



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 października 2016 r.

Pozycja 500

POSTANOWIENIE
z dnia 11 kwietnia 2016 r.
Sygn. akt Ts 213/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.G. w sprawie zgodności:

art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21a ust. 2, 2a i 2b 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 2013 r. poz. 1388, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 18 czerwca 2015 r., sporządzonej przez pełnomocnika, J.G. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów 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.2013.1388, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 2006 r.). W szczególności skarżący zarzucił, że art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21a ust. 2, 2a i 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r. w zakresie, „w jakim pozwala na wszczęcie i prowadzenie postępowania lustracyjnego wobec osoby, która złożyła oświadczenie lustracyjne w związku z ubieganiem się o objęcie lub wykonywanie funkcji publicznej, ale nie objęła funkcji publicznej, o którą się ubiegała”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że została ona wniesiona w kontekście następującej sprawy. Skarżący złożył oświadczenie lustracyjne w związku z ubieganiem się w wyborach o mandat posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z wynikami wyborów przeprowadzonych 21 października 2007 r. skarżący nie uzyskał mandatu posła. W dniu 17 kwietnia 2012 r. prokurator Oddziałowego Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w W. (dalej: Biuro Lustracyjne IPN) skierował do Sądu Okręgowego w W. wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego przeciwko skarżącemu i wydanie orzeczenia stwierdzającego, że złożył on niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Sąd Okręgowy w W. w orzeczeniu z marca 2013 r. stwierdził, że skarżący złożył niezgodne z prawem oświadczenie lustracyjne i orzekł

w związku z tym utratę prawa wybieralności skarżącego w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy (na okres 5 lat), a także zakaz pełnienia przez skarżącego funkcji publicznej (także na okres 5 lat). Po rozpatrzeniu apelacji skarżącego od tego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny w W. orzeczeniem z września 2013 r. utrzymał w mocy orzeczenie sądu I instancji. Od orzeczenia sądu II instancji skarżący wystąpił ze skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego. Po jej rozpoznaniu Sąd Najwyższy w wyroku z października 2014 r. uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w W. do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym. Po ponownym rozpoznaniu sprawy skarżącego Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem ze stycznia 2015 r. utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie sądu I instancji. Orzeczenie to zostało doręczone skarżącemu 18 marca 2015 r. Następnie skarżący wniósł ponownie skargę kasacyjną na ten judykat do Sądu Najwyższego. Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny, kasacja skarżącego, jako oczywiście bezzasadna, została oddalona przez Sąd Najwyższy postanowieniem z października 2015 r.

Uzasadniając szczegółowo zarzuty sformułowane przeciwko zaskarżonym przepisom, skarżący wskazał na nieproporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji) naruszenie jego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 Konstytucji), autonomii informacyjnej i wynikającego z niej zakazu pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji), jak również zasady równości wobec prawa w realizacji tych wolności i praw. Skarżący podkreślił, że – potwierdzone w orzecznictwie Trybunału – cele ustawy lustracyjnej mogą być właściwie zrealizowane jedynie wobec osób pełniących funkcję publiczną, nie zaś wobec tych, którzy (tak jak skarżący) w ogóle takiej funkcji nie objęli. Szczególnie zaakcentował nieuzasadnioną ingerencję władzy publicznej w sferę praw wynikających z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Skarżący stwierdził też brak konstytucyjnych podstaw do wszczynania postępowania lustracyjnego, którego przedmiotem ma być weryfikacja oświadczenia lustracyjnego złożonego przez osobę, która nie przystąpiła do sprawowania funkcji publicznej. Zauważył, że błędne jest traktowanie jej w taki sam sposób, jak osoby, która pełni funkcję publiczną i ponosi w związku z tym określoną odpowiedzialność.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz precyzujących zasady korzystania ze skargi konstytucyjnej unormowań ustawy o TK z 1997 r. jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie w sprawie skarżącego. Innymi słowy, zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw formułowany przez podmiot występujący ze skargą musi być skierowany przeciwko aktowi stanowienia prawa, zastosowanemu wobec

niego (jako podstawa prawna) w sprawie, w związku z którą skarga jest formułowana. Prawidłowe określenie przez skarżącego przedmiotu skargi konstytucyjnej nabiera szczególnego znaczenia w związku z dwoma okolicznościami. Po pierwsze, w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem znajduje zastosowanie zasada skargowości, zgodnie z którą Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK z 1997 r.). Konsekwencją tej zasady jest niemożność korygowania (zmiany) przedmiotu kontroli przez działający z własnej inicjatywy sąd konstytucyjny. Po drugie, poprawne – względem okoliczności sprawy, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna – określenie zaskarżonych unormowań odgrywa znaczącą rolę z punktu widzenia następstw ewentualnego merytorycznego orzeczenia Trybunału o ich niekonstytucyjności. Takie bowiem orzeczenie prowadzić może do derogacji konkretnych przepisów (dekodowanych z nich norm prawnych). Zakres oddziaływania wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostaje zatem wyznaczony wskazanym przez skarżącego przedmiotem zaskarżenia.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg konstytucyjnych dostarcza wielu przykładów świadczących o dopuszczalności zróżnicowania sposobu, w jaki podmioty korzystające ze skargi określają jej przedmiot. I tak, oprócz bezpośredniego wskazania przepisu, z którym skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw podmiotowych, wielokrotnie można napotkać ujęcia bardziej złożone, polegające na tzw. interpretacyjnym lub zakresowym określeniu przedmiotu skargi. Ten pierwszy sposób występuje w sytuacji, w której przedmiotem zaskarżenia skarżący czyni nie tyle konkretny przepis, rozumiany jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, ile wyinterpretowaną z niego (wadliwą – w ocenie skarżącego) normę prawną, w stosunku do której skarżący stawia zarzut niekonstytucyjności. Metoda zakresowa (tzw. skarga na pominięcie prawodawcze) polega zaś na zakwestionowaniu normy prawnej w zakresie, w jakim nie znajduje ona zastosowania do określonej kategorii stanów faktycznych.

Przyjmując co do zasady dopuszczalność skarg przeciwko pominięciom prawodawczym, Trybunał wielokrotnie zwracał jednak uwagę na konieczność rozgraniczenia powyższych przypadków od sytuacji zaniechania legislacyjnego, a więc zarzutu wskazującego na brak określonych unormowań, które – zdaniem skarżącego – winny występować w obowiązującym stanie prawnym. Tylko w przypadku skargi skierowanej przeciwko przepisom, z których – przy zastosowaniu odpowiednich dyrektyw wykładni – jest możliwe dekodowanie wadliwej (niepełnej) normy prawnej, Trybunał jest właściwy do merytorycznego jej rozpatrzenia i orzekania. Brak natomiast takiej kompetencji Trybunału w przypadku, gdy przedmiotem swoich zarzutów czyni skarżący wykazaną lukę w obowiązującym stanie prawnym (por. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2011 r., sprawa Ts 136/10, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 274).

W analizowanej skardze konstytucyjnej skarżący zakwestionował art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21a ust. 2, 2a i 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r. Unormowania art. 20 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. kreują kompetencję prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN do wszczęcia postępowania lustracyjnego (ust. 1) oraz wystąpienia z wnioskiem do sądu w przypadku powstania wątpliwości co do zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą (ust. 2 zdanie pierwsze). Zgodnie z art. 20 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy czynności związane z rozpoznawaniem oświadczeń lustracyjnych i kierowaniem do sądu wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego określa ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U.2016.152, ze zm.; dalej: ustawa o IPN). Z kolei art. 21a ust. 2, 2a i 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r. określa treść orzeczenia sądu (ust. 2) oraz precyzuje sankcje wymierzone w związku ze stwierdzeniem faktu złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego (ust. 2a i 2b).

Zarzut sformułowany przez skarżącego względem przywołanych wyżej przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. sprowadza się do tezy o niezgodności z Konstytucją wszczynania i prowadzenia wobec skarżącego postępowania lustracyjnego w sytuacji, gdy nie objął on stanowiska, z pełnieniem którego wiąże się rygor składania oświadczenia lustracyjnego i późniejszej jego weryfikacji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przyczynę naruszenia konstytucyjnych praw i wolności upatruje skarżący w braku unormowania nakazującego niewszczynianie postępowania (względnie umorzenie postępowania już prowadzonego) wówczas, gdy nie rozpoczął on pełnienia funkcji publicznej związanej z obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego (w przypadku skarżącego – nie uzyskał mandatu posła na Sejm).

Zdaniem Trybunału analiza opisanego wyżej przedmiotu skargi konstytucyjnej musi wywoływać dwojakiego rodzaju zastrzeżenia. Przede wszystkim należy stwierdzić, że zarzut skarżącego kieruje się przeciwko unormowaniom aktu prawnego, w którego treści trudno znaleźć podstawę do dekodowania postulowanej przez skarżącego kompetencji organów prowadzących postępowanie lustracyjne. Należy bowiem zwrócić szczególną uwagę na przepis art. 20 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej z 2006 r., zgodnie z którym czynności związane z rozpoznawaniem oświadczeń lustracyjnych i kierowaniem do sądu wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego określa ustawa o IPN. Adekwatnymi do zarzutów skargi są więc w pierwszej kolejności przepisy rozdziału 5a tej ustawy, nie zaś samoistnie ujęte unormowania zakwestionowanej przez skarżącego ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził, że zarzuty skarżącego związane z brakiem podstaw do umorzenia postępowania lustracyjnego polegają w istocie na zakwestionowaniu zaniechania ustawodawczego. Wprawdzie skarżący skierował swoje zastrzeżenia przeciwko konkretnym przepisom (art. 20 ust. 1 i 2, art. 21a ust. 2, 2a i 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r.), a przedmiot skargi sformułował w sposób – *prima facie* – „zakresowy”, to jednak trzeba przyjąć, że skarżący w istocie zakwestionował brak unormowań, które mogłyby być podstawą prawną orzeczenia (prokuratora, a następnie sądu) o postulowanej przez niego treści. W przypadku sprawy skarżącego treść ta sprowadzałaby się do umorzenia postępowania lustracyjnego z uwagi na to, że skarżący w chwili jego wszczęcia nie pełnił funkcji publicznej, o której mowa w art. 4 pkt 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że sformułowanie zarzutu pominięcia ustawodawczego wymaga, po pierwsze, określenia normy prawnej, która nie znajduje zastosowania w sprawie skarżącego. Po drugie, wskazania jej usytuowania w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazania, że niezastosowanie tej normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej regulacji, co w konsekwencji staje się źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego (por. postanowienie TK z 8 września 2009 r., sprawa Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398).

Zdaniem Trybunału zarówno zaskarżone przepisy ustawy lustracyjnej z 2006 r., jak i – merytorycznie bardziej adekwatne – uregulowania ustawy o IPN nie dają jednak podstaw do dekodowania normy prawnej, tworzącej kompetencję organów lustracyjnych do umorzenia postępowania lustracyjnego. Nieuprawniony jest więc tym bardziej podjęty przez skarżącego zabieg poszukiwania w nich podstawy do „rozszerzenia” zakresu zastosowania takiej normy na sytuację, w której znalazł się skarżący.

Trybunał ponownie podkreśla, że rozgraniczenie sytuacji kwalifikowanej jako zaniechanie prawodawcze od przypadku unormowania niepełnego (fragmentarycznego) może budzić w konkretnych przypadkach trudności. Niemniej jednak w analizowanym stanie należy jednoznacznie stwierdzić, że zarzut skarżącego nie może być uznany za skuteczne podważenie zgodności z Konstytucją „zawężenia” przez prawodawcę zakresu zastosowania

normy prawnej dekodowanej z art. 4 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 21a ust. 2, 2a i 2b ustawy lustracyjnej z 2006 r. Argumentem wzmacniającym taką właśnie kwalifikację może być także odwołanie się do zmian stanu prawnego w odniesieniu do unormowania instytucji lustracji. W szczególności zwraca uwagę nowelizacja ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz.U.1999.42.428, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.), której skutkiem normatywnym było stworzenie podstaw prawnych do podejmowania rozstrzygnięć procesowych analogicznych do tego, którego oczekiwał skarżący w swojej sprawie. Dopiero bowiem włączenie art. 18a ust. 5 do treści ustawy lustracyjnej z 1997 r. doprowadziło do zrealizowania postulatu (założonego przez projektodawcę nowelizacji tego aktu prawnego) nadania procesowi lustracji kształtu realizującego wymogi konstytucyjne; co stwierdził także w swoim judykacie Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., sprawa K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43).

Stwierdzony powyżej brak przepisów, które mogłyby być podstawą do wyinterpretowania analogicznej normy kompetencyjnej dla organów podejmujących czynności w postępowaniu lustracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. i ustawy o IPN, nie może być więc zakwalifikowany inaczej aniżeli jako zaniechanie ustawodawcy. Tego rodzaju stanu nie jest jednakże władny skorygować Trybunał Konstytucyjny, przez wydanie merytorycznego orzeczenia o skardze konstytucyjnej skarżącego. Trybunał zwracał już wielokrotnie uwagę na to, że pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, natomiast nie należy do jego uprawnień nowelizacja (uzupełnianie) przepisów prawnych (por. postanowienia TK z: 27 stycznia 1998 r., sprawa Ts 1/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 22; 30 czerwca 1998 r., sprawa Ts 83/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 80; 19 maja 2005 r., sprawa Ts 153/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 131). Brak takiej kompetencji wynika zarówno z art. 188 pkt 1-3, jak i art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe okoliczności – samoistnie przesądzające o niedopuszczalności nadania skardze dalszego biegu – rzutują również na problem niedopełnienia przez skarżącego wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. Jest nim obowiązek wskazania sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw. W sytuacji, gdy skarga kieruje się w istocie przeciwko brakowi unormowań, występującemu w formalnie innym akcie prawnym aniżeli wskazany w skardze jako jej przedmiot, trudno przyjąć, że skarżący uprawdopodobnił swój zarzut w sposób wymagany w ustawie o TK z 1997 r.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.