

UCHWAŁA Z DNIA 17 LISTOPADA 2005 R.

I KZP 42/05

W świetle przepisów 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. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm.) nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec osoby, która nie pełni, nie pełniła w przeszłości, ani nie kandyduje na funkcję publiczną w rozumieniu art. 3 tej ustawy.

*Przewodniczący: sędzia SN P. Hofmański.*

*Sędziowie SN: A. Siuchniński, F. Tarnowski (sprawozdawca).*

*Rzecznik Interesu Publicznego: W. Olszewski.*

Sąd Najwyższy w sprawie Henryka S., po rozpoznaniu, przedstawionego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Apelacyjny w W., postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2005 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy na podstawie art. 18a ust. 3 *in fine* ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 – 1990 osób pełniących funkcje publiczne (tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 z późniejszymi zmianami) jest dopuszczalne wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec osoby niepełniającej, aktualnie i w przeszłości, funkcji publicznej, ani niekandydującej na taką funkcję wymienioną w art. 3 ust. 1 i 2 powołanej ustawy?”

u c h w a l i ł udzielić odpowiedzi jak wyżej.

## UZASADNIENIE

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny w W. zagadnienie prawne wyłoniło się w następującej sytuacji procesowej.

Pismem z dnia 22 czerwca 2005 r. Henryk S. wystąpił do Sądu Apelacyjnego w W. o wszczęcie postępowania lustracyjnego w trybie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 – 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm. – zwanej dalej ustawą lustracyjną) i jednocześnie złożył oświadczenie, w którym stwierdził, że nie pracował, nie pełnił służby ani nie był świadomym i tajnym współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. W uzasadnieniu wniosku Henryk S. podkreślił, że w stosunku do niego zachodzi „szczególnie uzasadniony przypadek” w rozumieniu art. 18 a ust. 3 ustawy lustracyjnej, bowiem spowodował tzw. szum medialny i rezygnację z proponowanego mu przez Prezydenta RP stanowiska ambasadora RP w USA, a nadto spowodował niekorzystne dla interesów państwowych poruszenie w kołach dyplomatycznych innych państw oraz krzywdzące utożsamianie wnioskodawcy z prześladowaną go Służbą Bezpieczeństwa.

Sąd Apelacyjny w W., orzekając jako sąd pierwszej instancji, postanowieniem z dnia 14 lipca 2005 r., stwierdził brak podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania lustracyjnego wobec Henryka S.

Postanowienie to zaskarżył pełnomocnik wnioskodawcy wywodząc, że dobór osób pełniących funkcje publiczne według ustawy lustracyjnej jest przypadkowy i wybiórczy, o czym świadczy chociażby pominięcie funkcji ambasadora, niewątpliwie eksponowanej i ważnej dla bytu państwa. Dłate-

go należy umożliwić wnioskodawcy wykazanie niesłuszności zarzutów zgłaszanych pod jego adresem w postępowaniu lustracyjnym.

Sąd Apelacyjny w W., orzekając jako sąd odwoławczy, na posiedzeniu w dniu 9 sierpnia 2005 r., uznał, że przy rozpoznaniu zażalenia złożonego przez pełnomocnika wnioskodawcy wyłoniło się zagadnienie prawne, sformułowane na wstępie, które w trybie art. 441 § 1 k.p.k. przekazał do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

W świetle wywodów Sądu Apelacyjnego jest to zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni art. 18a ust. 3 *in fine* ustawy lustracyjnej, to jest przepisu, który może być rozmaicie interpretowany w praktyce sądowej, a wyjaśnienie znaczenia sformułowania „w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach” będzie rzutowało na rozpoznanie wniesionego zażalenia oraz będzie miało wpływ na kształtowanie przyszłego orzecznictwa, zwłaszcza że o wszczęcie postępowania lustracyjnego wystąpiły również inne osoby niepełniące funkcji publicznych w rozumieniu tej ustawy. Istnieje zatem potrzeba określenia zasięgu lustracji przez rozstrzygnięcie kwestii, czy powinna ograniczyć się wyłącznie do osób pełniących aktualnie lub w przeszłości funkcje publiczne wymienione w ustawie lustracyjnej, czy też należy objąć również lustracją, gdy Sąd uzna to za celowe, osoby pełniące funkcje publiczne niewymienione w ustawie, a nawet osoby, które nigdy nie pełniły jakiegokolwiek funkcji publicznej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Gdyby w sprawie niniejszej – jak widzą to strony – problem sprowadzał się do wykładni sformułowania „w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach” użytego w art. 18a ust. 3 *in fine* ustawy lustracyjnej, brak byłoby przesłanek do podjęcia uchwały na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. Nie każda bowiem wątpliwość, jaka może się nasunąć przy interpretacji ustawy, wymaga zasadniczej wykładni przez Sąd Najwyższy w trybie określonym w art. 441 § 1 k.p.k. Interpretacja prawa w procesie jego stosowania

niezasługująca na miano „zasadniczej” może i powinna być dokonywana przez wszystkie sądy, natomiast do Sądu Najwyższego należy dokonywanie tylko takiej wykładni ustawy, która ma charakter wyjątkowy, często precedensowy, odnoszący się do zagadnień dotąd niewyjaśnionych, budzących spory i kontrowersje. Na ten temat wypowiadał się już Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie (zob.: postanowienie z dnia 11 sierpnia 2000 r., I KZP 19/2000, OSN Prok. i Pr. 2000, nr 10, poz. 6; postanowienie z dnia 20 listopada 1997 r., I KZP 21/97, OSN Prok. i Pr. 1998, nr 1, poz. 8), w innych zaś orzeczeniach wskazywał, że przedmiotem pytania prawnego nie może być sposób rozstrzygnięcia sprawy lub konkretnej sytuacji procesowej (zob.: postanowienie z dnia 22 listopada 1994 r., I KZP 28/94, OSN Prok. i Pr. 1995, nr 2, poz. 9; uchwała z dnia 16 marca 1999 r., I KZP 3/99, OSN KW 1999, z. 5 – 6, poz. 29), a jeśli dany przepis lub jego fragment mający podlegać wykładni jest sformułowany jasno i nie nastrocza trudności interpretacyjnych (*clara non sunt interpretanda*), wówczas zachodzi podstawa prawna do odmowy podjęcia uchwały (zob. m.in.: postanowienie z dnia 28 lipca 1994 r., I KZP 18/94, OSN KW 1994, z. 7 – 8, poz. 49; postanowienie z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 1/96, OSN Prok. i Pr. 1996, nr 6, poz. 10; postanowienie z dnia 10 grudnia 1998 r., I KZP 19/98, OSP 1999, nr 2, poz. 41). Taki kierunek orzecznictwa Sądu Najwyższego jest aprobowany w doktrynie (zob. L. Morawski: Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002, s. 68 – 70; R. A. Stefański: Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego, Kraków 2001, s. 256; M. Zieliński: Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, s. 55 – 57).

Niewątpliwie kontekst językowy sformułowania „w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach”, o którym mowa w art. 18a ust. 3 *in fine* ustawy lustracyjnej, jest jasny, nie budzi wątpliwości i nie nadaje się do zasadniczej wykładni w rozumieniu art. 441 § 1 k.p.k. Posługując się tym sformułowaniem ustawodawca po prostu zaleca rozważenie *in concreto*,

czy zachodzi ów wyjątkowy, szczególny przypadek upoważniający do wszczęcia z urzędu postępowania lustracyjnego w stosunku do konkretnej osoby oraz do podjęcia decyzji w tym względzie.

W niniejszej sprawie problem sprowadza się jednak do tego, czy art. 18a ust. 3 *in fine* k.p.k. może być uznany za ogólną podstawę wszczęcia postępowania wobec osób, które nie pełnią, nie pełniły ani nie kandydują na funkcję publiczną w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej. Sąd Najwyższy zajmuje w tej kwestii stanowisko negatywne. Przemawia za nim przede wszystkim istota i funkcja postępowania lustracyjnego. Nie może ulegać wątpliwości, że celem tego postępowania jest badanie prawdziwości oświadczeń lustracyjnych, ten zaś cel realizowany może być wyłącznie w odniesieniu do osób, które mają obowiązek lub prawo złożenia oświadczenia lustracyjnego. Badanie faktu współpracy nie jest zaś celem samym w sobie, lecz środkiem pozwalającym na osiągnięcie celu wytyczonego przez ustawę lustracyjną.

Podmiotowy zakres stosowania ustawy lustracyjnej wyznaczają art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 8, określające krąg osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 10 maja 1990 r. Wyznaczenie kręgu tych właśnie osób było ściśle związane z celami uchwalenia ustawy lustracyjnej i pomimo zgłaszanych uwag krytycznych na temat pominięcia pewnych osób, które powinny być potraktowane jako osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 3 ustawy, ustawodawca nie zostawił raczej miejsca na wątpliwości, kogo trzeba do nich zaliczyć. Podobne poglądy są wypowiedziane przez przedstawicieli nauki (zob. A. Gaberle: Postępowanie lustracyjne – dylematy i niejasności, PS 2001, nr 10, t. 2, s. 4; L. M. Hudała: Ustawa lustracyjna – i co dalej? Studia Iuridica 1999, tom 35, s. 175).

Osoby spoza tego kręgu nie mają ani obowiązku ani uprawnienia do składania takiego oświadczenia. Wobec tego, ustawa lustracyjna nie pozwala na wszczynanie postępowania lustracyjnego w stosunku do tych osób mimo złożenia przez nie oświadczenia lustracyjnego. Takie oświadczenie lustracyjne nie otwiera bowiem drogi do postępowania lustracyjnego, czy to wszczynanego z urzędu, czy też w jakimkolwiek innym trybie.

W szczególności nie sposób uznać, że krąg osób, w stosunku do których może toczyć się postępowania lustracyjne, jest rozszerzony poprzez dyspozycję art. 18a ust. 3 ustawy lustracyjnej. Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 131, poz. 860) zmieniającej ustawę lustracyjną w celu uregulowania trybu wszczęcia postępowania lustracyjnego, czy to na wniosek Rzecznika Interesu Publicznego lub jego zastępcy, czy też z urzędu. Zgodnie z brzmieniem art. 18a ust. 3 ustawy lustracyjnej Sąd wszczyna postępowanie z urzędu w przypadku złożenia oświadczenia przez osobę wymienioną w art. 8, a także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach. O ile osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 3 oraz ubiegające się o pełnienie takiej funkcji mają obowiązek złożenia oświadczenia (art. 6), to osoby, które pełniły funkcje publiczne przed dniem wejścia w życie ustawy lustracyjnej, mogą złożyć to oświadczenie, jeśli zostały publicznie pomówione o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa bądź współpracy z nimi w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 10 maja 1990 r. (art. 8). Przepisy art. 6 i art. 8 ustawy lustracyjnej nie były nowelizowane, mają więc pierwotne brzmienie, natomiast wprowadzony w późniejszym czasie art. 18a ust. 3, odwołując się do art. 8, nadto stanowi, że wszczęcie postępowania z urzędu następuje „także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Przepis art. 8 ustawy lustracyjnej umożliwia złożenie oświadczenia osobom, które dawniej pełniły funkcje publiczne, nie ma więc racjonalnych podstaw do przyjęcia, aby „inne szczególne uzasadnione

przypadki”, o których mowa w art. 18a ust. 3 *in fine* obejmowały również osoby niepełniące nigdy funkcji publicznej w rozumieniu ustawy lustracyjnej.

Dodać należy, że zarówno w materiałach legislacyjnych, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do podstawowych zadań realizowanych przez ustawę lustracyjną zaliczono badanie związków i zależności osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności i zaufania społecznego. Określone zaś w trakcie prac legislacyjnych cele tej ustawy polegają przede wszystkim na uniemożliwieniu użycia faktu współpracy z tajnymi służbami w przeszłości politycznej dla szantażu, który potencjalnie mógłby być zastosowany zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, wobec postaci, które zajmują kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie polskim (zob.: sprawozdanie stenograficzne ze 102 posiedzenia Sejmu w dniu 6 marca 1997 r., s. 105, 110, 117, 119, a także uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r. K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99; z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK – A 2002, nr 4, poz. 43 oraz z dnia 28 maja 2003 r., K 44/02, OTK – A 2003, nr 5, poz. 44).

Wnioski wynikające z wykładni gramatycznej przepisów art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 8 w związku z art. 18a ust. 3 ustawy lustracyjnej, poparte wynikami z uzupełniającego stosowania wykładni funkcjonalnej i systemowej, upoważniają przeto do stwierdzenia, że postępowanie lustracyjne wszczy-  
na się li tylko wobec osób pełniących funkcje publiczne lub kandydujących do pełnienia takich funkcji, a nadto może być wszczęte w stosunku do osób, które pełniły funkcje publiczne przed wejściem w życie tej ustawy. A zatem tylko wobec osób wyróżniających się wspólną cechą pełnienia funkcji publicznej lub aspirujących do pełnienia funkcji publicznej może być wszczęte postępowanie lustracyjne. Taki kierunek wykładni jest zgodny z

zadaniami i celami ustawy lustracyjnej oraz z tytułem tej ustawy, a zarazem nie narusza zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prowadzi bowiem do równego traktowania podmiotów odznaczających się taką samą cechą prawnie relewantną, to jest osób pełniących funkcję publiczną lub kandydujących na nią oraz podlegających obowiązkowi złożenia oświadczenia lustracyjnego, które z samego założenia ustawy lustracyjnej powinny być tak traktowane. W podobny sposób traktować również trzeba osoby, które pełniły funkcję publiczną w przeszłości, czyli przed wejściem w życie ustawy lustracyjnej, a zostały publicznie pomówione o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi. Przysługuje im wówczas prawo złożenia oświadczenia lustracyjnego, natomiast Sąd z urzędu wszczyna postępowanie lustracyjne stosownie do treści art. 18a ust. 3 *in principio*. A wreszcie, taki kierunek wykładni jest zgodny z intencją ustawodawcy wyrażaną w toku debaty sejmowej (zob. sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu w dniu 20 marca 1998 r., s. 221, 230 oraz z 20 posiedzenia Sejmu w dniu 3 czerwca 1998 r., s. 10, 15, 22, 33). Posłużenie się w tym samym przepisie – art. 18a ust. 3 *in fine* przez ustawodawcę sformułowaniem „a także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach”, nie oznacza jednak, aby w ten sposób, w przepisie o charakterze procesowym, regulującym tryb wszczęcia postępowania lustracyjnego, został tak znacząco poszerzony krąg podmiotów tego postępowania i to z oczywistym naruszeniem reguł, jakie przyświecały uchwaleniu ustawy lustracyjnej, jeśli w kręgu owych podmiotów mogłyby znajdować się osoby niepełniące funkcji publicznej w rozumieniu art. 3, a więc nieodznaczające się ową relewantną cechą. Sformułowanie przyjęte w art. 18a ust. 3 *in fine* ma charakter wyjątkowy, jednakże w znaczący sposób uzupełnia normy sformułowane w art. 18a, funkcjonuje w systemie całej ustawy i daje Sądowi możliwość wszczęcia postępowania lustracyjnego, pomimo braku wniosku Rzecznika lub jego zastępcy. Nie



odnosi się ono do unormowania przyjętego w art. 8 ustawy lustracyjnej, lecz do sytuacji, w której osoba należąca do kręgu podmiotów objętych tą ustawą, a więc pełniąca funkcję publiczną lub kandydująca na taką funkcję, mając obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, oświadczenie to złożyła, jednakże ani Rzecznik ani jego zastępca nie złożyli wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego, pomimo podniesienia pod adresem tej osoby zarzutów o służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z nim. A zatem, art. 18a ust. 3 *in fine* ustawy lustracyjnej to nie pusta norma, lecz unormowanie pozwalające Sądowi na wszczęcie postępowania lustracyjnego z urzędu w sytuacjach wyjątkowych, szczególnych, gdy brak inicjatywy ze strony Rzecznika mógłby spowodować wysoce niekorzystne konsekwencje.