelka ich działalność dotyczyć może określonych organów, organizacji i instytucji (zob. art. 14-16, 19-20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Charakterystyczna jest przy tym redakcja art. 19 ust. 1 powołanej ustawy: „W wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz ...”. Przepis ten tworzy dwa warunki: 1) wykonywanie mandatu, 2) nie naruszanie dóbr osobistych innych osób.

Trybunał Konstytucyjny dochodzi do trafnego, moim zdaniem, wniosku, że „nie można przyjąć, iż przyznane w ustawie lustracyjnej uprawnienie do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego mieści się w zakresie zdefiniowanego ustawą mandatu poselskiego lub senatorskiego”. Powstaje więc pytanie, jakie względy legły u podstaw przyznania posłom i senatorom tego uprawnienia.

Tworząc art. 18b w podkomisji sejmowej próbowano upatrywać w tym przepisie rolę nadzoru posłów i senatorów nad funkcjonowaniem instytucji Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny z materiałów legislacyjnych wywodzi intencję ustawodawcy do „umożliwienia składania stosownych wniosków także osobom, które nie domagając się ustalenia faktu wymuszenia współpracy, zainteresowane są jednocześnie rozpatrzeniem ich sprawy przez Sąd i ostatecznym rozstrzygnięciem o prawdziwości lub fałszu oświadczenia. Przyjęto koncepcję, iż osoba taka działać będzie za pośrednictwem posła lub senatora”.

Wskazać jednak trzeba, że w Senacie wyrażono wątpliwość, czy „posłowie i senatorowie są rzeczywiście najlepszą instytucją do rozpatrywania wszystkich napływających donosów. Tym bardziej, że w zasadzie nie bardzo wiadomo, na podstawie czego dany poseł lub senator będzie podejmował to zapytanie, skoro nie ma dostępu do archiwów” (Senator-sprawozdawca Z. Romaszewski – *15 posiedzenie Senatu z 1 lipca 1998 r.*, s. 41). Wystąpienie posła lub senatora dotyczące konkretnej osoby, zmierza do podważenia prawdziwości złożonego przez nią oświadczenia *ergo* stanowi ingerencję w co najmniej cześć i dobre imię tej osoby. O trudnościach poszukiwania ochrony dóbr osobistych na drodze sądowej, była mowa w debacie senackiej (Senator K. Piesiewicz – *stenogram posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności z 24 czerwca 1998 r.*, s. 61).

Nie ulega wątpliwości, że zagwarantowana w art. 47 konstytucji ochrona prywatności, stanowi tę wolność człowieka, której ograniczenie może nastąpić tylko na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Zaznaczyć trzeba, że samo postępowanie lustracyjne stanowi już pewne ograniczenie tych praw, tym bardziej więc składające się na nie przepisy nie mogą samodzielnie rozszerzać tych ograniczeń. Jak to wyraźnie stanowi art. 31 ust. 3 konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą mieć miejsce „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym” dla realizacji lub ochrony wartości wyczerpująco wymienionych w tym przepisie. Art. 31 ust. 3 odwołuje się do pojęć wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Cała więc wykładnia doktrynalna i orzecznicza dotycząca demokratycznego państwa prawnego ma tu zastosowanie. Nadmienić wypada, że ani ustawa, ani materiały legislacyjne, nie wskazują na istnienie tego rodzaju konfliktu wartości, który by prowadził do wniosku o „konieczności” przyznania prymatu innym wartościom w stosunku do konstytucyjnej zasady prawnej ochrony prywatności. Nie wskazują także na aksjologiczne podstawy wyposażenia

parlamentarzystów, nie działających w ramach mandatu przedstawicielskiego, w szczególną kompetencję ingerencji w konstytucyjnie chronioną sferę życia prywatnego w szerokim tego słowa znaczeniu. Aksjologicznej podstawy takiej ingerencji nie wyjaśnił również Trybunał Konstytucyjny. Z wyroku nie wynika więc jakie konstytucyjne wartości przemawiały za ograniczeniem sfery prywatności, a w szczególności czy ograniczenie to odpowiada wymaganiom art. 31 ust. 3 konstytucji.

Dlatego jestem zdania, że art. 1 pkt 13 ustawy z 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, w zakresie w jakim dodaje art. 18b, jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że tworząc szczególne - nie wynikające z mandatu parlamentarnego - zasady i procedurę inicjowania postępowania lustracyjnego przez posłów i senatorów, do tego jeszcze bez udziału zainteresowanych w tym postępowaniu, ogranicza konstytucyjne prawo osób lustrowanych do ochrony prawnej życia prywatnego, bez wykazania, że takie ograniczenie ich konstytucyjnych praw jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że w zakresie dotyczącym tego etapu postępowania, art. 19 ustawy odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 71 § 1 kpk status podejrzanego ma osoba, której przedstawiono (postanowieniem lub w związku z przystąpieniem do przesłuchania) zarzuty. Powstaje pytanie, czy osoba lustrowana powinna być informowana o pisemnym wystąpieniu posła lub senatora i czy ma na tym etapie postępowania prawa do obrony. Skoro ustawa tej kwestii nie rozstrzyga, zaś subsydiarne posłużenie się kpk nie daje jednoznacznej odpowiedzi, można postawić zarzut, że ustawodawca nie zagwarantował osobie lustrowanej prawa do obrony w tym etapie, w którym przecież mogą być podjęte bardzo ważne czynności. Sąd może uchylić postanowienie Rzecznika o odmowie wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego i wszcząć takie postępowanie z urzędu. Dlatego art. 18b jest niezgodny z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego, w którym ustawodawca ma obowiązek zapewnienia m.in. prawa do obrony.

Nadmienić należy, że do tej regulacji zgłosiła zastrzeżenia Krajowa Rada Sądownictwa, dopatrując się w niej nie ograniczonego żadnymi warunkami przywileju parlamentarzystów, czyniącego z nich *quasi*-stronę. O krytycznych wypowiedziach senatorów była już wcześniej mowa.

Z tych wszystkich względów nie podzielam stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w wymienionym na wstępie zakresie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Błażeja Wierzbowskiego
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r.
w sprawie o sygn. K. 24/98

Zgłaszam zdanie odrębne co do rozstrzygnięcia zawartego w punkcie 1 i 2 wyroku. Uważam, że art. 1 pkt 9 zaskarżonej ustawy jest w zakresie odnoszącym się do art. 17 ust. 2 ustawy nowelizowanej niezgodny z art. 2, 10 i 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 1 pkt 13 zaskarżonej ustawy jest w zakresie odnoszącym się do art. 18b ustawy nowelizowanej niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdanie swe motywuję następująco:

I

Na wstępie konieczne są dwa zastrzeżenia.

Po pierwsze - oceny konstytucyjności przepisu stanowiącego o tym, że Rzecznika Interesu Publicznego i jego zastępców powołuje i odwołuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, nie można dokonywać w oderwaniu od kompetencji Rzecznika i jego usytuowania w systemie organów państwa.

Po drugie - dla oceny konstytucyjności rozwiązań zawartych w ustawie nowelizującej niezbędne jest odniesienie się także do innych rozwiązań zawartych w ustawie 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 (odtąd: „ustawa lustracyjna”). Tu szczególną trudność sprawia to, że najistotniejsze rozwiązania tej ustawy będą przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w innej sprawie (K. 39/97). Stawia to sędziego zgłaszającego zdanie odrębne w trudnej sytuacji i nakazuje szczególną ostrożność i powściągliwość w formułowaniu ocen.

Zasadnicze wątpliwości przy ocenie ustawy lustracyjnej wywołuje odrzucenie przez ustawodawcę typowego dla demokratycznych państw prawnych założenia, zgodnie z którym *homo praesumitur bonus*, zamiast którego przyjmuje się założenie, że *homo praesumitur malus*, charakterystyczne dla państw odbiegających od wzorca demokratycznego państwa prawa, a nierzadko policyjnych lub zgoła totalitarnych. W konsekwencji podważa się zasadnicze domniemanie, iż ten kto korzysta z nieposzlakowanej czci i dobrego imienia ma do tego prawo. Ciężar udowodnienia, że ma się prawo do korzystania z tych konstytucyjnie chronionych dóbr osobistych, został nałożony na osoby ubiegające się o funkcje publiczne (mamy wówczas do czynienia z tzw. lustracją) lub pełniące takie funkcje (wówczas można mówić o weryfikacji). Środkiem dowodowym mającym służyć wykazaniu, że ktoś nie był pracownikiem lub współpracownikiem służb, których działalność budzi współcześnie na ogół negatywne odczucie w świadomości społecznej, co z kolei nie pozostaje bez wpływu na ocenę byłego funkcjonariusza lub współpracownika tych służb, jest oświadczenie samego zainteresowanego. To oświadczenie konfrontowane jest przede wszystkim z materiałem zgromadzonym i opracowanym przez ten szczególny segment administracji publicznej jaki stanowiły służby specjalne, działające według szczególnych - należy jednak przyjąć, iż zgodnych z porządkiem prawnym - reguł. Chodzi również o służby specjalne działające w pierwszych miesiącach III Rzeczypospolitej. Takie rozłożenie ciężaru dowodu budzić musi wątpliwości, gdyż to organy państwowe w oparciu o posiadane informacje o poufny charakterze winny inicjować postępowanie zmierzające do uchylecia domniemania o pozytywnych przymiotach kandydata do funkcji publicznej lub osoby pełniącej takie funkcje. Można jednak zrozumieć i usprawiedliwić takie nadzwyczajne podejście ustawodawcy do relacji między obywatelem a administracją publiczną potrzebami podyktowanymi względami transformacji ustrojowej. Proces transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej był też przedmiotem zainteresowania

stosownych instytucji europejskich, a formalne konkluzje organów tych instytucji generalnie wykazują zrozumienie dla nadzwyczajnych procedur i ograniczeń praw niektórych kategorii obywateli w procesie przemian ustrojowych. Rzecz jednak w tym, że proces przemian ustrojowych w Polsce należy - moim zdaniem - uznać za formalnie zakończony z chwilą wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też zarówno lustrację jak i weryfikację należy oceniać obecnie w innym kontekście konstytucyjnym. Nadzwyczajne procedury lustracji i weryfikacji służyć teraz mają co najwyżej utrwalaniu konstrukcji demokratycznego państwa prawnego i zdobyczy demokracji. Osiągnięcie tego celu rodzi niebezpieczeństwo wykorzystywania zarówno lustracji jak i weryfikacji dla osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych przez wszystkich uczestników życia politycznego.

Te ogólne, z konieczności zwięzłe uwagi, pozwalają na ocenę, że po wejściu w życie ustawy nowelizującej zmieni się istota lustracji i kompetencje Rzecznika Interesu Publicznego. Dopóki wszystkie oświadczenia składane przez zainteresowanych były weryfikowane przez Sąd Lustracyjny dopóty zachowywana była zasada równości, a ustalanie kolejności rozpatrywania spraw pozostało w kompetencjach sądu. Instytucja Rzecznika służyła tylko zapewnieniu kontradyktoryjności w postępowaniu lustracyjnym. Można było uznać ten organ za ściśle powiązany z władzą sądowniczą, co z kolei pozwalało inaczej oceniać kompetencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obejmującą powoływanie Rzecznika i jego zastępców.

Pozycja Rzecznika Interesu Publicznego w swym nowym kształcie prawnym zasadniczo różni się od organu o tej samej nazwie występującego w ustawie nowelizowanej. Teraz jest organem o dużym zakresie władzy dyskrecyjnej. W swym działaniu - zwłaszcza gdy chodzi o składanie wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego i wybór momentu złożenia wniosku - Rzecznik Interesu Publicznego może kierować się kryterium celowości. Rzecznik Interesu Publicznego staje się organem ściśle powiązanym z władzą wykonawczą. Ustalenie, które oświadczenie budzi czy nie budzi wątpliwości, wymaga bowiem współpracy Rzecznika z władzą wykonawczą, a zwłaszcza z funkcjonującymi w jej obrębie służbami specjalnymi. Bez tej współpracy Rzecznik nie jest bowiem w stanie korzystać z zasobów archiwalnych dawnego aparatu bezpieczeństwa państwa. Obecne usytuowanie Rzecznika Interesu Publicznego czyni z niego organ o charakterze inkwizytorskim, a dokonywane przezeń czynności w fazie określonej przez przedstawiciela Sejmu na rozprawie jako faza *in rem* nadają tej fazie charakter postępowania inkwizycyjnego. Osoba, której te czynności dotyczą, nie jest bowiem stroną tego postępowania. Sytuacja jej rysuje się znacznie gorzej niż w postępowaniu karnym czy administracyjnym. Praktycznie osoba ta zostaje zdegradowana do roli przedmiotu postępowania.

Uwzględniając postanowienia ustawy nowelizującej, należy Rzecznika Interesu Publicznego umiejscowić w obrębie władzy wykonawczej. Nie podzielam też stanowiska Trybunału Konstytucyjnego co do oceny charakteru prawnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Uważam, że jest to organ władzy sądowniczej. W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) podział i równowaga władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 konstytucji) oraz odrębność władzy sądowniczej od pozostałych władz (art. 173) służyć mają zagwarantowaniu praw jednostki w państwie. Władza wykonawcza działa w ramach i na podstawie ustaw. Ze swej istoty kierować się jednak musi również kryterium celowości. Jednostka poddana oddziaływaniu władzy wykonawczej niezależnie od sądowej ochrony swych praw jest chroniona również mechanizmem egzekwowanej w procesie wyborczym odpowiedzialności władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym zakresie niewłaściwe

posługiwanie się kryterium celowości nie jest bez znaczenia. Sprzeczne z powołanymi przepisami konstytucji i niebezpieczne dla konstytucyjnych praw jednostki jest takie rozwiązanie, w którym organ władzy wykonawczej kierujący się w swych działaniach kryterium celowości podlega „tylko Konstytucji i ustawom” a o obsadzie personalnej takiego organu decyduje organ władzy sądowniczej powołanej do sprawowania władzy sądowniczej i z tej racji korzystający z atrybutów niezależności (art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i niezawisłości (art. 178 ust. 1 - por. także w odniesieniu do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego art. 198 ust. 1 konstytucji *argumentum a silentio*).

Art. 1 pkt 9 zaskarżonej ustawy w odniesieniu do art. 17 ust. 2 ustawy nowelizowanej jest więc sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą podziału władzy, a przez wyposażenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w kompetencję do wydawania aktów administracyjnych, których treścią jest powoływanie określonych osób na stanowiska Rzecznika Interesu Publicznego i jego zastępców, jest również sprzeczny z art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Narusza bowiem w rozległym zakresie zasadę odrębności władzy sądowniczej i pozwala organowi tej władzy na głęboką ingerencję w istotę władzy wykonawczej w zakresie, którego nie można żadną miarą objąć pojęciem wymiaru sprawiedliwości.

II

W odniesieniu do rozstrzygnięcia zawartego w punkcie 2 wyroku należy zauważyć przede wszystkim, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony innych dóbr wymienionych w tym przepisie. Odwołanie się do pojęcia państwa demokratycznego oznacza zatem odwołanie się do pewnych kanonów obowiązujących w państwach demokratycznych. Należy do nich niewątpliwie zasada podziału władzy, która jednocześnie wyznacza zakres dopuszczalnych konstytucyjnie uprawnień członków organów sprawujących władzę ustawodawczą - posłów i senatorów. Uprawnienia przyznane w art. 18b nowelizowanej ustawy posłom i senatorom nie są konieczne dla wykonywania ich mandatu. Daleko bowiem wykraczają poza zakres władzy ustawodawczej i poza uprawnienia kontrolne wobec organów władzy wykonawczej. Zbliżają się do uprawnień oskarżycielskich. Zbliżenie nie jest wszakże tego charakteru, aby za nieuprawnione można było uznać określanie tego rozwiązania mianem donosu parlamentarnego lub delatorstwa. Rozwiązanie to nie przystaje do standardów demokratycznego państwa prawnego.

Uprawnieniu posła lub senatora do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Interesu Publicznego o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego, a więc uprawnieniu do wszczęcia postępowania, do którego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego (por. art. 19 ustawy lustracyjnej) odpowiada ograniczenie konstytucyjnych praw jednostki zagwarantowanych w art. 47 konstytucji. Trafnie wywodzi wnioskodawca (s. 12 wniosku), że ograniczenie to nie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Zgodzić się trzeba z wnioskodawcą, że „ponad wszelką wątpliwość efekty proponowanej regulacji mogą spowodować naruszenie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, przede wszystkim w zakresie czci i dobrego imienia”. O ile można uznać, że sama lustracja stanowi ograniczenie prawa do prywatności uzasadnione względami na bezpieczeństwo demokratycznego państwa prawnego, o tyle nie można znaleźć podobnego uzasadnienia dla szczególnych rozwiązań wyrażających się w przyznawaniu posłom i senatorom prawa do inicjowania specyficznego postępowania, w którym prawo do

prywatności doznaje dodatkowych, niekoniecznych ograniczeń. To zbędne - gdy chodzi o skuteczność lustracji i weryfikacji - rozwiązanie było przedmiotem kontrowersji zarówno w dyskusji w Sejmie, jak i w Senacie. Z dyskusji tej wynika wyraźnie, że i bez tego szczególnego rozwiązania przeprowadzenie lustracji byłoby możliwe.

Skoro uprawnienie przyznane posłom i senatorom ogranicza prawo do prywatności osób poddanych lustracji (art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a ograniczenie to nie jest konieczne dla bezpieczeństwa państwa demokratycznego (art. 31 ust. 3 konstytucji), nie uważam, aby art. 1 pkt 13 zaskarżonej ustawy był w zakresie odnoszącym się do art. 18b ustawy nowelizowanej zgodny z konstytucją.