

RCL.DPiO 590.8/2015

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 2 KWIETNIA 2015 R., SYGN. AKT P 31/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 31/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2015 r., pod poz. 509.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133) w zakresie, w jakim nie obejmuje odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, jest niezgodny z art. 181 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis uznany za niezgodny z Konstytucją nie traci mocy obowiązującej z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, gdyż niezgodność z Konstytucją dotyczy jedynie zakresu, w jakim przepis ten – w ramach przewidzianej w nim odpowiedzialności karnej - nie obejmuje również odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego sędziego.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

W ramach dokonywanej oceny zgodności z prawdą złożonego przez sędziego oświadczenia lustracyjnego, zastosowaniu podlega przepis art. 80 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133; dalej: „p.u.s.p.”), zgodnie z którym „sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania w razie ujęcia sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do czasu wydania uchwały zezwalającej

na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wolno podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki”.

Treść tego przepisu stanowiła podstawę dla orzeczeń Sądu Najwyższego, w których (uchwała z dnia 23 marca 2011 r. o sygn. akt I KZP 31/10, wyrok z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II KO 72/10 oraz wyrok z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt V KK 221/11), przyjmował on, iż interpretacja zwrotu „odpowiedzialność karna” oznacza wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Tym samym, zakładając konieczność wąskiej interpretacji tego pojęcia, Sąd Najwyższy stwierdzał, że pojęcie „odpowiedzialność karna” nie obejmuje odpowiedzialności za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, przez co zgoda sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności, o której mowa w treści art. 80 p.u.s.p., nie jest konieczna.

Należy zauważyć, iż przywołane powyżej stanowisko Sądu Najwyższego stoi jednak w opozycji do treści uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2010 r., w której stwierdzono, iż „określona w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (...) odpowiedzialność osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy, jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji”. Przedmiotowa uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od jej charakteru oraz kompetencji organu, który ją podjął (przyjmując, iż nie dotyczyła postępowania lustracyjnego lub dyscyplinarnego, dotyczącego konkretnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego), wpłynęła jednakże na kierunek wykładni pojęcia „odpowiedzialność karna”, prezentowany przez sądy powszechne w procesie stosowania prawa. Podzielając pogląd prawny wyrażony w treści tejże uchwały, w sprawach związanych z badaniem zgodności z prawdą oświadczeń lustracyjnych sędziów, sądy na różnych etapach umarzały prowadzone postępowania, uznając, iż odpowiedzialność osoby lustrowanej jest odpowiedzialnością karną. Tym samym, wystąpienie z wnioskiem przez prokuratora Biura Lustracyjnego o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec osoby chronionej immunitetem formalnym, wymaga wyrażenia uprzedniej zgody sądu dyscyplinarnego. W ocenie sądów rozpoznających sprawy lustracyjne, brak wyrażenia takiej zgody stanowił negatywną przesłankę procesową, uniemożliwiającą prowadzenie procesu lustracyjnego.

Wpływ, wskazanego przez Trybunał rozumienia pojęcia odpowiedzialności karnej, na kierunek orzecznictwa sądów powszechnych sprawił, iż Sąd Najwyższy, rozpatrując przedstawione do rozstrzygnięcia istotne zagadnienie prawne, nie podzielił tez wyrażonych

w przedmiotowej uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Sąd Najwyższy stwierdził, iż - jak już wskazano wyżej - pojęcie „odpowiedzialność karna” zawarte w konstytucyjnych przepisach regulujących instytucje immunitetów formalnych, ogranicza się do odpowiedzialności za przestępstwo. Analizując konstytucyjne regulacje dotyczące immunitetów, Sąd Najwyższy zauważył ponadto, iż na gruncie obu ustaw lustracyjnych postępowanie lustracyjne wszczyna odrębne orzeczenie sądu, badającego przed wydaniem takiego orzeczenia, czy przedłożone materiały wskazują na możliwość złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, co ma należycie chronić interesy osoby lustrowanej przed pochopnym wszczęciem postępowania lustracyjnego. Dodatkowo stwierdził on, iż pogląd jakoby wszczęcie postępowania lustracyjnego w przedmiocie badania zgodności z prawdą złożonego przez sędziego oświadczenia lustracyjnego, winno być poprzedzone zgodą sądu dyscyplinarnego, prowadzi do nieracjonalnego dublowania orzekania przez niezależne organy w tym samym przedmiocie. W konsekwencji zdaniem Sądu Najwyższego należało przyjąć, iż stanowiące wyjątek od zasady osobistej odpowiedzialności karnej, regulacje dotyczące immunitetów, winny być interpretowane ściśle, a zatem odmiennie, niż wykładnia odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji, który to przepis zapewnia gwarancję ochrony w ramach szeroko rozumianej odpowiedzialności represyjnej, penalnej, *quasi* karnej.

Przyjmując, iż przedstawione powyżej rozumienie odpowiedzialności karnej sędziego, o której mowa w treści art. 80 p.u.s.p. wynika z ugruntowanej linii orzeczniczej sądów powszechnych, rozpoznających wnioski o wszczęcie postępowań lustracyjnych, Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli treść normatywną pojęcia „odpowiedzialność karna” w brzmieniu nadanym powszechną praktyką jego stosowania, zakładającą, iż wszczęcie postępowania w sprawie oceny zgodności z prawdą złożonego przez sędziego oświadczenia lustracyjnego nie wymaga zgody sądu dyscyplinarnego.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wzorcem kontroli wskazanej powyżej regulacji ustawowej był art. 181 Konstytucji, zawierający w swej treści pojęcie „odpowiedzialność karna”. Przepis ten stanowiący źródło immunitetu sędziowskiego gwarantuje, że „Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego

miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”.

Istotą problemu poddanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego było rozstrzygnięcie, czy immunitet sędziowski obejmuje także postępowanie lustracyjne.

Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa w zakresie immunitetów, Trybunał przypomniał, iż formalny immunitet sędziowski służy stabilizacji, niezbędnej dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zabezpiecza sądy i sędziów w ich niezależnym orzekaniu. Z jednej strony, immunitet ma swój aspekt podmiotowy (subiektywny), przejawiający się w tym, że chroni konkretną osobę. Z drugiej strony, celem immunitetu – jak wskazał Trybunał – jest zabezpieczenie wymiaru sprawiedliwości od innych władz, chroniąc piastunów wymiaru sprawiedliwości przed prowokacją i retorsją, a także przed naciskami (choćby pośrednimi) ze strony innych władz oraz ośrodków politycznych, zainteresowanych obsadą wymiaru sprawiedliwości, a także przed niewłaściwie ukierunkowanym naciskiem medialnym. Istnienie immunitetu sędziowskiego jest ważnym komponentem niezawisłości (niezależności) sędziów, co jest koniecznym warunkiem rządów prawa i podstawową gwarancją rzetelnego procesu sądowego. W ocenie Trybunału, reputacji sędziego szkodzi już sam fakt skierowania przeciw niemu wniosku o pozbawienie immunitetu. Nawet jeśli później okaże się, że wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności był bezpodstawny, to przez jego skierowanie naruszone zostaną zarówno dobre imię sędziego, jak i jego własna gotowość do okazywania odwagi i niezależności.

Przywołując sformułowane w doktrynie tezy, Trybunał przyjął, iż immunitet obejmuje wszelkie czyny popełnione przez sędziego, związane zarówno ze sprawowaniem urzędu, jak i niepozostające z nim w związku. Wyrażenie „odpowiedzialność karna”, zawarte w art. 181 Konstytucji powinno być rozumiane szeroko: odnosi się ono nie tylko do wszelkiego rodzaju postępowań karnosądowych (we wszelkich ich stadiach, z postępowaniem przygotowawczym włącznie), ale także do innych powszechnych postępowań, w których sędziemu grozi ukaranie. Poza konstytucyjnym zakresem immunitetu pozostaje odpowiedzialność dyscyplinarna i inne formy odpowiedzialności zawodowej, które nie mają charakteru powszechnego.

Rozpatrując przedstawiony problem w świetle celów lustracji, którymi są skłonienie osób współpracujących w przeszłości z służbami bezpieczeństwa państwa do ujawnienia tego faktu i poddania go osądowi społecznemu oraz - jak wynika z preambuły obowiązującej ustawy - 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”, a także zapewnienie obywatelom prawa „do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody”, Trybunał podtrzymał pogląd wyrażony w uchwale Zgromadzenia Ogólnego TK, że odpowiedzialność osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ustawy lustracyjnej z 2006 r., jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 42 Konstytucji. Stanowisko takie skutkuje zatem koniecznością szerokiej interpretacji pojęcia „odpowiedzialność karna”.

Trybunał w toku badania praktyki orzeczniczej sądów, nie potwierdził jednocześnie stanowiska prezentowanego przez Sąd Najwyższy, uznającego iż sąd, „wszczynając postępowanie lustracyjne”, poprzedza to wszczęcie badaniem materiałów dostarczonych przez prokuratora Biura Lustracyjnego. Tym samym Trybunał za błędne uznał przekonanie tegoż Sądu, że skoro postępowanie lustracyjne jest wszczynane orzeczeniem sądu, to poprzedzenie pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne uzyskaniem zgody sądu dyscyplinarnego stanowi „dublowanie” orzekania.

Ustalając charakter i zakres znaczeniowy pojęcia „odpowiedzialność karna” zarówno przez pryzmat szerokiego zakresu postępowań objętych gwarancją art. 42 ust. 1 Konstytucji (w tym również za tzw. „kłamstwo lustracyjne”), jak i literalnej wykładni art. 181 Konstytucji, Trybunał stwierdził, iż odpowiedzialność za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto*, to jednak z uwagi na penalny (represyjny) charakter tej odpowiedzialności, w postępowaniu lustracyjnym przysługują jednostce gwarancje procesowe uznawane w postępowaniach represyjnych za standardowe. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiać mają przede wszystkim fakt, iż dolegliwość i intensywność wkraczania w sferę dóbr osobistych sędziego jest bardzo podobna do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*.

Odnosząc się do dolegliwości i intensywności wkraczania w dobra osobiste sędziego, Trybunał stwierdził, iż zarówno dotkliwość sankcji, polegającej na złożeniu przez sędziego urzędu, jak i potęgująca ją sankcja rozszkana - przybierająca postać społecznej dezaprobaty, naznacza sędziego stygłą z powodu utraty dobrego imienia, która sama w sobie jest karą. Trybunał, przywołując dostrzeżoną w orzecznictwie zależność pomiędzy upływem czasu, a malejącą celowością stosowania mechanizmów lustracyjnych stwierdził, iż groźba ujawnienia współpracy może być skutecznym środkiem nacisku na sędziego, a w konsekwencji wpływać na niezależność i bezstronność w orzekaniu. Zdaniem Trybunału zagrożenia takie uzasadniają zapewnienie sędziemu ochrony immunitetowej przed wszczęciem postępowania lustracyjnego. Jednocześnie Trybunał stwierdził, iż z uwagi na cel,

jakim jest ochrona wymiaru sprawiedliwości, lustrowanemu sędziemu - z racji pełnionej przez funkcji sędziego - trzeba w procesie lustracji zapewnić daleko idące gwarancje wolności od ingerencji państwa, stwarzające mu poczucie bezpieczeństwa, wolności od nacisków, szantażu i innych form wywierania na niego presji.

Trybunał podkreślił zarazem, że celem immunitetu sędziowskiego jest niezależne, wolne od nacisków działanie wymiaru sprawiedliwości, ochrona niezależności sądów i rzetelności wymierzania sprawiedliwości przez sądy, a także ochrona niezawisłości poszczególnych sędziów i zapewnienie im możliwości prawidłowego orzekania. Uzasadnieniem immunitetu sędziowskiego jest bowiem obawa przed próbami uzależnienia władzy sądowniczej od innych władz i przekonanie, że jego brak stwarzałby realne niebezpieczeństwo zarówno dla osób piastujących godność sędziego, jak i dla porządku prawnego (możliwość wpływu na zachowanie sędziów, zwłaszcza na spełnianie przez nich powinności zawodowych, za pomocą wszczynania postępowań nieuzasadnionych, a nawet mających charakter fikcyjny). Dlatego immunitet sędziowski jest niezbędny dla zapewnienia władzy sądowniczej jej konstytucyjnej pozycji ustrojowej oraz jej roli w mechanizmie równowagi władz, a przez to należytego wykonywania jej zadania, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i zapewnienie każdemu prawa do sądu. Aby jednak immunitet mógł spełniać zadanie zapewnienia sędziemu pełnego bezpieczeństwa, musi mieć odpowiednio szeroki zakres przedmiotowy.

W ocenie Trybunału szczególna rola sądownictwa w systemie organów państwa wynika z gwarancji takich jak stabilizacja urzędu (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Przyjęcie, że w sprawach o tzw. kłamstwo lustracyjne przysługuje sędziemu immunitet, jest wskazaniem kolejnej gwarancji służącej niezależności władzy sądowniczej, uzasadnionej tymi samymi wartościami i zasadami, które leżą u podstaw przytoczonych powyżej rozwiązań konstytucyjnych.

Mając na względzie represyjność postępowania lustracyjnego, czyniącą odpowiedzialność za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego bardzo podobną do wąsko rozumianej odpowiedzialności karnej, oraz uwzględniając fundamentalną dla porządku prawnego rolę władzy sądowniczej i w związku z tym konieczność zagwarantowania jej niezależności, a jej piastunom niezawisłości w orzekaniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w postępowaniu lustracyjnym przysługuje sędziemu, oprócz innych konstytucyjnych gwarancji, także gwarancja w formie immunitetu, o którym mowa w art. 181 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Mając na względzie powszechnie wiążącą treść sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz art. 190 ust. 4 Konstytucji RP należy przyjąć, że zasadniczą konsekwencją stwierdzenia niezgodności z Konstytucją podstawy normatywnej wydanych rozstrzygnięć w przedmiocie wszczęcia postępowania lustracyjnego bez uprzedniej zgody sądu dyscyplinarnego, o której mowa w zakwestionowanym przepisie jest możliwość wzruszenia tych rozstrzygnięć. Niemniej jednak zaznaczenia wymaga, iż zarówno ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, nie przewidują regulacji określających zasady postępowania, w sytuacji, gdy podstawa indywidualnego rozstrzygnięcia została uznana za niezgodną z Konstytucją. Co więcej, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu wyroku postępowanie lustracyjne nie jest tożsame z postępowaniem karnym, wskutek czego brak jest podstaw do zastosowania w takiej sprawie art. 540 § 2 k.p.k.¹.

W przypadku zaś postępowań znajdujących się w toku pojawia się kwestia ewentualnego dalszego ich biegu oraz zgody sądu dyscyplinarnego. Wątpliwości, czy zgoda taka wyrażona w toku postępowania, konwaliduje czynności podjęte już w procesie lustracyjnym, mającym na celu ocenę prawdziwości złożonego oświadczenia, zaś brak wyrażenia takiej zgody zawiesza lub kończy ten proces, wydają się wymagać rozstrzygnięcia w procesie stosowania prawa przez sądy.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał wskazując, iż art. 80 § 1 p.u.s.p., wykładany w zgodzie z Konstytucją, dotyczy także odpowiedzialności za tzw. kłamstwo lustracyjne, przez co zawarte w nim regulacje procesowe mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie w postępowaniu immunitetowym związanym z tym rodzajem odpowiedzialności, poddał pod rozagę ustawodawcy możliwość odrębnego uregulowania procedury uchylenia immunitetu w przypadku odpowiedzialności lustracyjnej, z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki tego postępowania, a zwłaszcza tzw. autolustracji (art. 20 ust. 3 i 5 ustawy lustracyjnej), która umożliwiałaby zrzeczenie się w tym przypadku immunitetu przez sędziego.

¹ Możliwość odwołania się w sprawach lustracyjnych do ustawy karnej zdaje się również wykluczać Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt V KK 389/2012, stwierdził, iż „Tak zwane ustawy lustracyjne, zarówno poprzednia z dnia 11 kwietnia 1997 r., jak i obecna z dnia 18 października 2006 r., normowały i normują odpowiedzialność typu represyjnego, niebędącą odpowiedzialnością karną, o jakiej mowa w Kodeksie karnym, a tym samym nie były one i nie są „inną ustawą karną” w rozumieniu art. 116 k.k., natomiast przepisy Kodeksu karnego mogą być stosowane do tej odpowiedzialności jedynie wtedy, gdy sama ustawa lustracyjna odwołuje się do nich, oraz, ewentualnie, w drodze analogii.”

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Przedmiotem wyroku Trybunału było utrwalone w orzecznictwie sądów powszechnych wąskie rozumienie zwrotu „odpowiedzialność karna”, zawartego w zakwestionowanym przepisie ustawy, w wyniku którego norma zawarta w art. 80 § 1 p.u.s.p. interpretowana była tak, że immunitet przysługujący sędziemu nie obejmował odpowiedzialności za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego, skutkiem czego pociągnięcie go do takiej odpowiedzialności nie wymagało zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego.

Zważywszy, iż przedmiotowy wyrok ma charakter interpretacyjny, brak jest bezwzględnej potrzeby jego wykonania. Gdyby jednak ustawodawca, kierując się zamiarem zapewnienia jednoznaczności wykładni ocenionego przez Trybunał problemu, zdecydował się na podjęcie prac legislacyjnych, uwzględniających wykonanie przedmiotowego wyroku, prace te mogłyby polegać na dodaniu gwarancji ochrony sędziego przed wszczęciem postępowania lustracyjnego wprost w zakwestionowanym art. 80 § 1 p.u.s.p. Ponadto zasadne byłoby wdrożenie, w ramach podejmowanych działań legislacyjnych, wskazywanej przez Trybunał instytucji autolustracji.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym wyrokiem jest Minister Sprawiedliwości.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, brak jest informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Wz. *Oliwia Jolisek*
Joanna Knapińska