

24/3/A/2011

WYROK

z dnia 19 kwietnia 2011 r.

Sygn. akt K 19/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Stanisław Biernat
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 21f ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171), w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 tej ustawy, z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 66 ustawy z 18 października 2006 r., w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy (wykonywanie zawodu adwokata), z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, Nr 83, poz. 561, Nr 85, poz. 571, Nr 115, poz. 789, Nr 165, poz. 1171 i Nr 176, poz. 1242, z 2009 r. Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 79, poz. 522, Nr 96, poz. 620, Nr 127, poz. 857 i Nr 155, poz. 1036 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 76, poz. 408) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy pozostałych zawodów, o których mowa w art. 21f ust. 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 kwietnia 2011 r. w Dz. U. Nr 89, poz. 514.

2. Art. 66 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy prokuratorów i adwokatów, jest zgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) we wniosku z 20 czerwca 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że:

- a) art. 21f ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 2006 r.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171; dalej: ustawa zmieniająca z 7 września 2007 r.), w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48, jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- b) art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy (wykonywanie zawodu adwokata), jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że pierwszy z kwestionowanych przepisów, tj. art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. otrzymał nowe brzmienie wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 7 września 2007 r. Nowelizacja ta była konsekwencją wyroku TK z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 tej samej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis poddany kontroli w tej sprawie stanowił, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego stanowi przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej. Odmiennie w tym zakresie ukształtowana została sytuacja sędziów, którzy zgodnie z art. 21f ustawy lustracyjnej z 2006 r. podlegali sądownictwu dyscyplinarnemu, jednak sąd dyscyplinarny w razie złożenia niegodnego z prawem oświadczenia lustracyjnego był zobowiązany orzec karę złożenia sędziemu z urzędu. Trybunał uznał art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej z 2006 r. za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim dotyczył on prezesów sądów, sędziów, prokuratorów, kierowników powszechnej i wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych,

notariuszy i komorników. Z powyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik wyprowadził wniosek, że to właśnie sądy dyscyplinarne są właściwe do orzekania o skutkach prawnych wyroku sądu lustracyjnego, stąd powinny mieć pozostawioną swobodę decyzyjną w celu ustalenia rzeczywistego stopnia zawinienia i orzeczenia współmiernej kary.

Kwestionowany przez Rzecznika art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. przewiduje, że za złożenie przez sędziów, prokuratorów, radców i starszych radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Zdaniem Rzecznika, taka treść tego przepisu świadczy o tym, że wytyczne Trybunału zawarte w wyroku o sygn. K 2/07 zostały uwzględnione przez ustawodawcę jedynie częściowo. O ile obecnie o skutkach wyroku sądu lustracyjnego orzekają sądy dyscyplinarne, o tyle w dalszym ciągu nie mają one żadnej swobody decyzyjnej w zakresie stosowanej w tym wypadku sankcji. Po ustaleniu istnienia prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego sąd dyscyplinarny, podobnie jak wcześniej np. okręgowe rady adwokackie, mogą jedynie zakazać dalszego wykonywania zawodu.

Rzecznik zauważył, że sądownictwo dyscyplinarne jest jedną z podstawowych gwarancji samodzielności organów organizacji zawodowej. Ich niezależność od organów państwowych przejawia się w kompetencji do orzekania o prawie wykonywania zawodu. Mimo że przesłanki wykonywania danego zawodu określone są przez ustawę, to jednak akt organu samorządu zawodowego nie ma jedynie deklaratoryjnego charakteru. Ustawa z reguły pozostawia bowiem pewną „furtkę” dla tych organów, określając jedną z przesłanek wykonywania zawodu jako „nienaganną postawę etyczną”, „nieskazitelny charakter” czy „dawanie rękojmi należytego wykonywania zawodu”. W takich wypadkach decyzja o przyznaniu prawa do wykonywania zawodu należy do organu samorządu, natomiast akt w tym zakresie nie ma wyłącznie deklaratoryjnego charakteru.

Zdaniem Rzecznika, to właśnie sądy dyscyplinarne powinny ostatecznie decydować o tym, jakie zachowania dyskwalifikują daną osobę na gruncie norm deontologii zawodowej. Uprawnienia takiego zostały jednak pozbawione w razie naruszenia przez członka samorządu zawodowego obowiązku złożenia zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Stworzona przez ustawę konieczność stosowania w takim wypadku jednego tylko rodzaju sankcji uniemożliwia sądowi zbadanie zależności pomiędzy charakterem i okolicznościami czynu a rękojmią należytego wykonywania zawodu. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, sąd dyscyplinarny powinien mieć możliwość oceny złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego na tle konkretnej sytuacji życiowej, oceniając stopień naganności poświadczenia nieprawdy. Kwestionowany art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. przez wyposażenie sądu dyscyplinarnego w kompetencję całkowicie pozorną, nieuwzględniającą jego systemowych funkcji, narusza zasadę rzetelności legislacyjnej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy (wykonywanie zawodu adwokata), Rzecznik wskazał, że przepis ten obarczony jest istotnymi wadami legislacyjnymi. Przy projektowaniu ustawowych skutków złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego ustawodawca nie uwzględnił specyfiki określonych zawodów wyposażonych w sądownictwo dyscyplinarne, a także systemowych funkcji sądów dyscyplinarnych w określaniu zasad deontologii zawodowej i ich stosowaniu w indywidualnych wypadkach.

Rzecznik zauważył również, że ewentualne orzeczenie przez Trybunał niezgodności z normami konstytucyjnymi art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. będzie oznaczało jednocześnie zakwestionowanie art. 66 tej ustawy. Odmienne skutki prawne złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego pod rządami nowej i poprzedniej ustawy lustracyjnej pozostawałyby w sprzeczności z art. 32 w związku z art. 65 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, uregulowanie skutków prawnych złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przewidzianego w art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. i art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. utrzymanego w mocy przez art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. narusza wolność wykonywania zawodu przewidzianą w art. 65 ust. 1 Konstytucji przez niezachowanie proporcjonalności możliwych ograniczeń, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność wykonywania zawodu wykracza poza klasyczne rozumienie zatrudnienia na podstawie stosunku pracy czy też umów cywilnoprawnych i obejmuje także wykonywanie wolnego zawodu. Wolność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom.

Rzecznik zauważył, że z reguły nie jest dopuszczalny bezpośredni nadzór nad świadczonymi usługami czy też inna forma hierarchicznego podporządkowania. Zawód zaufania publicznego wykonywany jest w warunkach moralnej i rzeczowej samodzielności oraz niezależności, co powoduje także wzmoczoną odpowiedzialność. Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego, poza odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, wymaga także określonej postawy etycznej. Powinna przejawiać się ona w cechach i zachowaniach wysokiej moralnej próby, godnych i zasługujących na powszechny szacunek. Są to właśnie te przymioty, które ustawodawca często określa jako „nieskazitelny charakter” i „rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”.

Zdaniem Rzecznika, sankcja określona w art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w wypadku niektórych zawodów jest o wiele bardziej dotkliwa niż ta przewidziana przez poprzednią ustawę. Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze oraz art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych kara wydalenia pociąga za sobą skreślenie adwokata lub radcy prawnego z listy bez prawa ubiegania się o ponowny wpis.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 maja 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zaskarżonym zakresie, Marszałek Sejmu przypomniał, że obecne brzmienie tego przepisu zostało mu nadane ustawą nowelizacyjną z 7 września 2007 r. Nowelizacja ta nie uwzględniła jednak wniosków sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07), a jedynie rozciągnęła zasadę orzekania o sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przez sądy dyscyplinarne również na inne niż sędziowie grupy zawodowe. Podobnie jak poprzednio sądy dyscyplinarne nie mogą jednak stosować innej kary niż pozbawienie funkcji publicznej. Tym samym zasadny jest zarzut naruszenia art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zauważył, że drugi z zaskarżonych przepisów, tj. art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zaskarżonym zakresie, był badany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 2/07. Trybunał orzekł wówczas, że przepis ten jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 32 i art. 178 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 5 i art. 10 Konstytucji. Zdaniem

Marszałka Sejmu, badanie zgodności art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zaskarżonym zakresie z art. 2 Konstytucji należy uznać za zbędne i w tej części umorzyć postępowanie.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia przez art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. art. 65 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że argumenty Rzecznika dotyczą nie tyle tego pierwszego przepisu, ile bezpośrednio art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. Rzecznik postuluje stosowanie wobec pewnych grup zawodowych odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przed sądami dyscyplinarnymi. Art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. nie reguluje tej kwestii. W związku z tym art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli dla art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 17 lipca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny zauważył, że w sprawie o sygn. K 2/07 Trybunał nie badał konstytucyjności art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r., tym bardziej, że przepis ten zawierał wówczas odmienną treść normatywną. Kontroli poddano natomiast inne przepisy ustawy lustracyjnej z 2006 r., które zobowiązywały sąd dyscyplinarny do orzeczenia, w następstwie złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego potwierdzonego orzeczeniem sądu, tylko jednej kary dyscyplinarnej, tj. kary złożenia z urzędu. Regulacja ta obejmowała swym zakresem normatywnym tylko jedną grupę zawodową, a mianowicie sędziów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zawarta w art. 21f ustawy lustracyjnej z 2006 r. konstrukcja prawna przewiduje nie tylko automatyzm i bezwzględność sankcji, lecz także całkowite wyłączenie swobody orzeczniczej sądu dyscyplinarnego w zakresie orzekania o skutkach złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sądownictwo dyscyplinarne powinno mieć zagwarantowaną możliwość oceniania i niuansowania okoliczności złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego oraz uwzględniania konkretnej sytuacji życiowej osoby składającej takie oświadczenie i dopiero na tej podstawie wyciągania wobec winnego konsekwencji służbowych, aż do pozbawienia stanowiska czy wykluczenia z zawodu łącznie. Regulacja zawarta w art. 21f ustawy lustracyjnej 2006 r., zdaniem Prokuratora Generalnego, wymagań tych nie spełnia. Wbrew wytycznym wynikającym z wyroku Trybunału o sygn. K 2/07 ustawodawca rozszerzył automatyzm orzekania sankcji pozbawienia funkcji publicznej na kolejne – obok sędziów – grupy zawodów zaufania publicznego, poddając przedstawicieli zawodów prawniczych pozornej kognicji sądów dyscyplinarnych, mogących orzec tylko jedną karę, bez możliwości ustalania i indywidualizowania stopnia zawinienia oraz miarkowania sankcji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ingerencja w wolność wyboru i wykonywania zawodu przez regulację zawartą w art. 27f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. nie spełnia warunków dla wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny zauważył, że na przeszkodzie rozpoznania zarzutów co do konstytucyjności art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. nie stoi zasada *ne bis in idem*, gdyż wnioskodawca zakwestionował inną treść normatywną wynikającą z tego przepisu aniżeli ta, która była badana w sprawach o sygn. K 2/07 oraz sygn. K 39/97, gdzie również jako wzorzec wskazywano art. 2 Konstytucji. Wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97 (OTK ZU nr 6/1998, poz. 99) dotyczył określenia w art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. konsekwencji

prawnych prawomocnego orzeczenia o stwierdzeniu niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, powodujących utratę kwalifikacji moralnych do zajmowania funkcji publicznych. Z kolei w sprawie o sygn. K 2/07 wnioskodawcy kwestionowali konstytucyjność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim utrzymuje w mocy art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., nie wykazując jednak, na czym owa sprzeczność miałaby polegać. W związku z powyższym Trybunał uznał, że jest zwolniony z obowiązku badania konstytucyjności zaskarżonej regulacji.

Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika, zgodnie z którym art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w kwestionowanym zakresie jest obciążony istotnymi wadami legislacyjnymi, tworząc bowiem regulację utrzymującą w mocy przepis określający skutki złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, ustawodawca nie uwzględnił swoistości także innych – poza sędziami wymienionymi w art. 30 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej z 1997 r. – zawodów zaufania publicznego posiadających sądownictwo dyscyplinarne, a także nie dostrzegł systemowych funkcji sądownictwa dyscyplinarnego. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r., zdaniem Prokuratora Generalnego, spowoduje konieczność uznania również art. 66 tej ustawy za sprzeczny ze standardami konstytucyjnymi, albowiem pozostawienie w porządku prawnym art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. w niezmienionym brzmieniu mogłoby prowadzić do wewnętrznej, systemowej sprzeczności prawa. Odmiennosc skutków prawnych złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego – w zależności od tego, czy zostało ono złożone pod rządami poprzedniej czy obecnej ustawy lustracyjnej – prowadziłyby do nieracjonalnego zróżnicowania sytuacji prawnej osób pełniących funkcję publiczną, o których mowa w art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Prokurator Generalny zauważył również, że we wniosku Rzecznika inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie zostały przywołane nowe argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., które nie były rozważane przez Trybunał w sprawach o sygn. K 39/97 i sygn. K 2/07. Kluczowym problemem podnoszonym przez Rzecznika jest bowiem sformułowanie w art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. nakazu wymierzania przez sądy dyscyplinarne tylko jednej kary pozbawienia stanowiska lub funkcji mającej charakter funkcji publicznej, a w konsekwencji – pozbawienia prawa wykonywania określonego zawodu, oznaczającego nadmierne i nieuzasadnione celami ustawy czy ochroną innych wartości konstytucyjnych wkraczanie w kompetencje niezależnych sądów dyscyplinarnych, sprawujących pewien rodzaj korporacyjnego wymiaru sprawiedliwości. Natomiast utrzymany w mocy przez art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., przesądzając, że prawomocne orzeczenia sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powoduje utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, nie pozwala w istocie żadnemu sądowi korporacyjnemu na odmienną – niż nakazana w art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. – decyzję.

II

Na rozprawę 19 kwietnia 2011 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciel wnioskodawcy zmodyfikował treść wniosku w ten sposób, że jego przedmiotem uczynił żądanie stwierdzenia niezgodności art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz niezgodności art. 66 tej ustawy, w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30”, z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyjaśnił, że przedmiotem zaskarżenia nie jest objęte zdanie drugie art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. oraz podzielił stanowisko Trybunału, że oba zaskarżone przepisy nie obejmują

prezesa sądu oraz kierownika powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury.

Pozostali uczestnicy postępowania zmodyfikowali stanowiska zajęte na pismach w sposób uwzględniający modyfikację wniosku przez przedstawiciela wnioskodawcy.

Prokurator Generalny podniósł ponadto, że jednowymiarowość kary tworzy fikcję orzekania przez sąd dyscyplinarny w sprawie osób uznanych za kłamców lustracyjnych. Jedyna możliwa kara określona w art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r., tj. kara pozbawienia pełnionej funkcji publicznej „dla osób wykonujących zawody wskazane w art. 21f ust. 1 tej ustawy oznacza „śmierć cywilną”, gdyż zamyka tym osobom możliwość przejścia do innego zawodu prawniczego.

Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że ustawa lustracyjna z 2006 r. zmieniła charakter postępowania lustracyjnego, upodabniając go do postępowania karnego. Ustawodawca miał prawo zróżnicowania skutków orzeczeń lustracyjnych wydanych na podstawie przepisów ustawy lustracyjnej z 1997 r. i ustawy lustracyjnej z 2006 r., gdyż inne były założenia aksjologiczne obu tych aktów prawnych. Przedstawiciel Sejmu przyznał, że parlament uchwalił ustawę lustracyjną z 2006 r. w pośpiechu, bez należytej refleksji nad wskazaniami wynikającymi z wyroku TK o sygn. K 2/07. Tym samym naruszył art. 2 Konstytucji, a w szczególności zasadę rzetelnej legislacji (przez niestaranność procesu legislacyjnego) oraz zasadę zaufania obywateli do tego, że po wyroku Trybunału nastąpi niezbędna reakcja prawodawcy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. Przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) są dwa przepisy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 2006 r.), tj. art. 21f ust. 2 oraz art. 66. Oba przepisy dotyczą problematyki skutków prawnych złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Oba też kwestionowane są w zakresie, w jakim dotyczą osób wykonujących zawody prawnicze objęte zakresem działania ustaw lustracyjnych.

Pierwszy z zaskarżonych przepisów, tj. art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r., wskazuje karę orzeczaną przez sąd dyscyplinarny za złożenie przez sędziów, prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników niezgodnych z prawdą oświadczeń lustracyjnych. Jest to kara złożenia z urzędu lub inna przewidziana w odpowiednich ustawach kara dyscyplinarna skutkująca pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Drugi zaskarżony przepis, tj. art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., jest przepisem intertemporalnym, który – uchylając ustawę 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. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.) – utrzymuje jednocześnie w mocy jej art. 30. Ten ostatni przepis określa skutki prawomocnego orzeczenia sądu lustracyjnego wydanego na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r., stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Skutkami tymi są utrata kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych, utrata zajmowanego stanowiska lub funkcji, do których pełnienia wymagane są owe kwalifikacje

moralne oraz pozbawienie osoby uznanej za kłamcę lustracyjnego na lat 10 biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy lustracyjnej z 1997 r. drugi z tych skutków, tj. utrata zajmowanego stanowiska lub funkcji, nie dotyczy sędziów, którzy w tym zakresie podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu.

1.2. W odniesieniu do obu zaskarżonych przepisów Rzecznik przywołuje identyczne wzorce kontroli, tj. art. 2 Konstytucji, precyzując, że chodzi o naruszenie zasady rzetelnej legislacji, oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podnosząc zarzut niekonstytucyjnego ograniczenia wolności wykonywania zawodu z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji, „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Przepis ten nakazuje ustawodawcy „zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza jednak nieograniczonej swobody w tym zakresie. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu. Ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględniania interesu innych podmiotów. (...) Wszelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określona w art. 65 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. (...) Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 [Konstytucji] muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 Konstytucji” (wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50, dotyczący nauczycieli oraz wyrok z 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 76, dotyczący różnych zawodów regulowanych).

Wolność wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, dotyczy zarówno zatrudnienia w ramach stosunku pracy, jak i „samozatrudnienia” w ramach wykonywania wolnego zawodu. Przepis ten jest jednak nieadekwatnym wzorcem kontroli w odniesieniu do sędziów jako osób przynależących do struktury władzy sądowniczej, obdarzonych przymiotem niezawisłości, wykonujących funkcje publiczne. Wykonywanie zawodu sędziego stanowi służbę publiczną, o której mowa w art. 60 Konstytucji, a prawo dostępu do niego na jednakowych zasadach gwarantuje ten ostatni przepis, nie zaś art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Drugim z przywoływanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli jest zasada przyzwoitej legislacji, która wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału (zob. m.in. uchwałę z 8 marca 1995 r., sygn. W 13/94, OTK w 1995 r., t. I, poz. 21 oraz wyroki: z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17, z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18 oraz z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106). Trybunał konsekwentnie zajmuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady przyzwoitej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje dyrektywy określające sposób konstruowania aktów normatywnych, w tym wymagania dotyczące procesu legislacyjnego oraz wymagania dotyczące językowego ujęcia norm prawnych. W ramach tej zasady mieszczą się również dyrektywy wskazujące sposób dokonywania zmian w systemie prawa wpływających na

zmianę sytuacji prawnej określonych podmiotów, dyrektywy wskazujące sposób ukształtowania rozstrzygnięć legislacyjnych, by nie miały one pozornego charakteru oraz dyrektywy określoności przepisów prawa. Zgodnie z tymi ostatnimi, stanowione przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Dyrektywy określoności prawa mają szczególne znaczenie w wypadku stanowienia przepisów wkraczających w sferę praw, wolności i obowiązków jednostki. Zgodnie z tzw. testem określoności przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, każdy taki przepis powinien spełniać trzy warunki. Po pierwsze, powinien być sformułowany w taki sposób, aby możliwe było jednoznaczne ustalenie podmiotu, którego prawa i wolności są ograniczane oraz sytuacji, w której ograniczenie takie ma miejsce. Po drugie, przepis powinien być precyzyjny w takim stopniu, by gwarantował jednolitą jego wykładnię i stosowanie. Po trzecie zaś, zakres zastosowania tego przepisu powinien obejmować wyłącznie te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca rzeczywiście zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

W niniejszej sprawie wnioskodawca wydaje się wyprowadzać z zasady przyzwoitej legislacji dwie kolejne dyrektywy adresowane do prawodawcy, zarzucając jednocześnie, że obie one zostały naruszone w procesie stanowienia zaskarżonych przepisów. Pierwszą z tych dyrektyw jest zakaz stanowienia przepisów ustanawiających sankcje dyscyplinarne bezwzględnie oznaczone, drugą zaś – zakaz wprowadzania do systemu prawnego regulacji prawnych już raz uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne.

1.3. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r., wnioskodawca wskazuje, że przepis ten wprowadza wymóg orzeczenia przez sąd dyscyplinarny, po prawomocnie stwierdzonym kłamstwie lustracyjnym, jednej ściśle określonej kary skutkującej pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej, bez możliwości jej dostosowania do okoliczności danej sprawy czy stopnia winy sprawcy deliktu dyscyplinarnego. Zdaniem wnioskodawcy, taka regulacja w sposób nieproporcjonalny ogranicza wolność wykonywania zawodu i narusza zasadę rzetelnej legislacji. Uzasadniając niekonstytucyjność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30”, wnioskodawca wskazuje, że przepis ten utrzymuje w mocy skutki prawne orzeczeń lustracyjnych wydanych na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r., co również w sposób nieproporcjonalny ogranicza wolność wykonywania zawodu i narusza zasadę rzetelnej legislacji.

2. Kontekst normatywny zaskarżonych przepisów.

2.1. Z uwagi na to, że oba zaskarżone przepisy dotyczą skutków prawnych złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego uregulowanych w dwóch różnych ustawach lustracyjnych, przed przystąpieniem do oceny ich konstytucyjności niezbędne wydaje się przedstawienie kontekstu normatywnego, w ramach którego funkcjonują kwestionowane regulacje. Analiza kontekstu normatywnego w jego aspekcie historycznym uzasadniona jest ponadto podnoszonymi przez wnioskodawcę i niektórych uczestników postępowania zarzutami przywrócenia regulacji ustawowej poprzednio obowiązującej w kształcie uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjną.

Należy jednak już w tym miejscu zaznaczyć, że wnioskodawca w niniejszej sprawie nie kwestionuje samego mechanizmu lustracji opierającego się na badaniu prawdziwości składanych oświadczeń lustracyjnych. Nie formułuje również żadnych zarzutów pod adresem przepisów regulujących postępowanie lustracyjne aż do momentu wydania orzeczenia. Wnioskodawca kwestionuje jedynie skutki prawne, jakie w stosunku do ściśle określonej kategorii podmiotów rodzi orzeczenie stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą

oświadczenia lustracyjnego. Do tego też problemu zostaną ograniczone dalsze rozważania dotyczące kontekstu normatywnego zaskarżonych przepisów.

2.2. Ustawa lustracyjna z 1997 r. nałożyła na osoby ubiegające się o pełnienie określonych w niej funkcji publicznych obowiązek złożenia oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r. Spośród różnych zawodów prawniczych posiadających własne sądownictwo dyscyplinarne obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego zostali objęci sędziowie, prokuratorzy oraz adwokaci. O ile jednak sędziowie i prokuratorzy zostali zaliczeni do osób pełniących funkcje publiczne już w pierwotnym brzmieniu ustawy lustracyjnej z 1997 r., o tyle zawód adwokata dodano do katalogu osób pełniących funkcje publiczne dopiero 27 listopada 1998 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18 czerwca 1998 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 860; dalej: ustawa zmieniająca z 18 czerwca 1998 r.).

Przedmiotem postępowania lustracyjnego prowadzonego na podstawie ustawy lustracyjnej z 1997 r. była zgodność z prawdą oświadczeń lustracyjnych złożonych przez osoby pełniące funkcje publiczne lub ubiegające się o pełnienie takich funkcji. Chodziło o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami i współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniały – w imię transparentności życia publicznego – fakt służby, pracy lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa. W ten sposób fakt taki był poddawany osądowi społecznemu, a jednocześnie z uwagi na jego jawność przestawał być potencjalnym przedmiotem szantażu.

Konsekwencje prawne złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego zostały wskazane w art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. W pierwotnym brzmieniu przepis ten przewidywał tylko jeden skutek prawomocnie stwierdzonego kłamstwa lustracyjnego. Zgodnie z nim prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną fałszywego oświadczenia powodowało utratę kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych określanych w odpowiednich ustawach jako: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych. Orzeczenie lustracyjne uznawano za niebyłe po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia. 27 listopada 1998 r. treść art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. została znowelizowana w kierunku rozszerzenia negatywnych konsekwencji prawnych kłamstwa lustracyjnego. Obok dotychczasowego skutku w postaci utraty kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia miało powodować utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji, do których pełnienia wymagane były wskazane wyżej kwalifikacje moralne. Niemal rok później, 7 sierpnia 1999 r., ustawodawca dodał do treści art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. trzeci skutek prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia w postaci pozbawienia tej osoby na 10 lat biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP. Ostatnia zmiana w zakresie treści art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. weszła w życie 8 marca 2002 r. i polegała na określeniu, że wszystkie wyżej opisane skutki złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego zachodzą w wypadku, gdy nie wniesiono kasacji w terminie przewidzianym dla stron, kasację pozostawiono bez rozpoznania lub kasację oddalono.

Analiza treści art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. prowadzi do wniosku, że wskazane w nim skutki prawne złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego następowały *ex lege*, co później podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K

2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48). To oznacza, że samo orzeczenie lustracyjne miało jedynie charakter deklaracyjny, choć jednocześnie było warunkiem koniecznym zaistnienia skutków przewidzianych w tym przepisie. Te ostatnie miały jednolity i bezwzględnie obowiązujący charakter, sąd lustracyjny zaś miał możliwości ich różnicowania czy dostosowywania do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu, wagi zatajonych informacji, charakteru i okresu powiązań z komunistycznymi organami bezpieczeństwa czy rodzaju sprawowanej funkcji publicznej.

Na tle wszystkich objętych ustawą lustracyjną z 1997 r. osób pełniących funkcje publiczne ustawodawca w szczególności sposób potraktował tylko jedną grupę zawodową, a mianowicie sędziów. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 ustawy lustracyjnej z 1997 r. sędziowie nie tracili sprawowanej funkcji z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, lecz w tym zakresie podlegali sądownictwu dyscyplinarnemu. Opisany w tym przepisie wyjątek dotyczył zatem tylko jednego spośród trzech skutków prawomocnie stwierdzonego kłamstwa lustracyjnego. Dwa pozostałe skutki, tj. utrata kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych oraz utrata na 10 lat biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP, także w odniesieniu do tej grupy zawodowej następowały *ex lege*. Regulacja przewidująca utratę funkcji sędziego na mocy orzeczenia sądu dyscyplinarnego korespondowała z treścią art. 180 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach w ustawie określonych.

Powyższym wyjątkiem nie objęto dwóch pozostałych zawodów prawniczych zaliczonych do kategorii podmiotów sprawujących funkcję publiczną, tj. prokuratora i adwokata, choć oba te zawody – tak jak zawód sędziego – dysponują własnym sądownictwem dyscyplinarnym. W stosunku do adwokatów ukształtowała się praktyka, zgodnie z którą następujący *ex lege* skutek w postaci pozbawienia możliwości wykonywania zawodu adwokata potwierdzany był uchwałą Okręgowej Rady Adwokackiej. W tym zakresie pkt IV uchwały nr 9/1999 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 kwietnia 1999 r. stanowił: „We wszystkich wypadkach stwierdzenia przez Sąd Lustracyjny złożenia nieprawdziwych oświadczeń lustracyjnych organa samorządu zawodowego są zobowiązane do stosowania procedury skreślenia z listy adwokatów na podstawie i w trybie art. 72 ust. 1 pkt 7 Prawa o adwokaturze”. Ten ostatni przepis jako przesłankę skreślenia z listy adwokatów wskazuje utratę z mocy wyroku sądowego praw publicznych lub prawa wykonywania zawodu. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 21 czerwca 2000 r., sygn. akt II KKN 45/00, OSNKW nr 7-8/2000, poz. 76, utrata prawa wykonywania zawodu adwokata, będąca następstwem orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, następowała *ex lege* (art. 30 ust. 2 *in principio* ustawy lustracyjnej z 1997 r.) z chwilą uprawomocnienia się tego orzeczenia, nie zaś z chwilą podjęcia przez okręgową radę adwokacką decyzji o skreśleniu adwokata z listy.

Podsumowując, należy zauważyć, że ustawa lustracyjna z 1997 r. nie wiązała negatywnych skutków prawnych ze służbą, pracą lub współpracą z organami bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lecz ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. W czasie jej obowiązywania owe negatywne konsekwencje kłamstwa lustracyjnego były sukcesywnie rozbudowywane. Osoby powiązane niegdyś z komunistycznymi organami bezpieczeństwa państwa, które fakt ten zgodnie z prawdą wyjawiały, nie były pozbawiane możliwości zajmowania stanowisk wymagających zaufania publicznego. Możliwości takich zostały pozbawione jedynie osoby, w stosunku do których stwierdzono kłamstwo lustracyjne.

2.3. Art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. w krótkim czasie po jego wprowadzeniu do systemu prawnego dwukrotnie był badany przez Trybunał Konstytucyjny.

W wyroku z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97, Trybunał stwierdził, że nowelizacja tego przepisu regulująca w szczególności sytuację sędziów, którzy złożyli niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, polegająca na pozostawieniu w gestii sądów dyscyplinarnych orzekania o wydaleniu ze służby sędziowskiej nie narusza art. 32 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 Konstytucji. Trybunał uznał, że skoro sędziowie są z mocy art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji jedynymi podmiotami korzystającymi z gwarancji nieusuwalności, nie jest możliwe przypisywanie im cechy „równości” z innymi podmiotami, które takich gwarancji są pozbawione. Ustosunkowując się do skutków orzeczenia sądu lustracyjnego, Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do sędziego powoduje ono utratę nieskazitelnego charakteru, co z kolei powinno rodzić doniosłe skutki w sferze pozostawania w służbie sędziowskiej. Skutki te, w związku z konstytucyjnymi gwarancjami, nie mogą nastąpić automatycznie. Jednocześnie Trybunał zauważył, że „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”.

Z kolei w wyroku z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97 (OTK ZU nr 6/1998, poz. 99), Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na pewną niejednoznaczność art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., która przy niewłaściwym jego rozumieniu mogłaby prowadzić do niekonstytucyjności. Na tle tego przepisu nie było bowiem jasne, czy skutki prawomocnego orzeczenia o stwierdzeniu niezgodnego z prawdą oświadczenia, powodujące „utratę kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych”, rozciągają się tylko na stanowiska, o których powierzenie lub dalsze sprawowanie ubiega się osoba lustrwana, czy także na stanowiska (funkcje) niepoddane obowiązkowi lustracji. Mając na uwadze, że art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. określa konsekwencje prawne w ramach i na użytek procedury lustracyjnej ze względu na cele lustracji wcześniej przedstawione, Trybunał nie dopatrywał się niezgodności tego przepisu z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, przy jego rozumieniu w taki sposób, że skutki prawne w postaci utraty kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych rozciągają się na te funkcje publiczne, które wymienia art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r. i o których powierzenie lub dalsze sprawowanie ubiega się osoba lustrwana.

2.4. 15 marca 2007 r. ustawa lustracyjna z 1997 r. została zastąpiona przez ustawę lustracyjną z 2006 r. Twórcy tej ostatniej regulacji prawnej wyszli z założenia, że lustracja w jej dotychczasowym kształcie nie spełnia stawianych jej celów, gdyż nie wiąże żadnych negatywnych skutków prawnych ze służbą, pracą lub współpracą z organami totalitarnego

reżimu komunistycznego (zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów oraz o zmianie innych ustaw, druk sejmowy nr 360, V kadencja Sejmu). Ustawa lustracyjna z 1997 r. penalizowała bowiem jedynie samo złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, nie pozbawiając jednak osób powiązanych niegdyś z komunistycznymi organami bezpieczeństwa państwa, które fakt ten zgodnie z prawdą wyjawily, możliwości zajmowania stanowisk wymagających zaufania publicznego. Jedyną konsekwencją przyznania się do współpracy z organami bezpieczeństwa było zamieszczenie w „Monitorze Polskim” informacji o tym, że miała miejsce jedna z trzech form współdziałania z organami bezpieczeństwa PRL (służba, praca lub współpraca).

Art. 4 ustawy lustracyjnej z 2006 r. znacząco poszerzył katalog funkcji publicznych objętych procedurą lustracyjną. Do katalogu tego dodano, obok sędziów i prokuratorów (art. 4 pkt 14) oraz adwokatów (art. 4 pkt 47), również radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 4 pkt 16), radców prawnych i notariuszy (art. 4 pkt 47), komorników (art. 4 pkt 48), a także prezesów sądów (art. 4 pkt 13) oraz kierowników powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 4 pkt 15). Dodanie do katalogu osób pełniących funkcje publiczne radców prawnych i notariuszy motywowano – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 360 – chęcią likwidacji niczym nieuzasadnionego dualizmu w statusie prawnym wolnych zawodów prawniczych. W wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, Trybunał Konstytucyjny „nie dopatrył się przekroczenia standardu konstytucyjnego w poszerzeniu katalogu osób lustrowanych o radców prawnych, notariuszy i komorników”.

Ustawa lustracyjna z 2006 r., w jej pierwotnym kształcie, odeszła od rozwiązań przyjętych w ustawie lustracyjnej z 1997 r. Przede wszystkim ustawodawca zrezygnował z wymogu składania oświadczeń lustracyjnych i wprowadził obowiązek swoistego „wylegitymowania się” przez osoby ubiegające się o pełnienie funkcji publicznych aktualnym „urzędowym potwierdzeniem w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej dotyczących [tej] osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa”. Treść takiego potwierdzenia była uwzględniana przy ocenie kwalifikacji moralnych – w szczególności takich jak: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych – wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych. Wynik tej oceny mógł również stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Druga postać lustracji na gruncie tych przepisów obejmowała publikację tzw. katalogów, które obejmowały różne kategorie osób podejmujących różne typy pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, według kategorii uwzględniających różne zjawiskowe postacie takiej pracy, służby lub współpracy, rozróżniane i definiowane w praktyce organów bezpieczeństwa państwa na ich własny użytek w całym okresie PRL. Obowiązek przygotowania i publikowania tych katalogów został nałożony na Instytut Pamięci Narodowej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/07, umieszczenie w takim katalogu było równoznaczne z lustracyjną dyskwalifikacją.

2.5. Nowelizacja ustawy lustracyjnej z 2006 r. dokonana ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162; dalej: ustawa zmieniająca z 14 lutego 2007 r.) przywróciła funkcjonujący poprzednio na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych, zmieniając jednocześnie procedurę oceny ich prawdziwości. Z uzasadnienia do projektu tej

ustawy (druk sejmowy nr 1258, V kadencja Sejmu) wynika, że zastąpienie procedury lustracyjnej opartej na obowiązku składania oświadczeń zobowiązaniem do przedkładania właściwym podmiotom urzędowych potwierdzeń co do istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej dokumentów z lat 1944-1990 było „niewykonalne w możliwym do zaakceptowania terminie z powodu potencjału organizacyjno-technicznego Instytutu Pamięci Narodowej (...)”. Powodem skierowania do Sejmu projektu ustawy nowelizującej był również „sprzeciw przeciwko nadaniu dokumentom wytworzonym przez komunistyczne służby bezpieczeństwa waloru prawdziwości i brak zgody na to, by akta te bez jakiegokolwiek weryfikacji mogły mieć wpływ na losy i karierę zawodową wielu osób”.

Ustawodawca w porównaniu z ustawą lustracyjną z 1997 r. w odmienny sposób uregulował skutki prawne złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sąd lustracyjny, wydając orzeczenie stwierdzające złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, obligatoryjnie orzekał utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynikał z ustawy, na okres 10 lat. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powodowało również pozbawienie tej osoby na 10 lat biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP. W terminie 10 lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego osoba, wobec której wydano to orzeczenie, nie mogła pełnić funkcji publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Ponadto orzeczenie takie było traktowane jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia osoby lustrowanej pełnionej przez nią funkcji publicznej, co następowało z mocy prawa z dniem doręczenia orzeczenia sądowego podmiotowi właściwemu w sprawie pozbawienia osoby lustrowanej pełnienia funkcji publicznej. Regulacja ta nie miała zastosowania do osób, wobec których przepisy odrębne przewidywały pozbawienie pełnionej funkcji, w szczególności odwołanie lub skreślenie z właściwej listy albo rejestru, w wypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu. Z działania tej regulacji wyłączeni byli również sędziowie, którzy w tym zakresie podlegali sądownictwu dyscyplinarnemu. Za złożenie przez sędziego niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzekał karę złożenia sędziego z urzędu.

2.6. Ustawa lustracyjna z 2006 r. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 lutego 2007 r. została poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07. Trybunał stwierdził m.in. niekonstytucyjność art. 21a ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego przewiduje on tylko jedną sankcję, tj. utratę prawa wybieralności na 10 lat, i tym samym pozbawia sąd możliwości określenia dolnej granicy okresu prawa wybieralności. Uzasadniając niekonstytucyjność w tym zakresie, Trybunał stwierdził, że „przesunięcie punktu ciężkości z badania jedynie prawdziwości oświadczenia lustracyjnego na merytoryczną stronę współpracy wiązać się musi z możliwością niuansowania skutków tej współpracy, a co za tym idzie także z różnicowaniem okresu, na jaki sąd orzeknie utratę wybieralności. Pozbawienie sądu możliwości indywidualizacji odpowiedzialności – przez sztywne ustawowe wyznaczenie granicy prawa wybieralności, które ma charakter prawa konstytucyjnego (art. 62 i art. 99 Konstytucji), jest ingerencją ustawodawczą rażąco nieproporcjonalną (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczającą ochronę sądową (art. 45 Konstytucji), co w sumie narusza zasadę rzetelnej legislacji”. Z tych samych względów Trybunał orzekł niekonstytucyjność art. 21h ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim

przepis ten pozbawia sąd możliwości określenia dolnej granicy okresu zakazu pełnienia funkcji publicznych, o których mowa w art. 4 tej ustawy. I w tym wypadku o niekonstytucyjności przesądziła „sztywność sankcji bez możliwości odniesienia się sądu do zróżnicowanych stanów faktycznych i co za tym idzie bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w konkretnej sprawie (indywidualizacja odpowiedzialności)”. W wyroku o sygn. K 2/07 Trybunał stwierdził również niekonstytucyjność art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w jej art. 4 pkt 13-16, 47 i 48. Uznał, że „w wypadku prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (...), a także w wypadku adwokatów, radców prawnych, notariuszów i komorników (...) automatyzm sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia, i to z mocy prawa (...), bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w ramach działalności orzeczniczej wyspecjalizowanych sądów dyscyplinarnych, znających specyfikę danej profesji, narusza zarówno zasadę rzetelnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak i zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał podkreślił, że „postępowania przed sądami dyscyplinarnymi nie mogą być pozorne, ich celem jest ustalenie rzeczywistego stopnia zawinienia i orzeczenie współmiernej kary. (...) Niekonstytucyjność polegająca na automatyzmie sankcji w postaci pozbawienia funkcji z mocy prawa, jak też wykluczeniu jakiegokolwiek samodzielnej kognicji sądów dyscyplinarnych w zakresie orzekania co do skutków złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego w odniesieniu do prokuratorów, radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszów i komorników, wymaga pilnego działania nowelizującego art. 21e ust. 1 i 3. Chodzi o wprowadzenie możliwości różnicowania sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego oraz stworzenie właściwych podstaw prawnych do orzekania w tych sprawach przez odpowiednie sądy dyscyplinarne. W przeciwnym wypadku konstrukcja (idea) zakładająca w ogóle sankcjonowanie składania nieprawdziwych oświadczeń lustracyjnych okaże się całkowicie martwa”.

Trybunał nie dopatrywał się niekonstytucyjności w odniesieniu do art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części zawierającej wyrazy „z wyjątkiem art. 30”. Zdaniem Trybunału, wnioskodawcy nie wykazali, na czym miałyby polegać sprzeczność tego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli; skupili się całkowicie na wykazaniu, że utrzymanie art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. jest jednoznaczne z utratą mocy wszystkich wyroków lustracyjnych wydawanych na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, co – zdaniem Trybunału – nie miało miejsca.

2.7. Następnym wyroku o sygn. K 2/07 była kolejna zmiana ustawy lustracyjnej z 2006 r. dokonana ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 165, poz. 1171; dalej: ustawa zmieniająca z 7 września 2007 r.). Zmianami objęto przepisy określające konsekwencje prawomocnego orzeczenia sądu lustracyjnego stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, tj. art. 21a i art. 21f ustawy lustracyjnej z 2006 r. Obecnie sąd w takim wypadku obligatoryjnie orzeka utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy, jak również zakaz pełnienia funkcji publicznej, o której mowa w art. 4 pkt 2-56. W obu wypadkach zakazy te mogą być orzeczone na okres od 3 do 10 lat (art. 21a ust. 2a i 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Utrzymano w mocy zasadę wyrażoną w art. 21e ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r., zgodnie z którą prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające złożenie przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego traktuje się jako obligatoryjną przesłankę pozbawienia tej osoby pełnionej przez

nią funkcji publicznej innej aniżeli funkcja Prezydenta RP, przy czym pozbawienie jej tej funkcji następuje z mocy prawa z dniem doręczenia jej orzeczenia sądu lustracyjnego. Nowością było natomiast wyłączenie spod działania tej regulacji nie tylko sędziów, lecz także prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników, którzy w tym zakresie podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu. Wskazywana przez Trybunał w wyroku o sygn. K 2/07 konieczność wyłączenia prawniczych zawodów zaufania publicznego z automatyzmu działania skutków orzeczenia lustracyjnego została tym samym uwzględniona przez ustawodawcę. W ten sposób regulację, która na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. znajdowała zastosowanie jedynie do sędziów, na gruncie znowelizowanej ustawy lustracyjnej z 2006 r. rozszerzono na inne zawody prawnicze posiadające własne sądownictwo dyscyplinarne. Ustawodawca – wbrew sugestiom Trybunału zawartym w wyroku o sygn. K 2/07 – nie wprowadził jednak zróżnicowania sankcji za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. W takim wypadku sąd dyscyplinarny może orzec jedynie karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej (art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Konstytucyjność tej ostatniej regulacji jest kwestionowana przez wnioskodawcę w ramach niniejszego postępowania.

3. Niekonstytucyjność art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

3.1. Rzecznik wnosił o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. „w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów” oraz „w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48”.

Przepis ten ma następującą treść: „Za złożenie przez osoby pełniące funkcje wymienione w ust. 1 niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Przepisów o przedawnieniu w postępowaniu dyscyplinarnym nie stosuje się”. Ustęp 1, do którego odsyła ten przepis, przewiduje, że w odniesieniu do sędziów, prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników pozbawienie funkcji publicznej nie następuje *ex lege*, lecz na mocy orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Zawody te są wymienione odpowiednio w art. 4 pkt 14, 16, 47, 48 ustawy lustracyjnej z 2006 r., które Rzecznik przywołuje w *petitum* wniosku. Skoro jednak zawody te wprost wymienione są w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r., do którego odsyła kwestionowany w niniejszej sprawie art. 21f ust. 2 tej ustawy, to zbędne jest dodatkowe ich powtórzenie przez dookreślenie zakresu podmiotowego art. 21f ust. 2 tej ustawy w sposób, w jaki uczynił to Rzecznik w *petitum* wniosku. Należy podkreślić, że przedstawiciel Rzecznika podzielił ten pogląd na rozprawie i stosownie zmodyfikował treść wniosku.

Rzecznik wnosił również początkowo o zbadanie konstytucyjności art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim odnosi się on do prezesa sądu (art. 4 pkt 13) oraz kierownika powszechniej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 4 pkt 15). Obie te funkcje nie są wymienione w ustępie 1, do którego odsyła kwestionowany art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy w ogóle są one objęte zakresem podmiotowym tego ostatniego przepisu. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. stanowi wyjątek wobec regulacji zawartej w jej art. 21e. Ten pierwszy przepis znajduje zastosowanie

jedynie do zawodów wymienionych w ustępie 1, które z uwagi na posiadanie własnego sądownictwa dyscyplinarnego nie podlegają regulacji zawartej w art. 21e ust. 1 przewidującej automatyzm w zakresie pozbawienia danej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej. Skoro funkcje prezesa sądu oraz kierownika powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury nie zostały wymienione w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r., to znaczy, że zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 21f ust. 2 tej ustawy nie dotyczy tych funkcji. Prezes sądu oraz kierownik powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury tracą powierzoną im funkcję publiczną na zasadach ogólnych określonych w art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej z 2006 r., tj. z mocy prawa z dniem doręczenia im orzeczenia sądu stwierdzającego złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy podzielił pogląd, że art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. nie dotyczy osób wskazanych w art. 4 pkt 13 i 15 tej ustawy i stosownie do tego zmodyfikował treść wniosku.

Trybunał uznał, że zbędnym jest również dokonane przez wnioskodawcę dookreślenie przedmiotu kontroli przez wskazanie, że jest nim art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. „w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów”. Należy bowiem zauważyć, że jest to obecne brzmienie przepisu, Trybunał zaś – co do zasady – kontroluje przepisy w brzmieniu obowiązującym w momencie orzekania. Dookreślenie, w jakim brzmieniu przepis miałby być kontrolowany, ma swój sens tylko wówczas, gdy kwestionowane jest jego inne brzmienie aniżeli to obowiązujące w momencie orzekania przez Trybunał.

Dodatkowo należy podnieść, że art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. składa się z dwóch zdań, przy czym Rzecznik, zaskarżając początkowo cały ten przepis, w żaden sposób nie zakwestionował konstytucyjności regulacji zawartej w zdaniu drugim, zgodnie z którym przepisów o przedawnieniu w postępowaniu dyscyplinarnym się nie stosuje. Ostatecznie na rozprawie przedstawiciel Rzecznika zmodyfikował wniosek w tym zakresie stwierdzając, że zdanie drugie art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w ogóle nie jest przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że pierwszym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r., bez wynikającego z wniosku Rzecznika dodatkowego ograniczenia jego zakresu podmiotowego i czasowego zakresu obowiązywania.

3.2. Przed przystąpieniem do rozważań dotyczących konstytucyjności art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. należy zwrócić uwagę na pewną nieścisłość występującą w tym przepisie. Otóż z jego treści wynika, że za złożenie niezgodnych z prawdą oświadczeń lustracyjnych przez osoby pełniące funkcje wymienione w ust. 1, tj. przez sędziów, prokuratorów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Tymczasem z ustaw „korporacyjnych”, do których odsyła art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r., wynika, że nie wszystkie wyżej wymienione zawody posiadają własne sądownictwo dyscyplinarne. Tylko w wypadku sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy organem właściwym do orzekania w postępowaniu dyscyplinarnym jest sąd dyscyplinarny. W odniesieniu do komorników, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej sąd dyscyplinarny nie orzeka. Sprawy dyscyplinarne komorników w pierwszej instancji rozpoznaje komisja dyscyplinarna, a w drugiej – sąd okręgowy właściwy według siedziby kancelarii obwinionego komornika. W sprawach dyscyplinarnych radców i starszych

radców Prokuraturii Generalnej orzekają Komisja Dyscyplinarna Prokuraturii Generalnej w pierwszej instancji i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna Prokuraturii Generalnej w drugiej instancji. Tego rozróżnienia dwóch rodzajów organów dyscyplinarnych, tj. sądów i komisji, ustawodawca nie uwzględnił w treści art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. Badając jego konstytucyjność, rozróżnienie to należy jednak mieć na uwadze.

3.3. Z treści art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. wynika, że swoboda sądu dyscyplinarnego (w odniesieniu do sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy) lub komisji dyscyplinarnej (w odniesieniu do komorników, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej) w razie prawomocnego stwierdzenia kłamstwa lustracyjnego jest ograniczona w kilku płaszczyznach.

Po pierwsze, zawarte w tym przepisie sformułowanie „sąd dyscyplinarny orzeka karę” oznacza, że sąd ten (komisja) ma obowiązek ukarania osoby pełniącej funkcję publiczną, która – zgodnie z prawomocnym orzeczeniem sądu lustracyjnego – złożyła nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne. Tym samym sąd dyscyplinarny (komisja) nie może zaniechać ukarania kłamcy lustracyjnego, choć na gruncie niektórych przepisów dyscyplinarnych tego rodzaju kompetencję posiada. W wypadkach mniejszej wagi istnieje bowiem możliwość odstąpienia przez sąd dyscyplinarny od wymierzenia kary sędziemu (art. 109 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), umorzenia postępowania dyscyplinarnego w odniesieniu do adwokata (art. 95d ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze), poprzestania na ostrzeżeniu radcy prawnego, radcy lub starszego radcy Prokuraturii Generalnej (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych oraz art. 55a ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.; dalej: ustawa o Prokuraturii Generalnej) lub udzielenia prokuratorowi kary porządkowej upomnienia (art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze).

Po drugie, art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. wyłącza możliwość dostosowania kary do rzeczywistego stopnia zawinienia sędziego, prokuratora, radcy lub starszego radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokata, radcy prawnego, notariusza lub komornika, przesądza bowiem, że w wypadku prawomocnie stwierdzonego kłamstwa lustracyjnego sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Wbrew temu, co wydaje się sugerować zawarte w art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. odesłanie do kar przewidzianych w innych ustawach, kara orzekana przez sąd dyscyplinarny (komisję dyscyplinarną) za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego nie jest zróżnicowana, lecz ustalona jednolicie w odniesieniu do wszystkich zawodów objętych działaniem art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. Jest to bowiem zawsze kara powodująca ten sam skutek, tj. pozbawienie pełnionej funkcji publicznej, choć w poszczególnych ustawach w różny sposób została nazwana. W odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i wojskowych jest to kara złożenia z urzędu (art. 109 § 1 pkt 5 u.s.p.; art. 39 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.). W odniesieniu do prokuratorów, komorników, adwokatów, radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej jest to kara wydalenia odpowiednio ze służby prokuratorskiej (art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy o prokuraturze), ze służby komorniczej (art. 72 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach sądowych), z adwokatury (art. 81 ust. 1 pkt 6

prawa o adwokaturze) oraz z pracy w Prokuraturii Generalnej (art. 56 pkt 6 ustawy o Prokuraturii Generalnej). W odniesieniu do radcy prawnego i notariusza jest to kara polegająca odpowiednio na pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego (art. 65 ust. 1 pkt 4 ustawy o radcach prawnych) oraz pozbawieniu prawa prowadzenia kancelarii notarialnej (art. 51 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: prawo o notariacie).

Po trzecie, kara złożenia z urzędu lub inna przewidziana w odpowiednich ustawach kara dyscyplinarna skutkująca pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej, którą sąd dyscyplinarny (komisja dyscyplinarna) powinien orzec względem osoby uznanej za kłamcę lustracyjnego, nie podlega różnicowaniu czasowemu. W odniesieniu do wszystkich zawodów objętych zakresem działania art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. kara ta jest orzekana bezterminowo (art. 81 ust. 1 pkt 6 prawa o adwokaturze, art. 65 ust. 1 pkt 4 ustawy o radcach prawnych, art. 56 pkt 6 ustawy o Prokuraturii Generalnej, art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy o prokuraturze, art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie, art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o komornikach sądowych, art. 109 § 1 u.s.p.). Sąd dyscyplinarny nie ma zatem możliwości różnicowania okresu trwania tej kary w zależności od stopnia winy ukaranego lub okoliczności danego wypadku.

Po czwarte, skazanie na karę złożenia z urzędu lub pozbawienia pełnionej funkcji publicznej znacznie dłużej ujawnione jest w aktach osobowych ukaranego aniżeli skazanie na jakąkolwiek inną karę dyscyplinarną. Wzmianka o ukaraniu tą karą adwokata, radcy prawnego, radcy i starszego radcy Prokuraturii Generalnej nigdy nie jest usuwana z akt osobowych ukaranego (art. 95ł ust. 5 prawa o adwokaturze, art. 71 ust. 6 ustawy o radcach prawnych, art. 65 ust. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej). W wypadku radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej osoba ukarana karą wydalenia z pracy może wystąpić o uznanie tej kary za niebyłą dopiero po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia komisji dyscyplinarnej (art. 65 ust. 4 ustawy o Prokuraturii Generalnej), podczas gdy inne kary uważa się z mocy prawa za niebyłe po upływie dwóch lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, a na wniosek zainteresowanego lub jego przełożonego – nawet w terminie wcześniejszym. Odpis orzeczenia skazującego prokuratora na karę wydalenia ze służby prokuratorskiej usuwany jest z akt osobowych ukaranego na jego wniosek dopiero po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia skazującego (art. 86 ust. 2 ustawy o prokuraturze), podczas gdy odpis orzeczenia o ukaraniu innymi karami usuwany jest już po upływie trzech lat. Podobnie w wypadku notariusza odpis orzeczenia o pozbawieniu prawa prowadzenia kancelarii ulega usunięciu z akt osobowych po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego (art. 65 § 3 prawa o notariacie), podczas gdy w wypadku ukarania inną karą dyscyplinarną okres ten jest skrócony do trzech lat.

Po piąte, przepisy dyscyplinarne przewidują z reguły nieodwracalne skutki prawne kary złożenia z urzędu lub pozbawienia pełnionej funkcji publicznej wyrażające się w braku możliwości ponownego ubiegania się o ten urząd lub funkcję. W wypadku komorników sądowych wydalenie ze służby komorniczej pociąga za sobą zakaz powołania w przyszłości na stanowisko komornika lub asesora komorniczego, skazanie zaś na tę karę nigdy nie ulega zatarciu (art. 72 ust. 4 i 5 ustawy o komornikach sądowych). Podobnie wymierzenie sędziemu kary złożenia z urzędu pociąga za sobą utratę możliwości ponownego powołania ukaranego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, a odpis wyroku nigdy nie jest usuwany z jego akt osobowych (art. 109 § 1 pkt 5 i art. 124 § 2 u.s.p.). Osoba ukarana karą wydalenia z adwokatury lub karą pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego podlega skreśleniu odpowiednio z listy adwokatów lub radców prawnych (art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze, art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych). Tylko w wypadku radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej jest możliwość uznania kary wydalenia z pracy za niebyłą.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy stwierdzić, że art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. pozbawia sądy dyscyplinarne możliwości różnicowania kary dyscyplinarnej orzekanej wobec osoby, która złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne zarówno co do rodzaju tej kary, jak i okresu jej trwania, a także możliwości odstąpienia od wymierzenia kary bądź poprzestania na ostrzeżeniu lub upomnieniu wówczas, gdy przepisy dyscyplinarne na to zezwalają w wypadkach mniejszej wagi. Orzekana względem kłamcy lustracyjnego kara złożenia z urzędu lub inna przewidziana w odpowiednich ustawach kara dyscyplinarna skutkująca pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej jest zatem karą bezwzględnie oznaczoną, której dolegliwości nie ma możliwości miarkowania. W katalogu kar dyscyplinarnych jest to jednocześnie kara najsurowsza, powodująca z reguły nieodwracalne skutki prawne połączone z brakiem możliwości usunięcia wzmianki o ukaraniu z akt osobowych zainteresowanego.

3.4. Z przedstawionych wyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. K 24/98 oraz o sygn. K 2/07 jednoznacznie wynika, że sąd dyscyplinarny (komisja dyscyplinarna) musi mieć zapewnioną możliwość dostosowania kary do stopnia zawinienia, a to z kolei wymaga zróżnicowania przez ustawodawcę sankcji dyscyplinarnej. Szttywność sankcji bez możliwości różnicowania jej w zależności od konkretnych stanów faktycznych i – co za tym idzie – bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w konkretnej sprawie narusza zarówno zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), jak i zasadę proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trybunał pogląd taki wyraził w orzeczeniu o sygn. K 2/07, gdzie stwierdził, że art. 21e ust. 1 i 3 ustawy lustracyjnej z 2006 r., a zatem przepis, który został później zastąpiony przez badany w niniejszej sprawie art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy osób wymienionych w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku, wyjaśniając motywy takiego właśnie rozstrzygnięcia, Trybunał stwierdził, że regulacja wyłączająca możliwość różnicowania sankcji przez sąd dyscyplinarny narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz nadmiernie ogranicza wolność wykonywania zawodu. W niniejszej sprawie wszyscy uczestnicy postępowania zgodnie podkreślali, że kwestionowany art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. był reakcją ustawodawcy na wyrok Trybunału w sprawie o sygn. K 2/07 i przez przyzmat wykonania tego wyroku powinien być oceniany. Trybunał stanowisko to podziela, podkreślając jednocześnie, że poglądem wyrażonym w poprzedniej sprawie niniejszy skład orzekający jest związany. Nie ma przy tym znaczenia, że przedmiotem kontroli był wówczas inny przepis aniżeli obecnie kwestionowany, w obu bowiem tych przepisach zawarta jest treściowo tożsama norma prawna. Przesądzenie o niekonstytucyjności normy prawnej w jednej sprawie wiąże Trybunał w każdej kolejnej sprawie, w której jest badany kolejny przepis normę tę zawierający.

Należy ponadto zauważyć, że w sprawie o sygn. K 2/07 rozstrzygnięcie Trybunału zapadło w pełnym składzie, co ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie, w której orzeka pięciu sędziów. Mając na uwadze wartość, jaką jest jednolitość orzecznictwa sądu konstytucyjnego, ustawodawca zamieścił w art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zasadę, zgodnie z którą od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie Trybunał może odstąpić tylko wówczas, gdy orzeka w pełnym składzie. Pogląd prawny pełnego składu dla Trybunału orzekającego w mniejszym składzie jest zatem wiążący. Dodatkowo należy podnieść, że przesądzenie o niekonstytucyjności regulacji prawnej wyłączającej możliwość różnicowania sankcji przez sąd dyscyplinarny w sprawie o sygn. K 2/07 nastąpiło w sentencji wyroku, w uzasadnieniu zaś miało miejsce jedynie przedstawienie argumentów przemawiających za takim rozstrzygnięciem. Sentencja wyroku Trybunału, podlegająca ogłoszeniu w urzędowym organie promulgacyjnym, ma

charakter ostateczny i powszechnie obowiązujący. Rozstrzygnięcia w niej zawarte nie stanowią jedynie poglądu prawnego, od którego Trybunał w kolejnym sprawach mógłby odstąpić.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma również okoliczność, że spośród różnych kar możliwych do zastosowania w sprawach osób, które złożyły niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, ustawodawca przyjął karę najsurowszą, pozbawiającą te osoby prawa wykonywania zawodu zaufania publicznego. Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, i co podnosił już Trybunał w wyroku o sygn. K 2/07, współdziałanie z komunistycznymi organami bezpieczeństwa państwa podejmowane ówczesznie z różnych powodów mogło mieć różny stopień intensywności. Różny był stopień zawinienia osób współdziałających z aparatem komunistycznym oraz różny stopień społecznej szkodliwości ich czynów. Różne mogły być w końcu motywy, które skłoniły osobę lustrowaną do złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Wszystkie te okoliczności powinny być zatem wzięte przez sąd dyscyplinarny pod uwagę przy wymierzaniu kary i nie jest wykluczone, że przy ich rozważeniu za adekwatną do stopnia winy mogłaby zostać uznana kara łagodniejsza aniżeli pozbawienie wykonywanej funkcji publicznej. Sądy dyscyplinarne powinny mieć zatem możliwość miarkowania kary w zależności od rodzaju popełnionego deliktu dyscyplinarnego, postawy sprawcy, prognozy jego zachowania w przyszłości itd. Skoro w każdym postępowaniu dyscyplinarnym stosuje się odpowiednio kodeks postępowania karnego, to należy stwierdzić, że miarkowanie kary stanowi wręcz obowiązek sądu dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 4 k.p.k. sąd ma obowiązek badać oraz uwzględniać zarówno okoliczności przemawiające na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Z kolei z art. 7 k.p.k. wynika, że organy postępowania powinny kształtować swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Gwarancje te zostały powtórzone w niektórych przepisach dyscyplinarnych. Zgodnie z art. 89 prawa o adwokaturze sąd dyscyplinarny, posiadając przymiot niezawisłości, orzeka na mocy przekonania opartego na swobodnej ocenie całokształtu dowodów, uwzględniając okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Podobnie zgodnie z art. 751 ustawy o komornikach sądowych komisja dyscyplinarna wymierza karę przewidzianą w ustawie według swojego uznania, bacząc, aby jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy obwinionego, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do obwinionego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej komorników, asesorów i aplikantów komorniczych. Wymierzając karę, komisja dyscyplinarna uwzględnia w szczególności motywację i sposób zachowania się obwinionego, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na nim obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw czynu, właściwości i warunki osobiste obwinionego oraz zachowanie się po popełnieniu czynu, a zwłaszcza starania o naprawienie szkody. Art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. uniemożliwia stosowanie przez sądy dyscyplinarne tych regulacji służących miarkowaniu kary wymierzonej obwinionemu, a tym samym ogranicza w sposób nieproporcjonalny wolność wykonywania zawodu. Z tego względu Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do wszystkich zawodów, o których mowa w art. 21f ust. 1 tej ustawy, poza zawodem sędziego. Ten ostatni zawód nie jest bowiem objęty wolnością wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, stąd w odniesieniu do niego jest to wzorzec nieadekwatny.

Art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. narusza również zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Należy zauważyć, że zasada ta ma wiele aspektów, w rozpatrywanej zaś sprawie na szczególne uwzględnienie zasługują dwa z nich. Po pierwsze,

uchwalając ustawę zmieniającą z 7 września 2007 r., która nadała nowe brzmienie art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r., ustawodawca naruszył wymóg rzetelności procesu legislacyjnego, co potwierdził przedstawiciel Sejmu na rozprawie, przyznając, że proces ustawodawczy był „pospieszny”. W efekcie ustawodawca nie wykonał rzetelnie wyroku o sygn. K 2/07, powtarzając w treści kwestionowanego przepisu to, co Trybunał uznał za niekonstytucyjne. Po drugie, Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się w swoim wniosku do tego znaczenia zasady rzetelnej legislacji, które ukształtował sam Trybunał w wyroku o sygn. K 2/07, stwierdzając, że pozbawienie sądu dyscyplinarnego możliwości miarkowania kary jest nierzetelną legislacją. Trybunał w niniejszej sprawie, stwierdzając niekonstytucyjność art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r., nawiązał do takiego rozumienia tej zasady. Uznał mianowicie, że ustawodawca wadliwie określił w tym przepisie sankcję, którą sąd dyscyplinarny lub komisja dyscyplinarna może orzec względem osoby uznanej za kłamcę lustracyjnego. Przez wskazanie, że „sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej” ustawodawca stworzył pozór wyboru sankcji orzekanej w postępowaniu dyscyplinarnym wobec kłamcy lustracyjnego. Tymczasem obie kary wskazane w tym przepisie, tj. kara złożenia z urzędu oraz inna kara skutkująca pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej, występują w przepisach regulujących poszczególne postępowania dyscyplinarne zamiennie i w sposób wzajemnie się wykluczający. Kara złożenia z urzędu spośród zawodów wymienionych w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. może zostać orzeczona tylko w stosunku do sędziego i jest to jedyna kara skutkująca pozbawieniem go pełnionej funkcji publicznej. Odpowiednikami tej kary w odniesieniu do innych zawodów wymienionych w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. są kara wydalenia z adwokatury, kara wydalenia ze służby prokuratorskiej, kara wydalenia ze służby komorniczej, kara wydalenia z pracy w Prokuraturii Generalnej, kara pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego oraz kara pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii notarialnej. W odniesieniu do tych zawodów przepisy dyscyplinarne nie przewidują kary złożenia z urzędu. Zaskarżony art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. stwarza zatem pozór możliwości wyboru przez sąd dyscyplinarny (komisję dyscyplinarną) jednej spośród dwóch rodzajów kar wskazanych w tym przepisie. Tymczasem analiza przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne osób wykonujących zawody wskazane w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. prowadzi do wniosku, że taki wybór kary dyscyplinarnej jest niemożliwy. Zawsze jest to bowiem kara bezwzględnie oznaczona, niepozostawiająca sądowi dyscyplinarnemu możliwości jej różnicowania. Konstruowanie przez ustawodawcę jednych przepisów prawnych w sposób stwarzający pozór wyboru sankcji dyscyplinarnej przy jednoczesnym wykluczeniu takiego wyboru w innych przepisach prawnych narusza zasadę przyzwoitej legislacji.

Wnioskodawca podnosi również, że naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji jest niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/07, gdyż ustawodawca, nowelizując ustawę lustracyjną z 2006 r. i wprowadzając do jej tekstu obecne brzmienie art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze, nie uwzględnił wskazań wynikających z uzasadnienia tego wyroku. Należy stwierdzić, że obowiązek wykonania wyroku Trybunału przez ustawodawcę wynika z art. 190 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Dotyczy on zatem również ustawodawcy, który nie może powtarzać regulacji prawnych już raz uznanych za niekonstytucyjne. W niniejszej sprawie ustawodawca tak właśnie postąpił, powtarzając w treści art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. regulację określającą bezwzględną sankcję dyscyplinarną względem kłamców lustracyjnych, choć niekonstytucyjność tego rodzaju regulacji została stwierdzona w wyroku o sygn. K 2/07.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r., w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy pozostałych zawodów, o których mowa w art. 21f ust. 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Konstytucyjność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

4.1. Drugi z kwestionowanych przepisów, tj. art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., ma następującą treść: „Traci moc ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, z późn. zm.), z wyjątkiem art. 30”. Rzecznik kwestionował konstytucyjność tego przepisu „w części obejmującej zwrot: «z wyjątkiem art. 30»” oraz „w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy (wykonywanie zawodu adwokata)”.

To ostatecznie zawężenie wniosku oznacza, że Rzecznik kwestionował art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, w jakim dotyczy prezesa sądu (art. 4 pkt 13), sędziego i prokuratora (art. 4 pkt 14), kierownika powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 4 pkt 15) oraz adwokata (art. 4 pkt 47). Zawężenie to uznać należy za częściowo nieprawidłowe, a to z uwagi na zakres zastosowania art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., utrzymanego w mocy przez zaskarżony w niniejszej sprawie art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Należy bowiem zauważyć, że art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., którego treść została wyżej przytoczona, określa skutki orzeczeń lustracyjnych wydanych na gruncie tej ustawy w odniesieniu do osób, które zgodnie z art. 3 tej ustawy zostały zaliczone do osób pełniących funkcję publiczną. Ten ostatni przepis za osoby pełniące funkcje publiczne uznawał sędziów, prokuratorów i adwokatów, natomiast do kategorii tej nie zaliczał prezesa sądu i kierownika powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury. To oznacza, że art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. do tych dwóch ostatnich funkcji nie znajdował i obecnie również nie znajduje zastosowania. Z tego względu również art. 66 ustawy lustracyjnej z 1997 r., w części obejmującej zwrot „z wyjątkiem art. 30”, może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jedynie w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, prokuratorów i adwokatów. Z poglądem tym zgodził się przedstawiciel Rzecznika, który na rozprawie stosownie do niego zmodyfikował treść wniosku.

4.2. Art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. był już przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, stąd konieczne jest rozważenie, czy w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania (zasada *res iudicata*) lub zbędność orzekania (zasada *ne bis in idem*). Zasada *res iudicata* ma zastosowanie w razie ustalenia tożsamości podmiotowej i przedmiotowej nowej sprawy i sprawy zakończonej orzeczeniem Trybunału, natomiast zasada *ne bis in idem* uzasadnia odstępianie od orzekania z uwagi na ten sam w obu sprawach przedmiot kontroli wyznaczony przez zaskarżone przepisy, wskazane wzorce kontroli oraz sformułowane zarzuty.

W wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, Trybunał stwierdził, że art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części zawierającej wyrazy „z wyjątkiem art. 30”, jest zgodny z art. 2, art. 30, art. 32 i art. 178 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 5 i art. 10 Konstytucji. Wnioskodawcą w tej sprawie była grupa posłów, co przesądza o jej braku tożsamości podmiotowej ze sprawą obecnie rozpoznawaną z wniosku Rzecznika. Przedmiot kontroli w sprawie o sygn. K 2/07 został sformułowany identycznie jak przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, jednak zostały wówczas wskazane inne wzorce aniżeli te, które obecnie przywołuje

Rzecznik. Co prawda w obu sprawach wzorcem powtórzonym jest art. 2 Konstytucji, jednak w sprawie o sygn. K 2/07 wnioskodawcy odwoływali się do wynikającej z niego zasady zaufania obywateli do państwa, podczas gdy obecnie Rzecznik formułuje swoje zarzuty z punktu widzenia innej zasady wynikającej z tego przepisu, tj. zasady przyzwoitej legislacji. W obecnej sprawie Rzecznik przywołuje dodatkowy wzorzec kontroli (art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), który nie był brany pod uwagę przez Trybunał w sprawie o sygn. K 2/07. Z punktu widzenia orzeczenia wydanego w tej ostatniej sprawie nie ma zatem przeszkód do rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. zgłoszonego w niniejszej sprawie.

Zarzuty sformułowane przez Rzecznika w odniesieniu do art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. dotyczą nie tyle treści tego przepisu, ile treści art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., utrzymanego w mocy przez art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. W związku z tym należy zauważyć, że art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. również był już przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. W wyroku z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, Trybunał stwierdził, że przepis ten rozumiany jako powodujący skutki prawne w stosunku do funkcji publicznych wyczerpująco wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 1997 r., o których powierzenie lub dalsze sprawowanie ubiega się osoba lustrwana, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyprowadzona z treści art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. norma, która następnie została ujęta w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie jest jednak kwestionowana w niniejszej sprawie. Pomiedzy sprawą o sygn. K 39/97 a niniejszą sprawą nie zachodzi zatem tożsamość przedmiotowa, której ustalenie mogłoby doprowadzić do umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność lub zbędność orzekania.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy stwierdzić, że z punktu widzenia dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ma żadnych przeszkód, aby rozpoznać w niniejszej sprawie kwestionowaną przez Rzecznika zgodność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części zawierającej wyrazy „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, prokuratorów i adwokatów, z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3. Zdaniem Rzecznika, art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w zakresie, w jakim utrzymuje w mocy art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. w odniesieniu do sędziów, prokuratorów i adwokatów, narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji, gdyż przepis ten „obarczony jest istotnymi wadami legislacyjnymi – przy projektowaniu ustawowych skutków złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, ustawodawca nie uwzględnił specyfiki określonych zawodów, wyposażonych w sądownictwo dyscyplinarne, a także systemowych funkcji sądów dyscyplinarnych w określaniu zasad deontologii zawodowej, a także stosowaniu tych zasad w indywidualnych przypadkach” (s. 13 wniosku Rzecznika). Niezgodność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzecznik uzasadnia w taki sam sposób, w jaki uzasadnia sprzeczność z tymi wzorcami art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. Jego zdaniem, nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności wykonywania zawodu było utrzymanie w mocy art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., który pod rządami tej ostatniej ustawy pozbawił adwokatów i prokuratorów uznanych za kłamców lustracyjnych prawa do wykonywania zawodu *ex lege*, z pominięciem właściwych sądów dyscyplinarnych oraz wyłączał swobodę sądów dyscyplinarnych orzekających o skutkach złożenia przez sędziów niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, zobowiązując te sądy do wymierzenia ściśle określonej kary, tj. kary złożenia sędziego z urzędu.

Zarzut niekonstytucyjny art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30”, w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, prokuratorów i

adwokatów, nie zasługuje na uwzględnienie. Art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. pozostawia w mocy art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r., a ten ostatni przepis ma treść merytoryczną. I to treść tego ostatniego przepisu, wobec zmiany całego otoczenia normatywnego, jest – zdaniem Rzecznika – niekonstytucyjna, ponieważ przewiduje nieproporcjonalne konsekwencje tzw. kłamstwa lustracyjnego. Należy zatem stwierdzić, że uzasadnienie wniosku nie odpowiada treści sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., ale przytaczane przez niego argumenty przemawiają za niekonstytucyjnością art. 30 ustawy lustracyjnej z 1997 r. (którego nie wskazuje jako przedmiot kontroli). Zarzut niekonstytucyjności art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. nie jest więc należycie uzasadniony, a tym samym nie można uznać, że domniemanie konstytucyjności tego przepisu zostało obalone.

Ponadto należy zauważyć, że określenie skutków orzeczenia lustracyjnego pozostaje w gestii ustawodawcy i jest konsekwencją przyjętej przez niego polityki rozliczeń z przeszłością. Zarówno wybór określonej wizji lustracji (w tym wypadku – składanie oświadczeń lustracyjnych podlegających następnie sądowej weryfikacji pod kątem ich prawdziwości), jak i wybór zachowań podlegających penalizacji (w tym wypadku – nieujawnienie współpracy z organami bezpieczeństwa) jest wyborem politycznym, choć oczywiście stosowna regulacja prawna musi uwzględniać wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogi ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W Polsce ustawodawstwo lustracyjne zmieniało się wielokrotnie, zmieniały się również uzasadnienia aksjologiczne przyjmowanych rozwiązań. Konsekwencje związane przez ustawodawcę z tzw. kłamstwem lustracyjnym były i są różne, lecz oceniane być powinny w kontekście historycznym. Zmiana sposobu rozliczeń z przeszłością nie musi wywoływać zmiany konsekwencji, jakie wiążano z normami wcześniej obowiązującymi. Odmienne określenie skutków prawnych orzeczeń lustracyjnych w ustawie lustracyjnej z 1997 r. i ustawie lustracyjnej z 2006 r. jest wyrazem modyfikacji przyjętej przez ustawodawcę wizji lustracji, jej celów i założeń aksjologicznych. Celem lustracji w świetle ustawy z 1997 r. było skłonienie osób współpracujących w przeszłości z służbami bezpieczeństwa państwa do ujawnienia tego faktu i poddania go osądowi społecznemu. Współpraca z komunistycznymi organami państwa, o ile została ujawniona, nie rodziła dla osób lustrowanych żadnych negatywnych konsekwencji prawnych. Te ostatnie związane były jedynie ze złożeniem niezgodnych z prawdą oświadczeń lustracyjnych. Osoby uznane za kłamców lustracyjnych traciły kwalifikacje moralne niezbędne do wykonywania określonych funkcji publicznych, jednak początkowo nie były pozbawiane zajmowanego stanowiska. Dopiero z czasem orzeczeniom sądu lustracyjnego zaczęto nadawać coraz bardziej penalny charakter. Najpierw wprowadzono zasadę, że kłamca lustracyjny traci obligatoryjnie zajmowane stanowisko, później zasadę, że traci również czasowo bierne prawo wyborcze na urząd Prezydenta RP. Uchwalając w 2006 r. nową ustawę lustracyjną, ustawodawca działał w odmiennym kontekście normatywnym i aksjologicznym wyznaczonym przez Konstytucję RP oraz orzeczenia Trybunału w sprawach o sygn. K 24/98 i K 39/97. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy lustracyjnej z 1997 r., ustawodawca postanowił wyznaczyć lustracji odmienne cele. Jako punkt wyjścia przyjął założenie, że funkcje publiczne wymagające szczególnych kwalifikacji moralnych powinny pełnić osoby, które nie współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa i legitymowały się zaświadczeniem potwierdzającym tę okoliczność. W 2007 r. ponownie zmieniono przyjętą wizję lustracji, powracając do obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych. Wprowadzenie regulacji analogicznych do tych, które obowiązywały na gruncie ustawy z 1997 r. nie oznacza, że powrócono do celów, które wówczas lustracji stawiano. Obecnie lustracja nie ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych, ale – jak stanowi preambuła do ustawy lustracyjnej z 2006 r. – jej celem jest zapewnienie „obsady

funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości” oraz zapewnienie obywatelom prawa „do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody”. Skoro cele lustracji uległy modyfikacji, zatem również skutki prawne orzeczeń lustracyjnych mogły zostać przez ustawodawcę zróżnicowane. Ich odmienne określenie w obu ustawach lustracyjnych, nawet w odniesieniu do tych samych grup zawodowych, nie przesądza o niekonstytucyjności art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30”.

Należy również zauważyć, że wnioskodawca jako jeden z wzorców kontroli kwestionowanego art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r. wskazał zasadę rzetelnej legislacji, nie precyzując jednak w żaden sposób, na czym polegało jej naruszenie. Wnioskodawca nie skonkretyzował również dyrektywy wynikającej z tej zasady, która nakazywałaby zniesienie lub zmodyfikowanie skutków prawnych orzeczeń lustracyjnych wydanych na gruncie poprzednich regulacji prawnych. Ustawodawca w nowej ustawie lustracyjnej niewątpliwie zmienił sposób dokonywania rozliczeń z przeszłością. Nie ma jednak żadnych podstaw ku temu, by żądać, aby złagodził lub zmienił skutki prawne przewidziane przez poprzednie przepisy. Mógł to uczynić, jednak z zasady poprawnej legislacji nie wynika dyrektywa, która by mu to nakazywała. Nie można zatem uznać, że stanowiąc art. 66 ustawy lustracyjnej z 2006 r., ustawodawca naruszył zasadę poprawnej legislacji.

5. Skutki wyroku.

Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. jest uchylenie ograniczenia w zakresie wyboru przez sąd dyscyplinarny (komisję dyscyplinarną) sposobu ukarania osoby, która złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Z dniem wejścia w życie niniejszego wyroku sądy dyscyplinarne (komisje dyscyplinarne) orzekające w sprawach osób wskazanych w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. będą uprawnione do niuansowania odpowiedzialności tych osób oraz stosowania sankcji adekwatnych do stopnia winy i okoliczności konkretnego wypadku. W miejsce regulacji szczególnej zawartej w art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej z 2006 r. sądy (komisje) będą bowiem stosować regulację ogólną wynikającą z odpowiednich przepisów dyscyplinarnych. Wszystkie zaś te przepisy w odniesieniu do zawodów wskazanych w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej przewidują możliwość orzeczenia sankcji dyscyplinarnej w różnym stopniu dolegliwej dla ukaranego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 19/08

Na postawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 wyroku o sygn. K 19/08. W tej części wyroku Trybunał uznał, że art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.), w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy osób wykonujących pozostałe zawody prawnicze wymienione w art. 21f ust. 1 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

Przepis uznany za niekonstytucyjny określa sankcję, jaką właściwy dla danego zawodu sąd dyscyplinarny obowiązany jest orzec wobec sędziego, prokuratora, radcy lub starszego radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokata, radcy prawnego, notariusza lub komornika za złożenie niezgodnego z prawem oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lustracyjnego. Jediną karą przewidzianą w tym przepisie za to tzw. kłamstwo lustracyjne jest wydalenie z pracy lub służby bądź skreślenie z listy osób uprawnionych do wykonywania określonego zawodu.

Wnioskodawca zarzucił temu przepisowi, że 1) wyznaczając za kłamstwo lustracyjne szywną sankcję (zarówno co do jej rodzaju, jak i co do czasu utrzymywania się jej skutków), nie pozwala sądowi dyscyplinarnemu na uwzględnienie indywidualnych okoliczności sprawy, w szczególności czasu trwania i intensywności współpracy z organami bezpieczeństwa PRL, przez co narusza zasadę rzetelnej legislacji wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji (z zasady demokratycznego państwa prawnego); 2) przesądzając „automatycznie” o utracie prawa wykonywania zawodu lub utracie pełnionej funkcji, ogranicza nadmiernie wolność wyboru i wykonywania zawodu wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, podzielił te zarzuty (z wyjątkiem zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do sędziów, co do którego umorzono postępowanie).

Nie zgadzam się zarówno z samym rozstrzygnięciem Trybunału, jak i z jego uzasadnieniem.

Po pierwsze, nie dostrzegam, aby zaskarżony przepis naruszał zasadę poprawnej (rzetelnej) legislacji. Jest on bowiem jasny, zrozumiały i jednoznaczny. Przywołanie jako argumentu na poparcie zarzutu nierzetelnej legislacji rzekomego niewykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), w zakresie, jakiego dotyczy badany przepis, też nie jest przekonujące. Ten przepis nie był bowiem – jak słusznie zauważył Prokurator Generalny – przedmiotem orzekania w sprawie o sygn. K 2/07 i dlatego Trybunał, orzekając w niniejszej sprawie, nie był związany tamtym rozstrzygnięciem.

Przede wszystkim jednak nie zgadzam się z niniejszym wyrokiem z zasadniczych powodów o charakterze merytorycznym.

W zasadzie od początku wdrożenia procedury lustracji sankcją za kłamstwo lustracyjne była utrata pełnionej funkcji publicznej lub utrata prawa wybieralności na taką funkcję, z mocy samego prawa, po prawomocnym stwierdzeniu przez sąd lustracyjny dopuszczenia się tego kłamstwa.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna) spośród wszystkich kategorii osób podlegających lustracji wyróżniła tylko sędziów; sędzia, który okazał się być „kłamcą lustracyjnym”, nie tracił – jak pozostali „kłamcy lustracyjni” – stanowiska (urzędu) z mocy prawa z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego kłamstwo, lecz jego sprawa przekazywana była do właściwego sądu dyscyplinarnego, który „składał go z urzędu”. Powodem tego wyróżnienia było, jak sądzę, to, że zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji, sędzia może być złożony z urzędu tylko wyrokiem sądu. Uważam, że była to zbędna komplikacja, gdyż sąd orzekający w sprawie prawdziwości oświadczenia lustracyjnego był i jest sądem w rozumieniu konstytucyjnym i zdjęcie z urzędu na jego podstawie czyniło zadość wymaganiom art. 180 ust. 2 Konstytucji.

W wyniku nowelizacji, a następnie wejścia w życie nowej ustawy lustracyjnej z 2006 r. (tj. ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.) zakres podmiotowy tego wyjątku został poszerzony o przedstawicieli innych zawodów prawniczych wymienionych w zaskarżonym przepisie. Trudno dociec, jakie były motywy poszerzenia zakresu podmiotowego tej wyjątkowej regulacji, poza tym, że przedstawiciele tych zawodów, podobnie jak sędziowie, podlegają z tytułu naruszenia obowiązków służbowych i naruszenia godności zawodu (korporacyjnym z reguły) sądom (komisjom) dyscyplinarnym. W dalszym ciągu jednak w postępowaniu dyscyplinarnym za kłamstwo lustracyjne te sądy lub komisje mogły nałożyć tylko karę prowadzącą do utraty urzędu (funkcji publicznej, prawa wykonywania zawodu).

Następnym krokiem, tym razem w kierunku „pogłębienia” tego wyjątku, jest uznanie przez Trybunał w niniejszym wyroku za niezgodne z Konstytucją sztywnego określenia takiej właśnie sankcji, związania sądów i komisji dyscyplinarnych wyrokiem sądu lustracyjnego i uniemożliwienia im wyboru kary z katalogu kar bądź odstąpienia od ukarania.

Moim zdaniem, zarzut nadmiernego związania sądu można jeszcze uznać za adekwatny (choć nie zasadny) w odniesieniu do sądu dyscyplinarnego dla sędziów, który jest sądem o tożsamości konstytucyjnej. Jest on natomiast zupełnie chybiony w stosunku do pozostałych „sądów” dyscyplinarnych, które nawet jeśli mają w nazwie wyraz „sąd” (a nie „komisja” dyscyplinarna), nie są sądami w rozumieniu konstytucyjnym i żądanie dla nich swobody orzekania na miarę „prawdziwego” sądu jest pozbawione jakichkolwiek podstaw. Przekazanie do ich właściwości orzekania o karze za kłamstwo lustracyjne w sytuacji, gdy ustawa przewiduje za nie jedną tylko sankcję, należy uznać – moim zdaniem – za nieracjonalne, lecz nie za niezgodne z Konstytucją.

Najgorsze w tym wyroku jest jednak – moim zdaniem – to, że prowadzi on do rzeczywistej wtórnej niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji, w postaci naruszenia zasady równości i sprawiedliwości. Jego skutkiem jest bowiem to, że osoby wykonujące wymienione w nim zawody prawnicze, uznane za kłamców lustracyjnych, mogą zostać za to ukarane przez sąd dyscyplinarny jedną z kar dyscyplinarnych, np. upomnieniem lub naganą (ewentualnie utratą pełnionej funkcji lub stanowiska); sąd dyscyplinarny może także odstąpić od ich ukarania. Natomiast „kłamcy lustracyjni” spoza tego kręgu zawodowego w dalszym ciągu będą karani w każdym przypadku utratą funkcji publicznej (stanowiska, prawa wybieralności). Trybunał nie wskazał przy tym żadnego relewantnego kryterium, które usprawiedliwiłoby takie zróżnicowane traktowanie osób należących do kategorii „kłamców

lustracyjnych”. Trudno przecież uznać za takie kryterium podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej (takich zawodów jest zresztą więcej). Argument, że chodzi tutaj o zawody zaufania publicznego (też nie jedyne), które trzeba ochraniać, działa – według mnie – w przeciwnym kierunku. Od osób wykonujących takie zawody, zwłaszcza zawód prawniczy, powinno wymagać się więcej, a naruszenie przez nie norm prawnych lub etycznych powinno być sankcjonowane surowiej, a nie łagodniej – inaczej niż uznał to Trybunał.

Z tych względów czułam się zobowiązana głosować przeciwko temu rozstrzygnięciu Trybunału i zgłosić zdanie odrębne.