

WYROK
z dnia 19 czerwca 2002 r.
Sygn. akt K 11/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy i sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu, Senatu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 czerwca 2002 r.,

1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

a) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 2002 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 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 14, poz. 128),

– w zakresie, w którym do 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.) dodaje art. 4a ust. 4 z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

– w pozostałym zakresie z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 oraz art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji;

b) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. powołanej w pkt 1 a) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji,

2) pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie V Wydział Lustracyjny o zbadanie zgodności:

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 czerwca 2002 r. w Dz. U. Nr 84, poz. 765.

– art. 1 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w którym do ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. powołanej w pkt 1, dodał art. 4a ust. 4 z art. 7, art. 32 ust. 1, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 2002 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 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 14, poz. 128),

a) w zakresie, w jakim do 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, Nr 57, poz. 618, Nr 62, poz. 681 i Nr 63, poz. 701, z 2000 r. Nr 43, poz. 488 i Nr 50, poz. 600 oraz z 2002 r. Nr 14, poz. 128) dodaje art. 4a ust. 2-5, jest niezgodny z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm;

b) w zakresie, w jakim do ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r., powołanej w pkt 1 pod lit. a dodaje art. 4a ust. 1, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. powołanej w pkt 1,

a) w zakresie, w jakim do art. 18a ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. powołanej w pkt 1 pod lit. a dodaje ust. 5 zdanie drugie, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji;

b) w zakresie, w jakim do art. 18a ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. powołanej w pkt 1 pod lit. a dodaje ust. 5 zdanie pierwsze i trzecie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 4 marca 2002 r. grupa posłów na Sejm RP IV Kadencji wniosła o uznanie, że: 1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 2002 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 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 14, poz. 128; dalej: ustawa nowelizująca) nie jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 118 ust. 1, art. 121 ust. 2, oraz w zakresie, w jakim do 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.; dalej: ustawa nowelizowana) dodał art. 4a ust. 4 – z art. 45 ust. 1, Konstytucji; 2) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy powołanej w pkt 1 nie jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Dnia 12 marca 2002 r. do Trybunału Konstytucyjnego zostało skierowane pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Warszawie V Wydział Lustracyjny. W związku z zawisłą sprawą Tadeusza D. Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość co do zgodności art. 1 pkt 1 ustawy z 15 lutego 2002 r., w części dotyczącej przepisu art. 4a ust. 4, wprowadzonego do ustawy z 11 kwietnia 1997 r. z: art. 7, art. 32 ust. 1, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Zarządzeniem z 14 marca 2002 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego połączył wniosek i pytanie prawne do wspólnego rozpoznania.

2. W uzasadnieniu wniosku grupa posłów podniosła, że niezgodność art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z 15 lutego 2002 r. ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi dotyczy zarówno uchybień procedury ustawodawczej, jak też ma charakter merytoryczny i związana jest z nowym brzmieniem nadanym definicji współpracy zawartej w art. 4 ustawy nowelizowanej z 11 kwietnia 1997 r. W pierwszym zakresie, jako wzorce kontroli wskazano art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, natomiast drugi zarzut oparto na niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia trybu ustawodawczego wnioskodawcy podkreślili, iż przepisy art. 118 ust. 1 i art. 121 Konstytucji jednoznacznie regulują pozycję Senatu w procesie ustawodawczym. Pierwszy z powołanych przepisów określa prawo Senatu do wnoszenia inicjatyw ustawodawczych, drugi zaś precyzuje kompetencję tej Izby do wnoszenia poprawek do już uchwalonych przez Sejm ustaw. Konstytucja wyraźnie odróżniając obie formy uczestnictwa Senatu w procesie ustawodawczym wykluczyła możliwość realizowania na etapie zastrzeżonym dla poprawek rozwiązań legislacyjnych, dla których właściwa jest forma inicjatywy ustawodawczej. Powołując się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawcy podkreślili, że poprawki senackie muszą mieścić się w ramach treściowych wyznaczonych zakresem uchwalonej przez Sejm ustawy. Oznacza to, że w sytuacji, gdy poprawka Senatu dotyczy kwestii, które nie były objęte przedmiotem uchwalonej przez Sejm ustawy, to Senat nie realizuje prawa do poprawki (art. 121 ust. 2 Konstytucji), lecz wykonuje ukrytą inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1 Konstytucji).

Poprawki wniesione przez Senat do zakwestionowanej ustawy nowelizującej wykraczają poza ramy tej ustawy. Poprawki zmieniały definicję współpracy, którą określał art. 4 ustawy nowelizowanej podczas, gdy przekazana Senatowi ustawa nowelizująca materię tę pomijała, ponieważ Sejm w trzecim czytaniu przegłosował pozostawienie definicji współpracy w brzmieniu dotychczasowym. Oznacza to, że Senat zmieniając definicję współpracy wykonał faktycznie inicjatywę ustawodawczą, do której nie był konstytucyjnie umocowany.

Uzasadniając zarzut niezgodności merytorycznej art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie art. 4a ust. 1, wnioskodawcy podnieśli, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz określoności i jasności przepisów. W ocenie posłów ustawodawca stanowiąc, że „służbą w rozumieniu ustawy nie jest pełnienie jej w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w tym czasie” odwołał się do ustaw nieistniejących, przez co naruszył zasadę jawności życia publicznego. Niedookreślając bowiem tego, jakie ustawy nakazywały służbę w organach bezpieczeństwa ustawodawca „zachęcił” osoby lustrowane do składania oświadczeń sprzecznych ze stanem faktycznym. Godzi to w zasadę jawności życia publicznego i prowadzi do zakwestionowania elementów składowych zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zarzut nieokreśloności został również postawiony art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie art. 4a ust. 2-5 ustawy nowelizowanej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawcy podkreślili, że adresat normy prawnej musi wiedzieć jakie zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie w procesie lustracyjnym. Art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej nakłada na osoby lustrowane obowiązek samodzielnego określenia w jakim zakresie i z jakimi organami bezpieczeństwa realizowały one współpracę, podczas gdy współpraca z poszczególnymi rodzajami służb, takimi jak wywiad i kontrwywiad, nie była instytucjonalnie wyodrębniona. Oznacza to, że osoby lustrowane muszą dokonać samooceny charakteru swojej współpracy nie mając wiedzy o tym, w jaki sposób wiadomości przekazywane przez nie wykorzystywały poszczególne organy bezpieczeństwa. Osoby takie zatem pozostają w

sytuacji subiektywnej niejasności przepisów prawa i bez własnej woli mogą ponieść sankcje za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Obok naruszenia zasady określoności, art. 1 pkt 1 nowelizacji w powołanym wyżej zakresie, zarzucili wnioskodawcy także sprzeczne z art. 32 Konstytucji zróżnicowanie osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia, ze względu na ich współpracę w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic. Zdaniem posłów osoby współpracujące z wywiadem i kontrwywiadem również godziły w opozycję demokratyczną, kościoły, związki wyznaniowe, niezależne związki zawodowe i suwerennościowe aspiracje Narodu Polskiego. Nie można się zatem doszukać żadnej wartości konstytucyjnej, która uzasadniałaby odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości i potraktowanie w sposób uprzywilejowany pewnej grupy osób współpracujących z tymi organami bezpieczeństwa. Nie może być uznane za sprawiedliwe uprzywilejowane traktowanie osób współpracujących ze służbami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic w sytuacji, gdy służby te podobnie jak i pozostałe organy bezpieczeństwa godziły w niepodległościowe aspiracje Polaków.

W części merytorycznej wnioskodawcy zakwestionowali również zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, na mocy którego art. 18a ustawy nowelizowanej został uzupełniony o nowy ust. 5. We wniosku podkreślono, iż przepis ten jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ustawodawca niezasadnie uprzywilejował osoby, które zrezygnowały z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania, albo zostały z niej odwołane przed lub po wszczęciu wobec nich postępowania lustracyjnego. W pierwszym wypadku Rzecznik Interesu Publicznego nie kieruje do sądu wniosku o wszczęcie postępowania, a w drugim jeżeli rezygnacja albo odwołanie nastąpiły do chwili rozpoczęcia przewodu na pierwszej rozprawie głównej – sąd umarza postępowanie lustracyjne. Wnioskodawcy zauważyli, że skoro obowiązek lustracyjny powstaje z chwilą ubiegania się o sprawowanie funkcji wysokiego zaufania publicznego, to rezygnacja albo odwołanie z pełnienia tej funkcji nie powinny być okolicznościami różnicującymi pozycję prawną osób podlegających lustracji.

Wnioskodawcy zarzucili również, że art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej nie jest zgodny z art. 61 Konstytucji, który stanowi, że obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy państwowej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Skoro rezygnacja lub odwołanie wstrzymuje postępowanie lustracyjne, to nie ma już możliwości sądowej weryfikacji prawdziwości oświadczenia składanego publicznie. Tym samym obywatele nie mogą uzyskać informacji o osobie, którą obdarzyli zaufaniem podczas kampanii wyborczej, lub którą powołano do pełnienia funkcji publicznych. Przepisowi temu zarzucono również niezgodność z art. 2 Konstytucji.

Grupa posłów podniosła ponadto, że ustawodawca ograniczył prawo obywatela do sądu, które jest gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Powyższe ograniczenie polega na tym, że dodany do ustawy przepis art. 4a ust. 4 uniemożliwia osobom publicznie pomówionym o współpracę ze służbami specjalnymi w zakresie wywiadu i kontrwywiadu zaprzeczenie stawianym zarzutom w procesie lustracyjnym. Przepis ten uniemożliwia sądowi również ustalenie w stosunku do osób, które przyznały się do współpracy z wywiadem i kontrwywiadem, że ich współpraca została wymuszona pod groźbą utraty życia i zdrowia. W ten sposób ustawodawca wykluczył możliwość rehabilitacji takich osób.

W podsumowaniu wnioskodawcy wnieśli o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi na wstępie wzorcami konstytucyjnymi.

3. Postanowieniem z 8 marca 2002 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Lustracyjny skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, w którym sformułował wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w części dotyczącej przepisu art. 4a ust. 4 ustawy dodanego do ustawy nowelizowanej. Jako

konstytucyjne wzorce kontroli wskazano art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Apelacyjny szczegółowo i wyczerpująco omówił regulację prawną trybu ustawodawczego – odwołując się przy tym szeroko do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wymogów konstytucyjnych stawianych procedurze legislacyjnej. Oceniając tryb ustanowienia zakwestionowanej ustawy Sąd Apelacyjny dokonał oceny dostrzeżonych przez siebie uchybień w zakresie art. 4a ust. 4 ustawy nowelizowanej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, który to przepis stanowi podstawę rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed Sądem.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że tryb uchwalenia art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej nie był zgodny z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Sąd powołał te same co do istoty argumenty, jakie podniosła w swoim wniosku grupa posłów na Sejm. Wychodząc od stwierdzenia, iż materia regulowana w art. 4a ust. 4 ustawy nowelizowanej w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, nie znajdowała się w ustawie przekazanej Senatowi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, Sąd uznał, że materia ta nie mogła być przedmiotem senackiej poprawki. Przytaczając obszernie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące uprawnień Senatu do uchwalania poprawek do ustawy nowelizującej Sąd Apelacyjny skonstatował, że kwestia ta jest trwale i jednoznacznie wyjaśniona.

Podobnie jak wnioskodawcy, Sąd Apelacyjny postawił również zarzut niezgodności przyjętej w ustawie nowelizującej regulacji w części dotyczącej przepisu art. 4a ust. 4 z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania prawnego odnotowano, że przepis ten bez należytego uzasadnienia wobec *ratio legis* ustawy nowelizowanej, wyłącza ze zbioru osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia, te które współpracowały z organami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic z pominięciem pracowników i funkcjonariuszy tych organów. Skoro współpracownicy wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic w równym stopniu co funkcjonariusze i pracownicy zajmowali się zbieraniem lub przekazywaniem informacji mieszczących się w zadaniach ww. organów, zróżnicowanie wynikające z art. 4a ust. 4 ustawy nowelizowanej dyskryminuje funkcjonariuszy i pracowników i faworyzuje tajnych i świadomych współpracowników. Zdaniem Sądu Apelacyjnego narusza to konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

4. Pismem z 7 maja 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który nie podzielił wątpliwości wnioskodawców i Sądu Apelacyjnego odnośnie uchybień w zakresie trybu ustawodawczego, w jakim został uchwalony art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. Jednocześnie Prokurator Generalny uznał za niezasadny merytoryczny zarzut niezgodności art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji. W stanowisku podkreślono, iż “... w pierwszej kolejności należy dokonać oceny konstytucyjności przepisów art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej zgodności art. 4a ust. 2-5 z art. 121 ust. 2, art. 118 ust. 1 i art. 7 Konstytucji, bowiem niedochowanie konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy uczyniłoby bezprzedmiotową kontrolę tych przepisów w aspekcie pozostałych wskazanych wzorców konstytucyjnych”.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż na gruncie ustawy nowelizowanej istnieje ścisły związek normatywny między pojęciami “służby” i “współpracy”. W uzasadnieniu stanowiska podkreślono, iż “dla prawidłowego stosowania ustawy lustracyjnej, definiowanie tych pojęć ma zasadnicze znaczenie. Od początku jej obowiązywania dostrzegana była bowiem niedookreśloność pojęcia współpraca, co rodziło szereg istotnych kontrowersji i wątpliwości, wymagających dokonywania jego wykładni zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez Sąd Najwyższy”.

Powyższa teza wyjściowa ma podstawowe znaczenie dla oceny prawidłowości trybu ustawodawczego. Prokurator Generalny nie kwestionując bowiem faktu, że ustawa nowelizująca

uchwalona przez Sejm ograniczyła się wyłącznie do zdefiniowania pojęcia służby, stanął na stanowisku, że ścisły związek normatywny tego pojęcia z ustawową definicją “współpracy” spowodował, że materia ustawy, którą Senat mógł korygować w trybie poprawek przewidzianych art. 121 ust. 2 Konstytucji obejmowała również definicję współpracy. Skoro bowiem prace legislacyjne zostały zainicjowane w tym celu, aby wyeliminować niejasności wywołane dotychczasową praktyką wykładni obu tych pojęć, i skoro problematyka ta była przedmiotem prac Sejmu we wcześniejszych stadiach legislacji, to Senat jako “strażnik jakości prawa” – kierując się konstytucyjną zasadą określoności stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji) – był uprawniony do poprawienia ustawy, jaka mu została przekazana przez Marszałka Sejmu. W tym zwłaszcza był uprawniony do sprecyzowania pominiętej przez Sejm definicji współpracy: “... ustawa nowelizująca uchwalona przez Sejm ograniczyła się (w omawianym zakresie) do zdefiniowania wyłącznie pojęcia służby, tym niemniej poprawek Senatu, które zawierają definicję współpracy, nie można w tej sytuacji traktować jako faktycznej inicjatywy ustawodawczej i odmówić Senatowi prawa do złożenia w tym przedmiocie poprawek, skoro jest to konieczne dla udoskonalenia prawa”.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na to, że podkreślany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymóg wnoszenia przez Senat poprawek wyłącznie do tekstu ustawy nowelizującej, a nie tylko nowelizowanej, nie jest bezwzględny, ponieważ “każda sprawa winna być, w tym zakresie, oceniana indywidualnie (...). W tej konkretnej sprawie rzecz sprowadza się do spełnienia przez ustawę wymogu jasności i precyzyjności pojęcia współpraca, które wytycza przedmiotowe granice stosowania ustawy lustracyjnej. W tej konkretnej sytuacji nie można traktować ustawy nowelizującej w sposób oderwany, gdyż stanowi ona, wraz z ustawą nowelizowaną, jedną całość. Należy tym bardziej uznać, że Senat nie przekroczył granic dopuszczalności uchwalania poprawek, ponieważ znajdują one logiczne i merytoryczne uzasadnienie, a ich treść była przedmiotem prac Sejmu na wcześniejszych etapach postępowania legislacyjnego”.

Przechodząc do oceny zarzutów merytorycznych, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w zakresie art. 4a ust. 1 ustawy nowelizowanej z postawionych zarzutów możliwy do oceny jest tylko zarzut niezgodności tego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Brak uzasadnienia w części zgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji, uniemożliwia ustosunkowanie się do tych zarzutów.

Za bezzasadny uznał Prokurator Generalny zarzut niedochowania przez ustawodawcę wymogu określoności, poprzez odwołanie się do nieistniejących ustaw, nakładających na osoby lustrowane obowiązek służby. Przepis ten stanowi dookreślenie definicji pojęcia służby w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Do chwili nowelizacji ustawy lustracyjnej tylko osoby współpracujące z organami bezpieczeństwa miały pewność co do tego, że współpracą w rozumieniu tej ustawy nie było działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania. Natomiast osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa tej pewności nie miały i nie wiedziały, jaką treść winno mieć składane przez nich oświadczenie lustracyjne. Wynikało to z tego, że art. 4 ust. 2 ustawy nowelizowanej stosował się wyłącznie do osób współpracujących z organami bezpieczeństwa. Na tę okoliczność zwracał także uwagę Trybunał Konstytucyjny dokonując wcześniejszej kontroli zgodności ustawy lustracyjnej z Konstytucją.

Ustawa nowelizująca w zakresie art. 4a ust. 1 jest odpowiednikiem dotychczasowego art. 4 ust. 2 ustawy nowelizowanej, z tym że odnosi się do osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa. Nowela więc nie tylko nie rodzi nowych wątpliwości w zakresie stosowania ustawy, a przeciwnie prowadzi do ich usunięcia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawcy są także w błędzie twierdząc, że konieczne było wyszczególnienie, o jakie ustawy chodzi. Skoro pojęcie służby zostało zdefiniowane w ustawie lustracyjnej, to “..nie zachodzi obiektywna konieczność wyszczególniania ustaw, które obowiązywały w latach 1944-1990, tym bardziej że obowiązek wykazania tej okoliczności spoczywa na osobie składającej

oświadczenie lustracyjne”.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do oceny zgodności art. 4a ust. 2-5 ustawy nowelizowanej z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska wskazano, że na tle kwestionowanych przepisów konstytucyjną zasadę równości należy widzieć w relacji do innych zasad i wartości konstytucyjnych. Ustawa lustracyjna z jednej strony ma zapewnić dostęp opinii publicznej do informacji o osobach aspirujących do piastowania funkcji publicznych, ale z drugiej – nie może ignorować konstytucyjnego prawa obywateli do ochrony życia prywatnego oraz decydowania o nim (art. 47 Konstytucji). Ustawodawca musiał więc “wyważyć” obie te wartości z uwzględnieniem treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, który m.in. zakazuje wprowadzania takich ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności konstytucyjnych, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca uchwalając ustawę nowelizującą w powołanym zakresie właściwie wyznaczył proporcje między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego. Nie byłoby bowiem zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji “napiętnowanie każdego działania podjętego w ramach współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, niezależnie od jego rodzaju, motywów i sytuacji w jakiej zostało podjęte”. Wyłączenie zatem obowiązku składania pozytywnych oświadczeń o współpracy z organami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic chroni interes państwa, jak i “pozwala na indywidualną, a nie zbiorową ocenę zachowań osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego. Daje zatem większą gwarancję ochrony konstytucyjnych praw jednostki, przez co ingerencja w prawo do prywatności jednostki ograniczona jest do rozmiarów rzeczywiście koniecznych do osiągnięcia celu ustawy”. Prokurator Generalny podkreślił, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że ustawa lustracyjna nie dotyczy obywatelskiego prawa do informacji i nie zawiera postanowień ograniczających dostęp do informacji, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, lecz rozszerza to prawo przyznając obywatelom dostęp do informacji o uprzedniej działalności osób pełniących funkcje publiczne. Art. 61 ust. 1 Konstytucji nie jest więc właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można również zasadnie stawiać zarzutu naruszenia zasady równości w sytuacji, gdy zróżnicowanie kręgu podmiotów zobowiązanych do złożenia pozytywnych oświadczeń lustracyjnych zostało oparte na cechach relewantnych. Czym innym była bowiem współpraca z organami wywiadu, kontrwywiadu oraz ochrony granic, a czym innym służba i praca w tych organach. Inny też był rodzaj obowiązków ciążących na współpracownikach pełniących służbę i pracownikach. Ustawodawca “tym samym nie miał konstytucyjnego obowiązku równego traktowania wymienionych wyżej grup podmiotów”.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 4a ust. 4 ustawy nowelizowanej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, iż polega on na nieporozumieniu, ponieważ pomija fakt, że każda osoba może dochodzić ochrony swoich dóbr osobistych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego przed sądem powszechnym. W ten sposób konstytucyjne prawo do sądu jest w pełni realizowane.

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutów wnioskodawców co do niezgodności art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska podniesiono, że zasada równości nie wyklucza różnicowania praw i obowiązków osób lustrowanych. Podstawowe znaczenie z tego punktu widzenia ma pytanie, czy owo zróżnicowanie sytuacji prawnej zostało oparte na przesłance relewantnej, a więc takiej, która stanowi obiektywnie uzasadnione kryterium różnicowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego w sprawie nie może budzić wątpliwości teza, iż nie można porównywać sytuacji osób pełniących funkcje publiczne z sytuacją osób, które zrezygnowały z

ich pełnienia bądź też zostały odwołane. Już sam cel ustawy, którym jest ujawnienie przeszłości osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie określonym ustawą, uzasadnia przyjęte zróżnicowanie sytuacji prawnej obu tych grup podmiotów. Tak więc nie wszczynanie postępowania, bądź też jego umarzanie w sytuacji, gdy osoby pełniące funkcje publiczne przestały je pełnić najpóźniej przed wszczęciem rozprawy lustracyjnej, jest konstytucyjnie dopuszczalne.

Nie budzi również wątpliwości w ocenie Prokuratora Generalnego zgodność kwestionowanego przepisu z art. 2 i art. 61 Konstytucji, zwłaszcza że naruszenie pierwszego z tych wzorców nie zostało przez wnioskodawców uzasadnione, zaś wskazanie drugiego jest nieadekwatne w zakresie postawionych kwestionowanej regulacji zarzutów.

5. W piśmie z 20 maja 2002 r. w imieniu Sejmu RP wyjaśnienia przedłożył Marszałek Sejmu, który nie podzielił zarzutów wnioskodawców i sądu.

W swoim stanowisku uznał przede wszystkim za niezasadny zarzut naruszenia trybu uchwalenia art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. Marszałek powołał argumentację zbliżoną do tej, jaką przedstawił Prokurator Generalny. Nadto analizując historię prac nad kwestionowaną ustawą stwierdził, iż zaproponowane w poprawkach Senatu do art. 4 ustawy doprecyzowanie pojęcia współpracy z organami bezpieczeństwa państwa zawierał już projekt ustawy wniesiony przez Prezydenta. W trakcie prac w komisjach brzmienie to podlegało modyfikacji, a ostatecznie propozycja doprecyzowania pojęcia współpracy nie znalazła się w tekście ustawy przesłanym do Senatu w wyniku przyjęcia w trzecim czytaniu ustawy w Sejmie wniosku mniejszości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, powyższa okoliczność nie przesądza jednak tego, że poprawka Senatu zawarta w jego uchwale z 8 lutego 2002 r. była faktycznie inicjatywą ustawodawczą, ponieważ "... brzmienie art. 4a merytorycznie pokrywa się z propozycją przedstawioną przez połączone komisje i odrzuconą w trakcie trzeciego czytania projektu ustawy". Skoro zatem poprawka Senatu została ostatecznie przyjęta przez Sejm w głosowaniu 15 lutego, to należy uznać, że "kwestionowane poprawki nie wykraczają poza zakres przedmiotowy przedłożonej przez Sejm ustawy, ani nie zastępują jej treści. Powtarzają one bowiem merytorycznie treść projektu głosowanego w trzecim czytaniu, a więc poddanego pełnemu procesowi legislacyjnemu w Sejmie. Poprawki te były związane z tekstem ustawy przesłanej Senatowi i pozostawały w jego przedmiotowych ramach. Poprzez przepis pomostowy art. 3a ustawy uchwalonej przez Sejm 25 stycznia 2002 r. Senat nie zaproponował wprowadzenia do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy".

Podsumowując swoje stanowisko w tym zakresie, Marszałek Sejmu powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdził: "Fakt, że Sejm w trzecim czytaniu odrzucił jakieś rozwiązanie, nie oznacza, że Senat nie może go wykorzystać w swojej poprawce. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby odebranie Senatowi prawa zgłaszania rozwiązań alternatywnych, czy nawet przeciwnych do przyjętych w ustawie tylko dlatego, że były już one przedmiotem prac sejmowych". Przemawia za tym również okoliczność, iż z art. 121 ust. 2 Konstytucji wynika, że "zakres poprawki obejmuje sferę pomiędzy przyjęciem ustawy bez zmian, a jej odrzuceniem w całości".

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że "idea ustawy lustracyjnej do pewnego stopnia stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa". Wynika to stąd, iż ustawodawca poddał daleko idącej kontroli przeszłość polityczną osób, które ubiegają się o sprawowanie funkcji publicznych, tak aby przeszłość ta nie mogła być wykorzystana w celu szantażu tych osób przez czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Skoro jest to odstępstwo od ogólnych zasad, to ograniczenie zakresu stosowania tej ustawy prowadzi do pełniejszej realizacji zasady równości obywateli wobec prawa. Oznacza to również, że ustawodawcy w tym zakresie przysługuje znaczna

swoboda ustawodawcza.

W tej sytuacji w zgodzie z tą swobodą pozostaje wyłączenie spod obowiązku składania pozytywnych oświadczeń lustracyjnych osób, które współpracowały z wywiadem, kontrwywiadem i organami ochrony granic. Ustawodawca uznał, że służba w takich organach lub współpraca z nimi w długofalowej perspektywie służą interesom państwa polskiego. Poza tym należy mieć na uwadze, że “celem nowelizacji nie jest wyłączenie z zakresu definicji współpracy działań podejmowanych przez struktury zajmujące się wywiadem i kontrwywiadem, a tylko działań mieszczących się w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic”. Wszystko to czyni decyzję ustawodawcy uzasadnioną i zgodną z konstytucyjną zasadą równości.

Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutu niezgodności art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Ustawa nowelizowana rozszerzyła przyznane przez wskazany przepis Konstytucji uprawnienia obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Tym samym ustawodawcy w kształtowaniu tych uprawnień przysługuje daleko idąca swoboda, w granicach której mieści się zaskarżony przepis.

Nietrafny jest też – zdaniem Marszałka Sejmu – pogląd wnioskodawców o niezgodności art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z art. 2, art. 61 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Powołanie jako wzorca kontroli zaskarżonego przepisu art. 2 Konstytucji opiera się na nieporozumieniu, ponieważ z przepisu tego nie wynika zasada jawności życia publicznego w znaczeniu, jakie nadali mu wnioskodawcy. Nie może on zatem stanowić właściwego wzorca dla jego kontroli.

W ocenie Marszałka Sejmu, również art. 61 ust. 1 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli. Przepis ten bowiem nie daje obywatelom prawa dostępu do informacji o przeszłej działalności osób, które nie pełnią już funkcji publicznych. Jeżeli zatem osoba pełniąca taką funkcję została z niej odwołana lub sama zrezygnowała, traci rację bytu mechanizm umożliwiający kontrolę złożonego oświadczenia lustracyjnego.

Błędne jest także przekonanie wnioskodawców, że art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich osób podlegających lustracji. Konstytucja dopuszcza bowiem zróżnicowane traktowanie osób, które znajdują się w sytuacji odmiennej. Nie można zaś zasadnie twierdzić, że sytuacja osób pełniących funkcje publiczne lub kandydujących do ich pełnienia jest taka sama, jak osób, które zrezygnowały z ich pełnienia lub zostały odwołane. Ustawodawca zatem zasadnie zróżnicował sytuację obu tych grup podmiotów.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawcy błędnie zakładają, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje również prawo do sądu lustracyjnego. Tymczasem “procedura określona w art. 8 ustawy lustracyjnej nie stanowi realizacji prawa do sądu w sprawach dotyczących naruszenia dóbr osobistych, lecz jest jedynie fakultatywną procedurą, umożliwiającą publiczną falsyfikację zarzutów dotyczących współpracy z organami bezpieczeństwa państwa”. Oznacza to, że art. 4a ust. 4 w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą “...nie ogranicza w niczym prawa obywateli do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podobnie dotyczy to osób, które w swoich oświadczeniach przyznały się do współpracy z wywiadem i kontrwywiadem (czyli z ich strukturami) i domagają się ustalenia, że współpraca taka była wymuszona groźbą utraty życia lub zdrowia”.

Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że wszystkie zarzuty postawione tak we wniosku, jak i pytaniu prawnym, należy uznać za nietrafne.

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymując stanowiska zajęte uprzednio na piśmie, sprecyzowali zarzuty i powołane na ich poparcie argumenty szeroko je omawiając z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Na rozprawie zabrał także głos przedstawiciel Senatu, który przed rozprawą nie zajął stanowiska na piśmie.

Przedstawiciel grupy posłów – poseł Kazimierz Ujazdowski uściślił, że zarzut naruszenia trybu ustawodawczego dotyczy art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim do ustawy nowelizowanej dodał art. 4a ust. 2-5. Co do art. 4a ust. 1 poseł podtrzymał jedynie zarzut niezgodności z art. 2 i art. 61 Konstytucji. Jednocześnie poseł wyjaśnił, że wzorcem kontroli określonym w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku jest tylko ust. 1 art. 32 Konstytucji. Przedstawiciel wnioskodawców sprecyzował również, że kwestionowany jest nie cały art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, lecz wyłącznie jego zakres oznaczony jako lit. b, a nadto uzupełnił argumentację co do zgodności tego przepisu z art. 61 Konstytucji. Stwierdził, że za kontynuowaniem wszczętego już postępowania lustracyjnego wobec osób, które zrezygnowały albo zostały odwołane z pełnienia funkcji publicznych objętych obowiązkiem złożenia oświadczenia o współpracy lub służbie, przemawia cel ustawy. Realizacja tego celu wymaga, by rezygnacja lub odwołanie osoby lustrowanej nie powodowała redukcji czy ograniczenia prawa obywatela do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, w szczególności parlamentarzystów.

Przedstawiciel Sejmu – poseł Ryszard Kalisz wyjaśnił, że do art. 3a – określającego jakie działanie nie jest służbą – uchwalonej przez Sejm 25 stycznia 2002 r. i przekazanej 26 stycznia 2002 r. Marszałkowi Senatu ustawy, Senat nie wniósł żadnych poprawek. Poseł stwierdził, że Senat zmienił numerację tego przepisu nadając mu pozycję art. 4a ust. 1. Dodał przy tym, że art. 3a przed zmianą jego numeracji stanowił kontratyp, który odnosi się “do szeroko pojętej definicji, odnosi się on zarówno do służby, jak i do współpracy”. Wynika to z bezspornego faktu, że na definicję współpracy i służby – czyli nagannych postępowań w okresie 1944-1990 – składają się zarówno przepisy dotyczące współpracy, jak i służby. Oznacza to, że przy ocenie konstytucyjnej dopuszczalności uchwalonych przez Senat poprawek należy się kierować nie tylko kryterium tekstu uchwalonej przez Sejm ustawy, ale też “kryterium celowości całości rozstrzygnięć prawnych, które są w ustawie uchwalone”. W przypadku pominięcia tego ostatniego kryterium odpowiedź na pytanie czy uchwalone przez Senat poprawki były dopuszczalne, nie może być pozytywna.

Przedstawiciel Senatu – senator Ewa Serocka stwierdziła, że zaskarżona ustawa doprecyzowuje definicję współpracy poprzez zawężenie zakresu znaczeniowego tego pojęcia oraz wskazanie rzecznikowi interesu publicznego obowiązującej kolejności analizy składanych oświadczeń. Zdaniem Senatu nowelizowana ustawa lustracyjna z 11 kwietnia 1997 r. jest ustawą szczególną, bo dotyczy człowieka, obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. Od początku obowiązywania ustawy nowelizowanej dostrzegany był brak precyzyjnego określenia “współpracy” co rodziło szereg istotnych kontrowersji i wątpliwości, które wymagały wykładni. Należyta poprawność, precyzja i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, które pozostają pod ochroną art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie tu uprzednich wyroków i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest nadużyciem i stanowi przykład uprzedmiotowienia człowieka. Zdaniem przedstawiciela Senatu problem ustawy lustracyjnej Trybunał winien rozpoznać w oderwaniu od uprzednich wyroków. Sejm uznał potrzebę doprecyzowania definicji współpracy za problem społecznie istotny na tyle, że podjął działania legislacyjne zmierzające do jego uregulowania. W ten sposób Sejm stymulował aktywność Senatu, który dysponując konstytucyjnymi uprawnieniami do uchwalania poprawek jest zobowiązany wpływać na poprawę jakości stanowionego prawa, szczególnie prawa odnoszącego się wprost do uregulowań Konstytucji. Senat uchwalając poprawki do ustawy nowelizującej kierował się swoimi konstytucyjnymi kompetencjami, a jednocześnie zrealizował wcześniejsze wytyczne Trybunału

Konstytucyjnego dotyczące pojęcia współpracy, które zawarł on w swoich orzeczeniach. Nie można więc twierdzić, że Senat przekroczył dopuszczalne granice poprawki, bo wypełnił on jedynie swoje zadania nałożone na niego przez art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Przedstawiciel Senatu zauważył także, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż Senat uchwalając poprawki powinien się ograniczyć do tekstu ustawy nowelizującej, ale nie jest to wymóg bezwzględny. Każda sprawa winna być w tym zakresie oceniana indywidualnie. Na znaczenie zmieniającego się konstytucyjnego kontekstu normatywnego dla interpretacji zakresu pojęcia “poprawka” zwrócił uwagę sam Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 5/93. Trybunał zauważył wówczas, że Mała Konstytucja z 17 października 1992 r. odnosząc poprawkę jedynie do tekstu ustawy zawęziła to pojęcie w stosunku do brzmienia art. 27 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. Podobną analizę pojęciową należy przeprowadzić w aktualnym stanie prawnym poprzez porównanie art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji z regulacją art. 121 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. O ile w Małej Konstytucji w zakresie uchwalonej przez Sejm ustawy istniała kompetencja Senatu do “wprowadzenia do jej [ustawy] tekstu poprawki”, to obecnie obowiązująca Konstytucja zrezygnowała z kategorii poprawek do tekstu ustawy, przestając na samym “uchwaleniu poprawek”. To sformułowanie oznacza, że kompetencje Senatu w zakresie uchwalenia poprawek do ustawy uległy zmianie w stosunku do postanowień Małej Konstytucji. W sprawie K. 25/97 Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto za konstytucyjnie dopuszczalne zgłaszanie przez Senat alternatywnego w stosunku do zawartego w ustawie sposobu realizacji tego samego celu, z zastrzeżeniem obowiązku poddania tej propozycji pod głosowanie w Sejmie. Kwestionowana nowelizacja ten warunek spełniła. Skoro więc Trybunał jeszcze pod rządami Małej Konstytucji dopuszczał możliwość takiej interpretacji pojęcia poprawki, to tym bardziej wykładnia taka może być uzasadniona w rozpoznawanej sprawie przy zmienionym na szersze konstytucyjnym ujęciu tego zagadnienia.

W podsumowaniu przedstawiciel Senatu wniósł o uznanie zaskarżonej przez grupę posłów ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. za zgodną z Konstytucją w całości.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie Wydział V Lustracyjny oraz wniosku grupy posłów są art. 1 pkt 1 oraz art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z 15 lutego 2002 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 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP.

W myśl art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej do dotychczasowego tekstu ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne lustracyjnej dodaje się nowy art. 4a o następującej treści:

1. *Służbą w rozumieniu ustawy nie jest pełnienie jej w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w tym czasie.*
2. *Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest działanie, które nie było wymierzone przeciwko kościołom lub innym związkom wyznaniowym, opozycji demokratycznej, niezależnym związkom zawodowym, suwerennościowym aspiracjom Narodu Polskiego.*
3. *Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest działanie, które nie stwarzało zagrożenia dla wolności i praw człowieka i obywatela oraz dóbr osobistych innych osób.*
4. *Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest zbieranie lub przekazywanie informacji mieszczących się w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic.*
5. *Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest współdziałanie pozorne lub uchylanie się od*

dostarczenia informacji pomimo formalnego dopełnienia czynności lub procedur wymaganych przez organ bezpieczeństwa państwa oczekujący współpracy.

Z kolei art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej dodaje do treści dotychczasowego art. 18a ustawy lustracyjnej nowy ust. 5, zgodnie z którym:

W przypadku rezygnacji osoby, która złożyła oświadczenie, z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję albo odwołania jej z takiej funkcji, jeżeli nastąpiło to przed wszczęciem postępowania lustracyjnego, Rzecznik nie kieruje do Sądu wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego. W przypadku, jeżeli rezygnacja albo odwołanie nastąpiło po wszczęciu postępowania lustracyjnego, jednakże nie później niż do rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej, Sąd umarza postępowanie lustracyjne. W stosunku do osoby, wobec której Rzecznik nie skierował do Sądu wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego albo Sąd umorzył postępowanie lustracyjne, nie stosuje się przepisu art. 7 ust. 2a.

2. W stosunku do wskazanych wyżej przepisów, zarówno w pytaniu prawnym Sądu Apelacyjnego, jak i we wniosku posłów, sformułowane zostały dwojakiego rodzaju zarzuty. Pierwszy rodzaj zarzutów dotyczy niedochowania przez Senat konstytucyjnego trybu uchwalenia art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. Warto przy tym zauważyć, że pytanie prawne ogranicza się do zakwestionowania trybu uchwalenia art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, tylko w zakresie w jakim wprowadza on do treści ustawy lustracyjnej art. 4a ust. 4. Wynika to z konieczności ograniczenia treści pytania prawnego wyłącznie do przepisu, który stanowić ma podstawę orzeczenia w sprawie, w związku z którą pytanie prawne zostało przez Sąd sformułowane. Z kolei treść wniosku posłów, zwłaszcza pkt 3 jego *petitum*, świadczy o szerokim określeniu zarzutu niekonstytucyjności trybu uchwalenia art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, a więc odniesieniu go do wszystkich jego elementów normatywnych. Zarówno w pytaniu prawnym jak i we wniosku podkreśla się w związku z tym przekroczenie przez Senat przewidzianej konstytucyjnie kompetencji do podjęcia uchwały zawierającej poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 118, art. 121 ust. 2 Konstytucji). Tego rodzaju uchybienie – zdaniem inicjujących postępowanie – prowadzić ma w konsekwencji do złamania konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do kontrolowania płaszczyzny formalnej kwestionowanego aktu normatywnego, a więc związanej z dochowaniem przewidzianego przepisami prawa trybu ustanowienia aktu, wynika jednoznacznie z treści art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Drugi rodzaj zarzutów dotyczy płaszczyzny materialnej, związanej z treścią art. 1 pkt 1 i art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej. W treści pytania prawnego sformułowano zastrzeżenia co do zgodności art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej ustanowienia art. 4a ust. 4 ustawy lustracyjnej, z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Zarzut ten pokrywa się częściowo z treścią wniosku posłów, którzy poszerzają nieco konstytucyjny wzorzec dla oceny tego przepisu, uwzględniając również art. 2 i wskazane w nim zasady sprawiedliwości społecznej oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji statuujący obywatelskie prawo do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Wniosek posłów obejmuje również zarzut niezgodności tej części art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z art. 45 ust. 1 Konstytucji i wyrażonym w nim prawem do sądu.

Posłowie sformułowali także zarzuty odnośnie pozostałego zakresu unormowania art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. W części dotyczącej ustanowienia art. 4a ust. 2-3 ustawy lustracyjnej zarzucono ponownie złamanie zasady równości i naruszenie obywatelskiego prawa do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto podniesiono także zarzut niewystarczającej określoności zmienionej definicji “współpracy”. Podobny zarzut sformułowano w odniesieniu do art. 1 pkt 1 w części dotyczącej art. 4a ust. 1, podnosząc, że

zawiera on odesłanie do ustaw nie istniejących. W treści wniosku nie sformułowano natomiast żadnych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w części dotyczącej art. 4a ust. 5 ustawy lustracyjnej. Tak więc w odniesieniu do art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej sformułowane zostały zarówno zarzuty o charakterze proceduralnym, jak i merytorycznym. Natomiast wobec art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej wyrażone zostały wyłącznie zastrzeżenia dotyczące treści tego przepisu.

Rozważenie w pierwszej kolejności sformułowanych we wniosku i pytaniu prawnym zarzutów proceduralnych uzasadnione jest zarówno ich zakresem – należy je potraktować jako zarzuty najdalej idące – jak i konsekwencjami, jakie rozstrzygnięcie podjęte w tej mierze przez Trybunał Konstytucyjny może mieć dla celowości dokonywania późniejszej oceny także zarzutów o charakterze merytorycznym.

3. Istota zarzutów proceduralnych sformułowanych we wniosku posłów i w pytaniu prawnym Sądu dotyczących art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej sprowadza się do kwestii zakresu dopuszczalnych poprawek uchwalonych przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji. Zarówno posłowie, jak i kierujący pytanie prawne Sąd podnoszą w związku z tym, że poprawki Senatu wyrażone w art. 1 pkt 1 tej ustawy wykroczyły poza dopuszczalne konstytucyjnie granice, dotyczyły bowiem materii, które nie znalazły się w tekście ustawy przekazanej Senatowi przez Marszałka Sejmu.

Problematyka zakresu kompetencji Senatu wynikających z art. 121 ust. 2 Konstytucji była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Każdorazowo podkreślano, że zagadnienie poprawek senackich ma doniosły wymiar prawnokonstytucyjny, stanowiąc istotny refleks problematyki udziału obydwu organów władzy ustawodawczej w procesie stanowienia prawa, a w szerszej perspektywie – wyznaczonej przepisami Konstytucji pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu. Podkreślenia wymaga w związku z tym na wstępie, że Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w całości swoje dotychczasowe wypowiedzi orzecznicze, także zachowujące swoją aktualność poglądy wyrażone w orzeczeniach wydanych w okresie obowiązywania Małej Konstytucji, dotyczące instytucji poprawek Senatu. Ustrojowa doniosłość omawianej problematyki uzasadnia jednak pewne wzmocnienie i uzupełnienie wypowiedzianych dotychczas argumentów, w szczególności poprzez szersze – niż miało to miejsce w dotychczasowym orzecznictwie – nawiązanie także do wyników wykładni historycznej art. 121 Konstytucji. Jest to możliwe poprzez uwzględnienie materiałów dokumentujących przebieg i rezultaty prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KK ZN), a następnie samego Zgromadzenia Narodowego (ZN). W świetle bowiem tego rodzaju wykładni w pełni uzasadniona jawi się teza, że problematyka udziału Senatu w procesie legislacyjnym stanowiła istotny przedmiot obrad KK ZN, który to organ – po wszechstronnym i wnikliwym omówieniu zgłoszonych sugestii i wniosków – zajął jednoznaczne stanowisko, rozstrzygające ewentualne wątpliwości związane z tą tematyką. Stanowisko to, rekomendowane następnie Zgromadzeniu Narodowemu, uzyskało jego akceptację, potwierdzoną później w ogólnokrajowym referendum zatwierdzającym.

Nawiązując w pierwszej kolejności do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego odnośnie instytucji prawnej poprawek, przytoczyć można następujące ustalenia zawarte w podjętych dotychczas orzeczeniach:

- poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, zaś prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, s. 339);

- instytucję poprawki należy widzieć na tle poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza poszczególnych czytań projektu ustawy (art. 119 Konstytucji), które stanowią rękojmię tego, że pojawiające się w toku prac parlamentarnych

nowości normatywne staną się przedmiotem wnikliwej analizy (powołany wyrok K. 3/98, s. 339);

- uwzględnić należy rozróżnienie pomiędzy “głębokością” a “szerokością” poprawki, zgodnie z którym “głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie, zaś “szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Należy się przy tym kierować ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich “szerokości” (powołane wyroki: K. 25/98, s. 139 i K. 3/98, s. 338);

- określenie dopuszczalnej granicy “głębokości” i “szerokości” poprawek winno być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą;

- prawo wnoszenia poprawek podlega ograniczeniom tak na etapie prac w Sejmie, kiedy poprawki wnoszą posłowie, jak i na etapie prac w Senacie, gdy poprawki wnoszone są przez Senat;

- odrębność poprawek wnoszonych przez Senat jest pochodną nierównorzędności Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym i szczególnej, decydującej w nim roli Sejmu;

- poprawki dotyczyć mogą wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej. W przeciwnym razie poprawkę uznać należałoby za obejście konstytucyjnych przepisów o inicjatywie ustawodawczej (wyrok z 23 lutego 1999 r., K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, s. 139);

- ograniczony zakres poprawek w odniesieniu do Senatu wynika także stąd, iż poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, że Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale do już uchwalonej ustawy (powołany wyrok K. 25/98, s. 140);

- senackie poprawki w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). W sytuacji jednak uchwalania przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Obejmowanie “przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii nie wyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;

- art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji nie może być sanowane przez fakt ich nieodrżucenia przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjnie uregulowane zasady trybu ustawodawczego, jako proceduralne gwarancje stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji), nie mieszczą się w zakresie autonomii Sejmu i Senatu nie mogą stanowić podstawy dla ustawodawczej “drogi na skróty”, albowiem stanowią “ważną gwarancję dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienia prawa ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem” (por. wyrok TK z 9 stycznia 1996 r., K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, s. 16).

Dla problemu ustalenia zakresu poprawek, a więc ich “głębokości” i “szerokości”, podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, do jakiej materii dana poprawka się odnosi. W swoich dotychczasowych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stał na stanowisku, że materię tę określa treść ustawy uchwalonej przez Sejm, przekazywanej Senatowi przez Marszałka Sejmu (art. 121 ust. 1 Konstytucji). Nie budzi także wątpliwości, że przez ustawę, należy rozumieć zarówno akt normatywny uchwalony w odniesieniu do danej materii po raz pierwszy, jak i ustawę nowelizującą tę materię. Poprawka uchwalana przez Senat musi

jednak zawsze dotyczyć materii, która została już objęta ustawą uchwaloną przez Sejm i przekazaną następnie Senatowi. Zasada ta nabiera szczególnej wyrazistości w przypadku ustawy nowelizującej. Nie jest więc możliwe, aby senackie poprawki do ustawy nowelizującej mogły dotyczyć zagadnień objętych wyłącznie zakresem ustawy nowelizowanej. Oznaczałoby to bowiem, że w sytuacji, gdy Senatowi została przekazana tylko ustawa nowelizująca, mógłby on dokonywać poprawek także w materii objętej ustawą nowelizowaną. Innymi słowy, poprawki Senatu mogłyby wówczas dotyczyć zarówno materii ustawy nowelizowanej, które Sejm zdecydował się „poprawić” i w związku z czym zdecydował się zamieścić je w treści ustawy nowelizującej, jak i tych, co do których Sejm nie zdecydował się na zmianę i dlatego nie uwzględnił ich w treści ustawy nowelizującej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przeciwko takiej wykładni przemawia językowa wykładnia art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”.

Wskazując na generalne ograniczenie roli Senatu w procesie ustawodawczym, zauważyć należy, że w tych szczególnych sytuacjach, w których zamierzeniem ustrojodawcy istotnie było wzmocnienie (w stosunku do modelu wyznaczonego przez tzw. zwykły tryb ustawodawczy) pozycji tego organu znalazło to jednoznaczny wyraz w treści stosownych przepisów konstytucyjnych. Przejawem takiego podejścia jest unormowanie art. 90 ust. 2 oraz art. 235 ust. 2 Konstytucji. W zestawieniu z tymi przepisami analizowany art. 121 ust. 2 Konstytucji w żadnym stopniu nie daje podstawy dla takiego wzmocnienia. Powyższa konkluzja znajduje również oparcie w licznych wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, Liber, s. 152 i 154-155, tenże: *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku z 23 lutego 1999 r., K. 25/98*, Państwo i Prawo z. 6/1999, s. 102 i n.; M. Kudej, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., K. 25/98*, Przegląd Sejmowy nr 3/1999, s. 164 i n.; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, Wydawnictwo Sejmowe, tezy do art. 121 nr 6, 12-15).

4. Wszelkie wątpliwości odnośnie sposobu rozumienia pojęcia ustawa zastosowanego w treści art. 121 Konstytucji, a w konsekwencji – zakresu dopuszczalnych poprawek senackich, rozwiewa również odwołanie się do wskazywanych już materiałów dokumentujących przebieg prac prowadzonych w Zgromadzeniu Narodowym nad tekstem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Na posiedzeniu KK ZN kwestię tę bardzo wyraźnie postawił ekspert Komisji – P. Winczorek. Jednoznacznie zasygnalizował groźbę daleko idących komplikacji prawnych w wypadku nie rozwiązania jednoznacznie problemu interpretacji unormowania zawartego w treści obecnego art. 121 Konstytucji. Warto też zauważyć, że zagadnienie ustrojowej roli Senatu w procedurze ustawodawczej stało się przedmiotem wyraźnego sporu wśród członków KK ZN, który zaowocował zgłoszeniem alternatywnych wniosków odmiennie normujących tę kwestię. Charakteryzując istotę pierwszej ze zgłoszonych koncepcji, P. Winczorek stwierdził jednoznacznie: „osobiście uważam, że Sejm uchwała ustawy. Przyjmując takie rozwiązanie należałoby mieć świadomość, że to, co dalej dzieje się z ustawą, nie stanowi kolejnych etapów jej uchwalania, ale polega na nanoszeniu poprawek do tekstu już uchwalonego (...) Zatem proces legislacyjny nad ustawą kończy się w Sejmie. To, co się dzieje poza Sejmem nie stanowi działalności prowadzącej do uchwalenia ustawy. Gdyby tak to było pojmowane, nie byłoby żadnych problemów. Okazuje się jednak, że na tle podobnych sformułowań zawartych w Małej Konstytucji rodzą się poważne różnice poglądów” (por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *Biuletyn XX*, Warszawa 1996, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25 i 28). Powyższe stanowisko poparli także inni eksperci Komisji – L. Wiśniewski i K. Działocha. Stwierdzono wówczas m.in. „Jeżeli przyjmiemy formułę, że Senat nie może głosować w sprawie przyjęcia

ustawy uchwalonej przez Sejm, to tym samym pozbedziemy się rozterek, które wynikają np. z propozycji senatora P. Andrzejewskiego, aby ustawę uchwaloną przez Sejm traktować wyłącznie jako projekt ustawy, co nie tylko postponowałoby Sejm, ale także nie byłoby jasne pod względem prawnym” (tamże, s. 28 i 31). Sygnalizując niebezpieczeństwo niejednoznacznego interpretowania stosownych unormowań konstytucyjnych P. Winczorek podkreślił konieczność dokonania przez KK ZN następującego wyboru: “Są dwa wyjścia. Można przyjąć, że to, co się dzieje w Senacie stanowi operacje nad projektem ustawy, a nie nad ustawą. Wówczas należałoby skreślić sformułowanie <Sejm uchwała ustawy> oraz dokonać szeregu zmian redakcyjnych. Można również – w toku dalszej debaty nad projektem jednolitym Konstytucji RP – mieć na uwadze, że to, co się dalej dzieje z ustawą uchwaloną przez Sejm, nie jest uchwalaniem ustawy, lecz dokonywaniem operacji na tekście ustawy już uchwalonej i w konsekwencji tak zredagować kolejne przepisy, aby nie budziły one żadnych wątpliwości” (tamże). Wyrazem tego drugiego wariantu stała się ostateczna redakcja obecnych art. 120 i art. 121 Konstytucji, której istotą było precyzyjne określenie chwili, w której projekt ustawy staje się ustawą oraz przesądzenie, że późniejsze prace legislacyjne dotyczą uchwalonej już ustawy (tamże, s. 58-59).

Powyższe stanowisko eksperta KK ZN znalazło wyraz w wersji przygotowanej przez podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję. Propozycje alternatywne, nawiązujące do obywatelskiego projektu Konstytucji złożyli senator P. Andrzejewski oraz przedstawiciele Prezydenta RP (tamże s. 28-29 i 30). Według tej pierwszej, stosowny przepis konstytucyjny miałby mieć następujące brzmienie: “ust. 1. Projekt ustawy uchwalonej przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje w ciągu 7 dni do rozpatrzenia Senatowi; ust. 2. Senat może w ciągu 30 dni nie zgłosić do niego zastrzeżeń, wnieść poprawki lub go odrzucić. Poprawki Senatu mogą dotyczyć wszystkich zagadnień związanych z treścią rozpatrywanego projektu; ust. 3. Uchwałę Senatu odrzucającą projekt lub wprowadzającą w nim zmiany uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej większością 3/5 głosów...” (tamże s. 60). Z kolei propozycja przedstawicieli Prezydenta przewidywała w ust. 1, że “Projekt ustawy uchwalonej przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”, w ust. 3. “Senat w ciągu 30 dni może projekt ustawy przyjąć, zaproponować do tekstu poprawki albo projekt odrzucić” zaś w ust. 6 “Sejm i Senat powołują Komisję Wspólną w celu uzgodnienia ich współpracy w procesie ustawodawczym” (tamże s. 59).

Należy podkreślić, że obydwie przytoczone wyżej propozycje oparte były na założeniu, zgodnie z którym ustawa jest dziełem obydwu organów władzy ustawodawczej. Konsekwencją tego była m.in. sugestia powołania do życia Komisji Wspólnej, mającej za zadanie uzgadnianie współpracy izb w zakresie ustanawiania ustawy. W rezultacie zaś, odniesieniem dla oceny dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu byłaby – tak w propozycji senatora, jak i w projekcie przedstawicieli Prezydenta – nie treść uchwalonej przez Sejm ustawy, ale jej projektu przekazywanego z Sejmu. Akt ten stawałby się ustawą dopiero z chwilą ustosunkowania się Sejmu do stanowiska wyrażonego w uchwale Senatu.

Nie ulega wątpliwości, że członkowie KK ZN uczestniczący w głosowaniu powyższych wariantów mieli pełną świadomość tego, że przyjęcie rozwiązań w nich zaproponowanych istotnie zmieniałoby zastany i wynikający z postanowień Małej Konstytucji model dwuizbowości asymetrycznej w stronę zrównania pozycji Sejmu i Senatu w procesie legislacyjnym. W toku dyskusji wyeksponowano możliwe dwa przeciwstawne modele relacji ustrojowych między Sejmem i Senatem i konieczność jednoznacznego opowiedzenia się przez członków KK ZN za wyborem jednego z nich. Wagę tego problemu dostrzegali uczestnicy debaty: I. Lipowicz (s. 15), K. Łybacka (s. 29, 31), K. Kamiński (s. 15 i 59), J. Zdrada (s. 28, 30), P. Andrzejewski i S. Pastuszka. I. Lipowicz akcentowała zwłaszcza ustrojową wagę relacji pomiędzy izbami “Czy nie nastąpi wówczas likwidacja konstytucyjnie przewidzianego dystansu między Sejmem i Senatem? Zwracam uwagę, że kategoria dystansu organizacyjnego i właściwej procedury występuje w europejskim orzecznictwie dotyczącym państwa prawnego. Świadomie

przyjmowane są pewne kroki, terminy i zachowania proceduralne między izbami, aby nie doprowadzić do zunifikowania Sejmu i Senatu”. Problem powyższy wyeksponowany został wreszcie także przez przewodniczącego KK ZN A. Kwaśniewskiego: “chodzi o kluczową kwestię, czy akt przyjmowany przez Sejm to projekt ustawy, czy już ustawa. Dotyczy to również roli Senatu w procedurze ustawodawczej. Przeważał pogląd, że ponieważ ustawy przyjmuje Sejm, a rola Senatu jest głównie kontrolno-weryfikacyjna, to akcent należy położyć na kwestię poprawek lub odrzucenie ustawy” (tamże, s. 58-59). W efekcie głosowania członków KK ZN obydwie wspomniane wyżej alternatywne wnioski zostały odrzucone, przyjęto natomiast wersję prawie tożsamą z obecną redakcją art. 121 Konstytucji. Takie rozstrzygnięcie znalazło też poparcie w głosowaniu członków Zgromadzenia Narodowego.

Na tle głównego sporu o model dwuizbowości polskiego parlamentu, równie jednoznacznie rozstrzygnięta została wątpliwość – także ujęta w alternatywną propozycję – odnośnie dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu. Otóż po odrzuceniu obu omówionych wyżej wariantów i przyjęciu treści regulacji odpowiadającej co do istoty obecnemu brzmieniu art. 121 Konstytucji, podczas drugiego czytania senator Z. Romaszewski podjął próbę stworzenia konstytucyjnej podstawy dla szerszego oddziaływania Senatu na proces legislacyjny poprzez instytucję poprawki. W związku z tym do przepisu projektu jednolitego, stanowiącego odpowiednik obecnego art. 121 Konstytucji, zgłosił poprawkę nr 260, polegającą na dodaniu do jego treści następującego zdania: “Zakres poprawek Senatu do przekazanej ustawy jest nieograniczony”. Poprawka ta zmierzała jednoznacznie do tego, aby w nowej redakcji przepisu osiągnąć możliwość oddziaływania przez Senat za pomocą poprawki na cały zakres materii ustawowej. A więc nie tylko materii zawartej w uchwalonej i przesłanej do Senatu ustawie nowelizującej, ale także materii zawartej wyłącznie w ustawie nowelizowanej. Niewątpliwie taki byłby skutek zawartego w poprawce terminu “zakres... nieograniczony”. Na takie intencje jednoznacznie wskazuje także wypowiedź senatora J. Madeja, wygłoszona przed głosowaniem powyższej poprawki. Stwierdził on: “Chcę jeszcze dodać, że chodzi oczywiście o poprawki do ustawy nowelizowanej, a nie do ustawy nowelizującej. Zdarzało się już kilkakrotnie, że w ustawie nowelizowanej były błędy, które nie zostały dostrzeżone przez Sejm w trakcie nowelizacji, a Senat nie miał możliwości poprawienia tych błędów, gdyż może tylko zgłosić poprawki do ustawy nowelizującej” (KK ZN, Biuletyn XLIV, s. 148). Wcześniej, podczas pierwszego czytania, na ten sam problem – z powołaniem się na wyrażony w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego pogląd o ograniczonym zakresie poprawek Senatu – wskazywał senator S. Pastuszka: “Tworząc projekt nowej Konstytucji RP, przy kompetencjach Senatu powinniśmy uwzględnić odpowiednie przepisy Małej Konstytucji i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdza się, że Senat w proponowanych przez siebie poprawkach nie może przekroczyć materii określonej w ustawie. W związku z tym można by postawić pytanie, czy jednak nie powinniśmy wprowadzić przepisu, który dawałby Senatowi kompetencje do przekraczania owej materii, jeśli byłoby to korzystne dla przyszłej ustawy. W tej chwili Senat występuje wyłącznie w roli korektora” (KK ZN, Biuletyn XX, s. 29). Senator proponował więc ustanowienie jednoznacznej podstawy prawnej, która pozwalałaby “przełamać” skutki prawne uregulowań zastanych, wynikających z treści art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji. Wskazywana wyżej poprawka senatora Z. Romaszewskiego została odrzucona. Takie też rozstrzygnięcie Komisja zarekomendowała Zgromadzeniu Narodowemu, które podjęło w tym zakresie decyzję zgodną z zaleceniem KK ZN (por. głosowanie nad poprawką nr 228, Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r., cz. II, s. 43). W świetle cytowanych wyżej wypowiedzi członków Zgromadzenia Narodowego oraz ekspertów Komisji Konstytucyjnej nie ulega wątpliwości, że propozycje zmierzające do rozszerzenia kompetencji Senatu w postępowaniu ustawodawczym odrzucone zostały po wnikliwym rozważeniu konsekwencji przyjmowanych rozwiązań. Wyrażoną jednoznacznie wolą ustrojodawcy było utrzymanie przyjętego w Małej Konstytucji modelu dwuizbowości

asymetrycznej, a tym samym ograniczonego zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu.

5. Należy podkreślić, że wobec powyższych ustaleń nie są uprawnione zarzuty wskazujące na niepożądaną i pozbawioną podstaw ingerencję Trybunału Konstytucyjnego w autonomię obu izb parlamentu (por. *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, sierpień 1999, s. 177-183). Opierają się one bowiem na założeniu, że skoro Konstytucja nie formułuje definicji poprawki, to tym samym brak jest normy konstytucyjnej, która mogłaby stanowić adekwatny wzorzec dla oceny zarzutu przekroczenia przez Senat granic poprawki. Tego rodzaju argumentacja wyrażona została również w stanowisku Marszałka Sejmu zaprezentowanym w niniejszym postępowaniu. Zgodnie z jego treścią, pojęcie poprawki uchwalanej przez Senat nie zostało ograniczone w żadnym przepisie konstytucyjnym. Przebieg prac prowadzonych w KK ZN świadczy dowodnie, że w intencji ustawodawcy konstytucyjnego normami dającymi podstawę dla tego rodzaju ograniczenia są właśnie przepisy wskazane we wniosku grupy posłów i w pytaniu prawnym Sądu, w szczególności art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Należy przy tym uznać za niedopuszczalną taką wykładnię tego ostatniego przepisu, która zakładałaby, że w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućcenie następnie przez Sejm powoduje swoistą konwalidację tego uchybienia. Oznaczałoby to bowiem w konsekwencji, że parlament może swobodnie modyfikować bezwzględnie wiążące go normy i zasady Konstytucji. Decydując się na określony model relacji kompetencyjnych między Sejmem i Senatem w procesie ustawodawczym, ustrojodawca możliwość tego rodzaju konwalidacji jednoznacznie wykluczył.

Nawet gdyby przyjąć, że na poziomie literalnego brzmienia art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji rodzi się wątpliwość co do rozróżnienia granic pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą, to wątpliwość taką ostatecznie usuwa wykładnia historyczna tych przepisów. Należy przy tym dodatkowo podkreślić, że w świetle dyspozycji art. 7 Konstytucji i ogólnej zasady, wielokrotnie zresztą potwierdzanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej, wykluczone jest takie właśnie rozszerzające podejście do interpretacji zakresu kompetencji Senatu, wynikającej z art. 121 ust. 2 Konstytucji. Uzupełniając powyższą argumentację, wskazać wreszcie można także postanowienia zawarte w Regulaminie Senatu. Dają one jednoznaczny wyraz konieczności oddzielnego traktowania dwóch odrębnych instytucji, jakimi są uchwała w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej Senatu oraz uchwała zawierająca poprawki do ustawy uchwalonej w Sejmie.

Analiza przebiegu prac KK ZN wyklucza także tezę, iż ustawodawca konstytucyjny nie doceniał gwarancji płynących z przestrzegania wyznaczonego w Konstytucji modelu postępowania ustawodawczego. Przeczy temu choćby fakt, iż w porównaniu z rozwiązaniami Małej Konstytucji obecna Konstytucja znacznie szerzej reglamentuje zasady procedowania w Sejmie i Senacie. Retoryczny charakter ma więc pytanie, czy etapy postępowania w Sejmie, a więc przede wszystkim procedura trzech czytań, jest wewnętrzną sprawą parlamentu podlegającą wyłącznie reglamentacji regulaminowej obu izb, czy też stanowi istotną gwarancję ustrojową, zapewniającą jawność, merytoryczną poprawność i rozagę podejmowanych decyzji ustawodawczych. Z przebiegu prac nad Konstytucją jednoznacznie wynika, że ustawodawca konstytucyjny stanął na gruncie, iż gwarancje odpowiedniego procedowania wchodzą w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego. Odrzucono zaś te stanowiska ekspertów i członków Komisji, w których podkreślano, że zasady procedowania wchodzą w zakres autonomii parlamentu i stanowią wyłącznie materię regulaminową (por. wypowiedzi I. Lipowicz, Biuletyn XX, s. 15, eksperta L. Wiśniewskiego, tamże, s. 21, eksperta St. Gebethnera, tamże, s. 21, R. Grodzickiego, tamże, s. 21, K. Łybackiej, Biuletyn XLIV, s. 146, eksperta P. Sarneckiego, tamże, s. 147). Stanowisko wyrażone przez większość członków Komisji jest

ważne również z uwagi na to, że było ono wynikiem odrzucenia podnoszonych przez mniejszość argumentów odwołujących się do pewnych wartości pragmatycznych, takich jak np. przyspieszenie tempa prac ustawodawczych (por. wypowiedzi przedstawicieli prezydenta, posłów i ekspertów, Biuletyn XX, op. cit., s. 15, 21, 23, oraz Biuletyn XLIV, s. 146-148). Na tym też tle zarówno eksperci, jak i większość członków Komisji podkreślała niebezpieczeństwo ustawodawczej drogi na skróty poprzez nadużycia regulaminu “Jeżeli przepis art. 106 ust. 1 [odpowiednik obecnego art. 119 Konstytucji] przeniesiemy do regulaminu Sejmu i zrezygnujemy z umieszczenia go w przyszłej Konstytucji RP, to musimy sobie uświadomić, że tym samym narażamy proces ustawodawczy na niebezpieczeństwo nadużycia regulaminu przy jednoczesnym braku określonej zasady ustrojowej. W konsekwencji może to prowadzić do “skrótowego” traktowania pracy ustawodawczej” (wypowiedź posła J. Taylora, podobnie ekspert – KK ZN L. Wiśniewski, Biuletyn XX, s. 21; tak samo senator J. Madej podczas drugiego czytania, Biuletyn XLIV, s. 147).

W tym stanie rzeczy nie jest do utrzymania pogląd – zaprezentowany m.in. w stanowiskach uczestników niniejszego postępowania – że w sytuacji gdy jakaś materia była przedmiotem trzeciego czytania w Sejmie, to tym samym wchodzi ona w zakres materii ustawowej, z uwagi na to, że przeszła wszystkie stadia procedury ustawodawczej. Skoro bowiem nie budzi wątpliwości fakt, iż procedura trzeciego czytania kończy się głosowaniem, w wyniku którego uchwalana jest ustawa o określonej treści i tylko taką ustawę (ustawę o konkretnie ustalonej treści) Marszałek Sejmu jest zobowiązany przekazać do Senatu, to nie sposób twierdzić, że materia ustawową jest także coś, co wychodzi poza zakres ustawy przekazywanej do Senatu. W przeciwnym razie należałoby uznać, że efekt trzeciego czytania w postaci przyjętego tekstu ustawy jest “względny”, to znaczy obejmuje nie tylko to, co z uchwalonej ustawy *expressis verbis* wynika, ale też materie, które były przedmiotem głosowania w trzecim czytaniu i w jego wyniku zostały odrzucone. Rozumowanie to prowadziłoby do podważenia gwarancyjnej funkcji procedury ustawodawczej, którą tak akcentowano podczas prac nad Konstytucją. Z tych też względów nie można zgodzić się również ze stanowiskiem sformułowanym przez Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym “stymulowanie” przez Sejm aktywności legislacyjnej Senatu wyznaczone jest zarówno zakresem materii uchwalonej ustawy, jak i treścią wnoszonego do Sejmu projektu oraz poprawek zgłoszonych następnie w trakcie postępowania sejmowego. Należy jeszcze raz podkreślić, że tego rodzaju “stymulowanie” musi się ograniczać wyłącznie do treści wynikających z tekstu ustawy uchwalonej w Sejmie i przekazywanej następnie Senatowi.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, legitymacji Senatu dla szerszej – niż wynikająca z treści art. 121 ust. 2 Konstytucji – kompetencji do uchwalania poprawek nie można również opierać na argumentach teleologicznych, nawiązujących do potrzeby udoskonalania prawa i czuwania nad jego treściową poprawnością. Akcentowana w stanowisku Prokuratora Generalnego realizacja funkcji “strażnika ustaw” nie daje upoważnienia do wykraczania przez Senat poza konstytucyjnie wyznaczone ramy postępowania ustawodawczego. Dbłość o prawidłowy kształt uchwalanych ustaw przejawiana być musi z zachowaniem konstytucyjnych granic dopuszczalnej ingerencji tej izby w treść uchwalonej ustawy, zaś argumenty funkcjonalne nie mogą uzasadniać ewentualnego ich przekroczenia.

Na tle powyższych ustaleń należy interpretować stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym Senat w zakresie materii ustawy przesłanej przez Marszałka Sejmu może w drodze poprawek zaproponować rozwiązania alternatywne albo wręcz przeciwstawne. Alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi bowiem wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi. Jeżeli zatem Senat otrzymuje tekst ustawy nowelizującej, to może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie tej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej, to bowiem ustawa nowelizująca i tylko ona została przekazana Senatowi przez Marszałka Sejmu. Jeżeli więc ustawa nowelizująca

obejmuje tylko jakiś wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizowanej, to alternatywność i przeciwstawność dotyczyć może tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. W przeciwnym bowiem razie w skrajnym wypadku nie można byłoby wykluczyć sytuacji “że Senat, jako swoje poprawki do ustawy ma prawo proponować treści, które zawarte były w projektach (bywa, że licznych) ustaw odrzuconych już w głosowaniu kończącym pierwsze czytanie, skoro treści te były również przedmiotem rozważań sejmowych. Takie postępowanie niesłoby ryzyko bardzo znacznego rozszerzenia pojęcia <materia ustawy> i mogło prowadzić (...) do zachwiania, a może i odwrócenia ustrojowych relacji między dwoma organami władzy ustawodawczej – Sejmem i Senatem” (P. Winczorek, *Glosa...*, op.cit. s. 106).

Nie do utrzymania jest w związku z tym także pogląd wyrażony przez Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym uchwalona w Sejmie ustawa nowelizująca stanowi w dalszej procedurze legislacyjnej całość z ustawą nowelizowaną, zaś granicę dla dopuszczalnych poprawek Senatu wyznacza treść obydwu tych aktów normatywnych. Jak to już wyraźnie wskazywano, taka mogłaby być konsekwencja przyjęcia rozwiązania zaproponowanego w trakcie prac nad treścią art. 121 Konstytucji, zgodnie z którym zakres poprawek Senatu do przekazanej ustawy jest nieograniczony. Jednoznaczna decyzja ustrojodawcy odrzucająca takie rozwiązanie musi skutkować uznaniem, że nieprzekraczalne granice dla ingerencji Senatu realizowanej w formie poprawek wyznacza tylko i wyłącznie treść uchwalonej w Sejmie ustawy nowelizującej. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby w skrajnym przypadku, że dokonanie jakiegokolwiek zmiany w treści ustawy nowelizowanej “otwiera” całą zawartość merytoryczną tego aktu dla korekcyjnej działalności Senatu wyrażanej w formie poprawek, o których mowa w art. 121 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, takie stanowisko jest w świetle wskazanych wyżej argumentów pozbawione podstaw.

Odnosząc się do kluczowego w niniejszej sprawie zagadnienia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu, w stanowisku Marszałka Sejmu sformułowano również argument, zgodnie z którym zakres treściowy poprawek Senatu mieści się w granicach dwóch innych decyzji izby, tzn. przyjęcia ustawy bez zmian oraz jej odrzucenia. Daje to podstawę do przyjęcia tezy o szerszym – niż tylko wyznaczony treścią ustawy uchwalonej w Sejmie – zakresie dopuszczalnych modyfikacji w akcie prawnym przekazanym Senatowi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, o ile uznać można trafność takiego “uszeregowania” kompetencji wynikających z treści art. 121 ust. 2 Konstytucji, to jednak błędne i nieuzasadnione są konkluzje, jakie wyprowadzone zostały z powyższego zestawienia w stanowisku wyrażonym przez Marszałka Sejmu. Przyjęcie ustawy bez zmian oraz jej odrzucenie stanowią bowiem niewątpliwie przeciwstawne i skrajne formy stanowiska Senatu. Ich przedmiotem może być przy tym tylko i wyłącznie tekst ustawy uchwalonej w Sejmie. Druga z wymienionych wyżej form może być uznana za niewątpliwie najdalej idące rozstrzygnięcie w tym zakresie. Natomiast konsekwencją założenia, iż propozycje poprawek Senatu wykraczać mogą poza zakres treściowy ustawy przekazanej przez Marszałka Sejmu prowadziłoby do sytuacji, w której rozwiązanie “pośrednie” (uchwalenie poprawek) wywoływałoby skutki dalej idące, niż te, które wynikają z rozwiązania skrajnego (odrzuć ustawy). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego takie rozwiązanie powyższego problemu nie znajduje uzasadnienia w unormowaniach konstytucyjnych.

W stanowisku Marszałka Sejmu wskazano również na celowość zróżnicowanego podejścia do problemu poprawek zgłaszanych w trakcie postępowania ustawodawczego. Podkreślono zwłaszcza, że argumentem przeciwko rozszerzającej interpretacji uprawnień Senatu nie może być groźba niedochowania wszystkich wymogów procedury legislacyjnej, ponieważ także poprawki zgłaszane przez posłów (np. w trakcie drugiego czytania projektu ustawy) nie są przedmiotem pełnego postępowania legislacyjnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zagadnienie powyższe zostało błędnie sformułowane. Istota problemu sprowadza się bowiem

przede wszystkim do właściwego ustalenia dopuszczalnego zakresu merytorycznego poprawek, nie zaś do trybu, w jakim poprawki te zostają opracowane i rozpatrzone. Tryb ten bowiem siłą rzeczy – zwłaszcza biorąc pod uwagę następczy i korygujący jedynie charakter uprawnień legislacyjnych Senatu – musi być odmienny względem procedury towarzyszącej zgłaszaniu i rozpatrywaniu poprawek w trakcie czytań sejmowych.

Podobnie rzecz się ma z podniesioną na rozprawie wątpliwością, że “ta sama poprawka w stosunku do tej samej inicjatywy będzie w odniesieniu do posła potraktowana jako poprawka, a w odniesieniu do Senatu jako inicjatywa”. Sugerowany przez tę wątpliwość paradoks jest pozorny i mieści się w logice unormowań konstytucyjnych. “Ta sama poprawka” wniesiona przez posła jest zawsze wnoszona do projektu ustawy, nad którym ciągle jeszcze trwają prace w Sejmie. Stwarza to wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów daleko idące możliwości wpływu na materię projektu ustawy, zanim stanie się on ustawą. Natomiast “ta sama poprawka” wnoszona w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji jest zawsze poprawką do uchwalonej już ustawy. Po uchwaleniu ustawy nawet Sejm działający *in pleno* ma ograniczone możliwości oddziaływania na treść poprawki uchwalonej przez Senat. Nie może swobodnie określić jej materii, lecz ogranicza się do jej przyjęcia albo odrzucenia (121 ust. 3 Konstytucji). Nie ma wątpliwości, że zarówno ograniczony zakres poprawek wnoszonych przez Senat jak i ograniczenie możliwości ustosunkowania się Sejmu do poprawek Senatu są przemyślanymi przez ustawodawcę rozwiązaniami. W ten sposób ustawodawca konstytucyjny podkreślił wagę gwarancji proceduralnych, które przewidują dla poszczególnych decyzji ustawodawczych ściśle określony czas i miejsce. Gwarancje te wykluczają nieuzasadniony merytorycznie i proceduralnie powrót do wnikliwie rozważonej i przesądzonej już materii ustawy. Na potrzebę takich gwarancji i zagrożenia jakie mogłyby wynikać z ich nieprzestrzegania Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w powołanym już orzeczeniu K. 5/93: “Władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań dających wpływ na treść lub formę ustawy... każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa” (por. s. 389).

Nie jest też trafne wywodzenie prawa do poprawiania ustawy nowelizowanej “przy okazji” uchwalania poprawek do ustaw nowelizującej, jak to czyni przedstawiciel Senatu, z niewielkiej zmiany redakcyjnej art. 121 ust. 2 Konstytucji w stosunku do art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji. Zastąpienie sformułowania “wprowadzić do jej [ustawy] tekstu poprawki” w art. 17 ust. 2 sformułowaniem “uchwalenie poprawki” nie zmieniło znaczenia normy konstytucyjnej. Wynika to z brzmienia całego przepisu, ponieważ tak w Małej Konstytucji jak i obecnie poprawki Senatu odnoszą się do ustawy uchwalonej przez Sejm i następnie przekazanej przez Marszałka Sejmu Senatowi. Nie ma wątpliwości, jak wyżej podkreślono, że skoro dwie przeciwstawne formy stanowiska Senatu – przyjęcie albo odrzucenie ustawy w całości – odnoszą się do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, to mieszczące się między tymi skrajnymi możliwościami stanowisko – uchwalenie poprawek – dotyczyć może wyłącznie tego samego tekstu.

W konkluzji powyższych rozważań warto zauważyć, że zastanawiający jest spór jaki zawiązał się wokół pojęcia poprawki, zakresowo znacznie węższego niż prawo inicjatywy ustawodawczej. Trudno oprzeć się wrażeniu swoistego odwrócenia proporcji, polegającego na tym, że to właśnie na instytucji poprawki skoncentrowano rozważania dotyczące istoty relacji między Sejmem i Senatem. Tymczasem Senatowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji), a więc kompetencja dająca temu organowi znacznie większe

możliwości wpływu na proces ustawodawczy. Oczywiście jest to droga dłuższa i wymagająca znacznie większego zaangażowania legislacyjnego (projekt musi przejść przez wszystkie etapy procedury ustawodawczej w Sejmie – art. 119 Konstytucji). Niemniej jednak należy podkreślić, że po to ustawodawca konstytucyjny wprowadził dwie odrębne instytucje – prawo inicjatywy ustawodawczej i prawo do wnoszenia poprawek, aby dać podmiotom uprawnionym możliwość wybrania optymalnej drogi realizacji określonych interesów na różnych etapach postępowania ustawodawczego. Jednocześnie możliwość realizacji tych interesów stworzona została dla obu izb parlamentu w określonym modelu dwuizbowości nierównorzędnej. Nie sposób zaś istoty tego modelu sprowadzić tylko do instytucji poprawki. Instytucja poprawki nie może bowiem zastąpić aktywnego działania Senatu. Obecny konstytucyjny model relacji między Sejmem a Senatem sprowadza się więc nie tyle do zakresu poprawek, jakie Senat może wnieść w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, ile do jego aktywności ustawodawczej. Nie można zatem spodziewać się, że przy rozszerzającej interpretacji instytucji poprawki będą możliwe do zrealizowania te cele legislacyjne, które są do osiągnięcia wyłącznie w drodze inicjatywy ustawodawczej. Decydując się na określoną formę aktywności legislacyjnej, Senat sam niejako wyznacza sobie pole mniejszego bądź większego oddziaływania na proces ustawodawczy.

Powyższe rozróżnienie form aktywności legislacyjnej Senatu znalazło także jednoznaczny wyraz normatywny w postanowieniach Regulaminu Senatu (M.P. z 2000 r. Nr 8, poz. 170 ze zm.). Na podstawie uchwały Senatu z 27 stycznia 2000 r. art. 69 regulaminu otrzymał w ust. 1 następujące brzmienie: “Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały, o którym mowa w art. 55 ust. 2 (obecny art. 68 ust. 2), komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy”. W uzasadnieniu przygotowanego przez Komisję Regulaminową i Spraw Senatorskich projektu uchwały wprowadzającej opisaną wyżej zmianę regulaminu, jednoznacznie wyjaśniono, że “przewidziany w tym przepisie tzw. uproszczony tryb postępowania w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu (...) miałby zastosowanie w sytuacjach, gdy komisja rozpatrująca ustawę uchwaloną przez Sejm dostrzeże w ustawie nowelizowanej (“ustawie matce”) oczywisty błąd, którego nie można usunąć poprzez wniesienie poprawki do ustawy nowelizującej” (druk nr 275 z dnia 3 sierpnia 1999 r., s. 12). Nie może więc budzić wątpliwości, że dokonując powyższej nowelizacji regulaminu senatorowie dostosowali postanowienia tego aktu do unormowań konstytucyjnych, jak i ustaleń wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, akceptując tym samym konieczność respektowania ograniczonego (wyłącznie w granicach treści ustawy nowelizującej uchwalonej w Sejmie) zakresu dopuszczalnych poprawek. Konsekwencją tego musi być więc uznanie jednoznacznej dyferencjacji dwóch oddzielnych form aktywności legislacyjnej Senatu – inicjatywy ustawodawczej i poprawek uchwalanych na podstawie art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Opowiadając się za powyższą, ścisłą wykładnią pojęcia poprawki, pozwalającą odróżnić ją od prawa inicjatywy ustawodawczej, Trybunał Konstytucyjny nie występuje więc w roli arbitra między izbami parlamentu. Wykładnia taka jest bowiem nie tylko konsekwencją jednoznacznego brzmienia art. 118 ust. 1, art. 120 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, jasno wyrażonej podczas prac w Zgromadzeniu Narodowym i potwierdzonej w referendum woli ustawodawcy konstytucyjnego w tym zakresie, ale także stosownych postanowień Regulaminu Senatu. Innymi słowy, to dopuszczenie przez Trybunał Konstytucyjny do rozszerzającej wykładni instytucji poprawki Senatu, mogłoby narazić Trybunał Konstytucyjny na zarzut występowania w roli moderatora konstytucyjnego modelu kompetencyjnych relacji między Sejmem a Senatem.

6. Na tle powyższych uwag ogólnych należy teraz dokonać oceny zarzutu naruszenia przez Senat określonego przepisami Konstytucji trybu ustawodawczego w zakresie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. Zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami podstawowe znaczenie w tej

mierze trzeba przypisać odpowiedzi na pytanie, jaką ustawę, ustawę o jakim zakresie normatywnym, Marszałek Sejmu przesłał do Senatu w celu jej rozpatrzenia w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji. Podkreślić przy tym należy, że przesłana do Senatu ustawa była ustawą nowelizującą, a więc ze swej istoty miała na celu zmianę określonych, wskazanych w niej jednostek normatywnych ustawy nowelizowanej.

Art. 1 pkt 1 ustawy uchwalonej 25 stycznia 2002 r. przez Sejm RP IV Kadencji na jego 12 posiedzeniu, która została następnie przekazana Senatowi stanowił, że “w ustawie z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby... wprowadza się następujące zmiany: dodaje się art. 3a w brzmieniu “Art. 3a. Służbą w rozumieniu ustawy nie jest pełnienie jej w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w tym czasie” (senacki druk nr 61).

Natomiast uchwała Senatu V Kadencji podjęta na 8 posiedzeniu 8 lutego 2002 r. stanowiła, iż “Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2002 r. ustawy o zmianie ustawy..., wprowadza następujące poprawki: 1) w art. 1 w pkt 1: a) dotychczasową treść art. 3a oznacza się jako ust. 1, b) wyrazy “art. 3a” zastępuje się wyrazami “art. 4a” oraz wyrazy “Art. 3a” zastępuje się wyrazami “Art. 4a”; 2) w art. 1 w pkt 1, dodaje się nowy ust.... w brzmieniu: “... Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest działanie, które nie było wymierzone przeciwko kościołowi lub innym związkom wyznaniowym, opozycji demokratycznej, niezależnym związkom zawodowym, suwerennościowym aspiracjom Narodu Polskiego.”; 3) w art. 1 w pkt 1, dodaje się nowy ust.... w brzmieniu: “... Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest działanie, które nie stwarzało zagrożenia dla wolności i praw człowieka oraz dóbr osobistych innych osób.”; 4) w art. 1 w pkt 1, dodaje się nowy ust.... w brzmieniu: “... Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest zbieranie lub przekazywanie informacji mieszczących się w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic.”; 5) w art. 1 w pkt 1, dodaje się nowy ust. ... w brzmieniu: “... Współpracą w rozumieniu ustawy nie jest współdziałanie pozorne lub uchylanie się od dostarczania informacji pomimo formalnego dopełnienia czynności lub procedur wymaganych przez organ bezpieczeństwa państwa oczekujący współpracy” (druk nr 240).

Na 13 posiedzeniu 15 lutego 2002 r. Sejm wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów, poprawki Senatowi zawarte w jego uchwale z 8 lutego 2002 r. w pkt 1) – 5) przyjął (por. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia w dniach 13, 14 i 15 lutego 2002 r., s. 208 i n.).

7. Z porównania treści ustawy uchwalonej przez Sejm 25 stycznia 2002 r., która została przekazana Senatowi 26 stycznia 2002 r., z treścią uchwały Senatu z 8 lutego 2002 r. wynika jednoznacznie, że Senat oprócz uregulowanej w przekazanej mu ustawie instytucji “służby” uregulował też odrębną instytucję “współpracy”. Wola dokonania modyfikacji definicji tego pojęcia zawartej w ustawie nowelizowanej wyrażona została w uzasadnieniu uchwały Senatu (por. s. 1 uzasadnienia, druk nr 240). Tym samym Senat przekroczył w sposób oczywisty dopuszczalny zakres przysługującego mu na podstawie art. 121 ust. 2 Konstytucji prawa do poprawek. O przekroczeniu powyższego prawa świadczy to, że Senat zakresem poprawki objął materię, której w ogóle nie zawierała przekazana ustawa nowelizująca. Tylko ta zaś mogła być przedmiotem jego oceny. Nie można więc zgodzić się z twierdzeniem zawartym w stanowisku Marszałka Sejmu, jakoby unormowanie zawarte w poprawce Senatowi związane było nadal z tekstem ustawy uchwalonej w Sejmie. Jeżeli zatem Senat przyjął w całości, bez jakichkolwiek zmian pierwotny przepis art. 1 pkt 1 przekazanej mu ustawy nowelizującej, dotyczący pojęcia “służby” a następnie przepis ten rozszerzył o zupełnie nową treść normatywną, obejmującą definicję “współpracy”, to nie może budzić wątpliwości teza, że Senat w istocie dokonał swoistej inicjatywy ustawodawczej.

W świetle konsekwentnie podtrzymanego przez Trybunał Konstytucyjny poglądu, iż poprawka Senatowi może obejmować także treści alternatywne (przeciwstawne) do przyjętych w

ustawie uchwalonej przez Sejm, należy podkreślić, że poprawka przyjęta w uchwale Senatu z 8 lutego 2002 r. mogłaby być uznana za konstytucyjnie dopuszczalną tylko wtedy, gdyby proponowana alternatywa normatywna dotyczyła materii uregulowanej już w ustawie nowelizującej, przekazanej przez Marszałka Sejmu. Trybunał Konstytucyjny podkreśla ponownie, że punktem odniesienia dla stwierdzenia alternatywności (przeciwstawności) rozwiązań objętych poprawką Senatu musi być zawsze materia już wyrażona w ustawie nowelizującej. Tymczasem poprawka przyjęta przez Senat wyklucza tego rodzaju zestawienie, ponieważ ustawa nowelizująca w ogóle nie zawierała unormowań dotyczących pojęcia współpracy. Materia ujęta w senackiej poprawce miała charakter pełnej nowości normatywnej; ustawa nowelizująca regulowała bowiem pojęcie służby w organach bezpieczeństwa, poprawka zaś dotyczyła współpracy z tymi organami. Wskazywano już wyżej na konieczność oddzielnego traktowania zakresu treściowego ustawy nowelizującej i ustawy nowelizowanej. Jego konsekwencją jest zaś wyznaczenie granic dopuszczalnych poprawek Senatu wyłącznie treścią tego pierwszego aktu normatywnego.

W sprawie jest bezsporne, iż pojęcie pracy lub służby jest na gruncie ustawy lustracyjnej (nowelizowanej) pojęciem odrębnym od pojęcia współpracy z tymi służbami. Już w samym tytule ustawy prawodawca rozróżnił obie te instytucje, zaś konkretne uregulowania ustawy czynią oczywistym stwierdzenie, że są to dwie odrębne podstawy, z mocy ustawy nakładające na określony krąg podmiotów obowiązek złożenia odpowiedniego oświadczenia: bądź to oświadczenia o służbie lub pracy w organach bezpieczeństwa, bądź też o współpracy z tymi organami. Ten aspekt zagadnienia szeroko analizował Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z 10 listopada 1998 r., K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, s. 559-560). Wątpliwości co do tego nie pozostawia również orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. uchwałę SN Izba Karna z 20 czerwca 2000 r., I KZP 15/2000, OSNKW z 2000 r., nr 7-8, poz. 61) oraz literatura przedmiotu (por. A. Gaberle, *Postępowanie lustracyjne – dylematy i niejasności*, Przegląd Sądowy nr 10/2001, s. 4 i n.).

Nie sposób zatem uznać, iż definiując na nowo instytucję współpracy, jednoznacznie pominiętą w treści ustawy nowelizującej, Senat działał zgodnie z trybem określonym w art. 121 ust. 2 Konstytucji. Pozbawione jakichkolwiek podstaw jest bowiem twierdzenie, iż uregulowana w art. 3a ustawy przekazanej 28 stycznia 2002 r. do Senatu “materia służby” była tożsama z “materią współpracy”, unormowaną przez Senat w postaci poprawki i ostatecznie wyrażoną w art. 4a ust. 2-5 ustawy lustracyjnej, w brzmieniu nadanym przez zaskarżoną nowelę.

Należy podkreślić, że z analizowanego tu punktu widzenia nie ma znaczenia okoliczność, iż materia objęta poprawką Senatu była częściowo zawarta w samym projekcie ustawy nowelizującej (druk nr 13), wniesionym przez Prezydenta RP. Nie ma znaczenia także fakt, że była ona przedmiotem trzeciego czytania i została poddana głosowaniu posłów. Art. 1 pkt 1 projektu istotnie przewidywał nową definicję współpracy. Należy jednak z całą mocą podkreślić, iż propozycja ta rozpatrywana w toku prac legislacyjnych została w wyniku głosowania odrzucona w trzecim czytaniu. Sejm uchwalając ustawę nowelizującą jednoznacznie określił swoje stanowisko w tej kwestii, tzn. przyjął, że jedna z podstawowych instytucji ustawy nowelizowanej, jaką jest definicja współpracy powinna pozostać bez zmian. Jest więc bezsporne, że w wyniku głosowania projekt ustawy pierwotnie przewidujący zmianę definicji współpracy przyjął ostatecznie postać ustawy, uchwalonej przez Sejm w wersji, która pominęła taką zmianę. Innymi słowy, to co było przedmiotem trzeciego czytania, a co nie znalazło wyrazu w tekście uchwalonej ustawy może mieć wyłącznie walor historyczny, ponieważ “tym, z czym Senat może mieć do czynienia i co może uznać za bazę swoich poprawek, jest wyłącznie tekst ostatecznie uchwalony przez Sejm, zgodnie z procedurą określoną w artykułach 118-120”. (por. P. Winczorek, *Glosa..., op.cit.*, s. 106). Należy przy tym zauważyć, że propozycja nowej definicji współpracy zawarta w uchwale Senatu w znacznym stopniu odbiegała nawet od pierwotnej propozycji zawartej w przedłożeniu Prezydenta, wychodząc treściowo poza zakres definicji

wynikającej z projektu ustawy.

Nota bene prezydencki projekt ustawy nowelizującej jednoznacznie odróżniał pojęcie służby lub pracy w organach bezpieczeństwa od pojęcia współpracy z tymi organami. Wyrazem tego było – zgodne z zasadami techniki legislacyjnej – ujęcie propozycji zmian obu tych instytucji w odrębne jednostki redakcyjne, zarówno projektu ustawy nowelizującej, jak i samej już ustawy nowelizowanej (odpowiednio: art. 1 pkt 1 projektu określał współpracę, co oznaczono jako art. 4 tekstu nowelizowanego, natomiast art. 1 pkt 2 tego projektu dotyczył służby, której zmienioną definicję oznaczono jako art. 4a ustawy nowelizowanej). Konsekwentnie odrębnie obie te instytucje zostały też omówione w uzasadnieniu projektu (por. uzasadnienie do druku nr 13, s. 8). Omawiając projekt podczas pierwszego czytania, przedstawiciel Prezydenta również odrębnie analizował obie te instytucje (por. wypowiedź Szefa Kancelarii Prezydenta RP J. Szymanek-Deresz, Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu RP w dniach 6, 7 i 8 listopada 2001 r., s. 98). Tak więc podmiot inicjujący postępowanie ustawodawcze jednoznacznie rozróżniał obie materie będące treścią przedłożenia legislacyjnego. Materie te zostały uregulowane w odrębnych jednostkach ustawy lustracyjnej (nowelizowanej) – w art. 2 praca i służba, a w art. 4 współpraca. Okoliczność ta determinowała więc również samą redakcję projektu noweli. W tym stanie rzeczy za oczywistą należało uznać redakcję tekstu ustawy przesłanej do Senatu, w której pojęcie służby zostało uregulowane w jej art. 1 pkt 1 i oznaczone jako art. 3a ustawy nowelizowanej. Przepis ten został więc zamieszczony po art. 2 ustawy nowelizowanej (z uwzględnieniem dotychczasowego układu redakcyjnego ustawy), definiującym organy bezpieczeństwa. Zważywszy, iż systematyka ustawy nie jest rzeczą przypadku, lecz wyrazem racjonalnego działania ustawodawcy, trzeba uznać, że również z tego punktu widzenia Sejm jednoznacznie wyraził wolę zmiany ustawy nowelizowanej w tym, i tylko tym zakresie.

Znaczenie systematyki regulowanej nowelą materii dostrzegano również w Senacie z tą jednak różnicą, że poprzez “wpisanie” w układ redakcyjny ustawy uchwalonej w Sejmie nowej treści ujętej w poprawkę, usiłowano w niej pomieścić materię zastrzeżoną dla inicjatywy ustawodawczej. W uchwale Senatu z 8 lutego 2002 r. zupełnie nową, pominiętą w ustawie nowelizującej treść normatywną połączono z art. 3a tej ustawy, a następnie na nowo zredegowaną – tzn. “uzupełnioną” o kolejne ustępy definiujące współpracę – jednostkę oznaczono jako art. 4a ustawy lustracyjnej (nowelizowanej). W ten sposób nawiązano do systematyki ustawy nowelizowanej, która w art. 4 definiuje pojęcie współpracy, ale wskutek tego doszło do oczywistego połączenia w jednym artykule (art. 4a) odrębnych instytucji – pracy i służby oraz współpracy. W dotychczasowym brzmieniu ustawy nowelizowanej obie te instytucje były jednak uregulowane w odrębnych artykułach (art. 2 i art. 4). Zagadnienie to było przedmiotem ożywionej dyskusji na posiedzeniu plenarnym Sejmu, co do dopuszczalności przedłożonych przez Senat i głosowanych poprawek (por. wypowiedzi posłów: B. Klicha, M. Kamińskiego, K.M. Ujazdowskiego i J. Wojciechowskiego, Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu RP w dniach 13, 14 i 15 lutego 2002 r., s. 175, 178-179 i 208-209). Jakkolwiek zmiany redakcyjne, włącznie z oznaczeniami artykułowymi nie są niczym szczególnym przy wprowadzaniu przez Senat poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, to jednak tylko wtedy należy uznać to za dopuszczalny zabieg legislacyjny, gdy mieszczą się one w granicach dopuszczalnych poprawek. W tym wypadku zabiegi redakcyjne muszą być uznane za próbę “ukrycia” faktycznej inicjatywy ustawodawczej, wyrażonej jednak w postaci odpowiednio zredegowanej i oznaczonej poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy. Należy w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że usprawiedliwienia dla tego rodzaju zabiegów nie można doszukiwać się w argumentach funkcjonalnych, nawiązujących do ustrojowej roli Senatu jako strażnika poprawności merytorycznej uchwalanych ustaw.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, iż art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim w art. 4a ust. 2-5 uregulowana

została nowa definicja współpracy, jest niezgodny z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, ponieważ został uchwalony z naruszeniem określonego w tych przepisach trybu ustawodawczego. Naruszenie to przybrało formę niedopuszczalnej poprawki do tekstu ustawy nowelizującej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim ustalił nową definicję służby w organach bezpieczeństwa państwa nie jest obciążony tym uchybieniem.

8. Rodzi się w tym miejscu pytanie o celowość podejmowania przez Trybunał Konstytucyjny rozważań odnośnie oceny postawionych wobec powyższych przepisów zarzutów merytorycznych. Problem derogowania art. 1 pkt 1 w części dotyczącej art. 4a ust. 2-5 ustawy lustracyjnej został bowiem definitywnie przesądzony w związku z uwzględnieniem zarzutu wadliwego trybu uchwalenia tego przepisu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażony został pogląd o zasadności zaniechania oceny merytorycznej kwestionowanych przepisów, w wypadku uwzględnienia zarzutów związanych z proceduralną stroną badanej regulacji. W wyroku TK z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98) wyrażono w tym zakresie następujące stanowisko: „Ponieważ zarzuty (...) dotyczą także trybu w jakim przepis ten został uchwalony przez Sejm, Trybunał Konstytucyjny uważa za uzasadnione, aby najpierw rozważyć owe zarzuty proceduralne. Jeżeli bowiem doprowadzą one do wniosku, iż przepis ten doszedł do skutku z naruszeniem przepisów procedury, to stanie się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności i nie będzie podstaw, by orzekać też o merytorycznych treściach zawartych w kwestionowanym przepisie”. Analogiczne stanowisko wskazujące na bezprzedmiotowość rozpatrywania zarzutów o charakterze merytorycznym – wobec stwierdzenia naruszeń proceduralnych – wyraził Trybunał Konstytucyjny także w orzeczeniu z 22 września 1997 r. (sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Należy także pamiętać, że sprawa niniejsza zainicjowana została (m.in.) poprzez pytanie prawne. Ścisła interpretacja art. 193 Konstytucji, określającego przesłanki występowania przez sąd z pytaniem prawnym może prowadzić do wniosku, że podstawowego znaczenia nabiera dla sądu udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W niniejszej sprawie taka odpowiedź zostaje już wyrażona przez uwzględnienie zarzutu wadliwego trybu ustanowienia kwestionowanego przepisu. Może to tym samym prowadzić do wniosku, że zbędne jest rozważanie dalszych zarzutów (merytorycznych), gdyż w żaden sposób odpowiedź na tę część pytania prawnego nie zmieni kierunku rozstrzygnięcia, jakie zapaść winno w sprawie toczącej się przed sądem.

Z powyższych uzasadnione jest ograniczenie zakresu rozważań do treści zarzutów proceduralnych i pominięcie rozpoznawania zarzutów merytorycznych, dotyczących tej części wniosku i pytania prawnego, której derogacja przesądzona zostaje z uwagi na wadliwość trybu uchwalenia przepisów.

9. We wniosku posłów sformułowany został również zarzut niezgodności z art. 2, art. 32, i art. 61 ust. 1 Konstytucji art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej. Ten zarzut merytoryczny wymaga rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny, nie został bowiem objęty skutkami rozstrzygnięcia, dotyczącego procedury uchwalenia kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej.

W ocenie posłów powiązanie rezygnacji osoby podlegającej lustracji z pełnienia funkcji publicznej albo kandydowania na taką funkcję z powstrzymaniem mechanizmu lustracyjnego (nie kierowanie wniosku przez Rzecznika Interesu Publicznego albo umorzenie postępowania przez Sąd Lustracyjny) uniemożliwia pełną realizację konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz narusza zasadę równości wobec prawa. Należy także zauważyć, że w *petitum* wniosku, jako wzorzec dla kontroli art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej wskazany został również art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu nie

doszło jednakże do sprecyzowania, które składniki normatywne art. 2 Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżoną regulację ustawową. Wszystkie zawarte w uzasadnieniu argumenty skoncentrowane zostały bowiem na zarzucie niezgodności z art. 32 i art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji nie jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego uzasadniony. Przede wszystkim uznać należy, że opiera się on na milezącym założeniu konieczności zagwarantowania obywatelom pełnej i praktycznie nieograniczonej informacji o osobach podlegających lustracji, także w sytuacji, gdy nie pełnią one już funkcji publicznych. Takie podejście nie jest słuszne. W konkurencji wspomnianego obywatelskiego prawa do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne i praw podmiotowych, związanych z ochroną życia prywatnego, nadmiernie eksponuje pierwsze z nich. Nie należy zapominać, że prawo określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne. Podmiot rezygnujący z pełnienia takiej funkcji (bądź z kandydowania na taką funkcję) nie może być uznany za mieszczący się nadal w zakresie tego prawa. Domaganie się prowadzenia działań lustracyjnych wobec osoby, która nie pełni już funkcji publicznej musi być w związku z tym ocenione jako nadmiernie ingerujące w sferę jej życia prywatnego. Podyktowane jest dążeniem do zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji „za wszelką cenę”, wysunięcia tym samym na plan pierwszy samej osoby lustrowanej, a nie tego, że aspiruje ona do pełnienia funkcji publicznej. Takie podejście zapoznaje wskazywane wielokrotnie cele realizowane przez ustawę lustracyjną. Zgodnie z przywoływanym już stanowiskiem prezentowanym w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, należą do nich dostęp do informacji o przeszłości osób zajmujących funkcje publiczne i usunięcie groźby szantażu wobec tych osób, ujawnienia informacji o ich działaniach w przeszłości. Ustawa lustracyjna ma więc wyraźnie „publiczno-prawne” nastawienie, chodzi w niej o udostępnienie informacji o konkretnych osobach, nie z tego tylko powodu, że podejmowały pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa, ale dlatego, że osoby te aspirują do pełnienia funkcji publicznych. Ewentualna obawa, że podmiot podlegający lustracji „ucieknie” przed nią poprzez swoją rezygnację, winna być rozwiana także poprzez uwzględnienie regulacji art. 7 ust. 2a ustawy lustracyjnej. Zgodnie z treścią nowego art. 18a ust. 5 *in fine* ustawy lustracyjnej, ewentualne ponowne kandydowanie na funkcję publiczną nie zwolni takiej osoby od obowiązku powtórnego złożenia oświadczenia. Na nieporozumieniu opiera się także argument dotyczący konieczności pełnej informacji o podmiotach kandydujących w wyborach na urząd Prezydenta RP. Pamiętać należy, że prawdziwość oświadczeń kandydatów w wyborach prezydenckich jest weryfikowana jeszcze przed dniem głosowania. Zgodnie z treścią art. 26 ustawy lustracyjnej po otrzymaniu od Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenia kandydata na Prezydenta RP Sąd Lustracyjny wydaje orzeczenie w pierwszej instancji w terminie 21 dni, a w drugiej instancji w terminie 14 dni. Następnie orzeczenie Sądu Lustracyjnego niezwłocznie doręcza się Państwowej Komisji Wyborczej. Rozwiązanie to wyklucza tym samym obawy, że osoba wybrana na urząd Prezydenta ustąpi z niego jeszcze przed zweryfikowaniem złożonego przez nią oświadczenia.

Rozważania dotyczące weryfikacji zgodności kwestionowanego art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z art. 32 Konstytucji poprzedzić należy kilkoma ustaleniami. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że w zaskarżonym przepisie w jednolity sposób unormowane zostały wyraźnie odmienne sytuacje osób objętych regulacją ustawy lustracyjnej. Językowe ujęcie kwestionowanego przepisu zdaje się *prima facie* wskazywać na zasadność wyodrębnienia dwóch ich kategorii. Pierwszej, dotyczącej osób, wobec których nie wszczęto jeszcze postępowania lustracyjnego (art. 1 pkt 5 lit. b zd. 1), oraz drugiej, dotyczącej osób, których rezygnacja albo odwołanie nastąpiły już po wszczęciu postępowania lustracyjnego, ale nie później niż do rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej (art. 1 pkt 5 lit. b zd. 2). Z obydwoma kategoriami wiąże ustawodawca bardzo zbliżone konsekwencje. W pierwszym przypadku jest to zaniechanie Rzecznika skierowania do Sądu wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego, w drugim – umorzenie przez Sąd postępowania lustracyjnego. Z

punktu widzenia zasadniczych przesłanek i celów mechanizmu lustracyjnego można więc mówić właściwie o tożsamości skutków wynikających z obydwu kategorii sytuacji. Jest nim bowiem definitywne przerwanie działań procesowych zmierzających do weryfikacji prawdziwości złożonego oświadczenia.

Przyjmując, że nakaz podjęcia tego rodzaju decyzji stanowi dyspozycję normy wyrażonej w art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, warto zastanowić się nad sposobem, w jaki ustawodawca określił jej hipotezę, a więc krąg adresatów i okoliczności, w jakich oni się znajdują. Nasuwają się bowiem zasadnicze wątpliwości co do tego, czy istotnie sytuacja faktyczna i status procesowy wszystkich kategorii podmiotów objętych regulacją zaskarżonego przepisu uzasadniały jednakowe ich potraktowanie przez prawodawcę. Zasadniczo odmienna jest przecież sytuacja tych osób, których rezygnacja bądź odwołanie nastąpiły jeszcze przed wszczęciem postępowania lustracyjnego, w porównaniu do tych, wobec których takie postępowanie zostało już wszczęte (mimo, że nie doszło jeszcze do rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej). Można bowiem w tym zakresie mówić o istotnym, acz zupełnie nieuzasadnionym, „uprzywilejowaniu” podmiotów, objętych unormowaniem art. 1 pkt 5 lit. b zd. 2 ustawy nowelizującej. Osoby te zyskują dodatkowe możliwości (wynikające z unormowań dotyczących samego przebiegu postępowania lustracyjnego) zapoznania się z materiałem dowodowym zebrany w ich sprawie, a tym samym dokonania swoistej kalkulacji szans na uzyskanie pozytywnego lub negatywnego orzeczenia Sądu Lustracyjnego. Już w tym więc zakresie może budzić wątpliwości racjonalność takiego, jednolitego unormowania dwóch istotnie odmiennych sytuacji, w jakich znaleźć się mogą osoby zobligowane w świetle ustawy lustracyjnej do złożenia oświadczenia.

Jednakowe potraktowanie, w świetle dyspozycji normy z art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej osób, które rezygnują z kandydowania na funkcję publiczną i tych, które rezygnują z jej pełnienia (albo zostały z niej odwołane) już po wszczęciu postępowania lustracyjnego budzi również zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia wskazywanych już celów ustawy lustracyjnej. Należy zauważyć, że w przypadku drugiej z wymienionych kategorii (art. 1 pkt 5 lit. b zd. 2 ustawy nowelizującej), mamy do czynienia z osobami, co do których – w okresie pełnienia przez nie funkcji publicznych – zaktualizowały się już główne cele mechanizmu lustracyjnego. Pamiętać trzeba także, iż mechanizmem unormowania art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej objęte zostały podmioty, których motywacja do podjęcia decyzji o rezygnacji (z kandydowania lub pełnienia funkcji publicznej) może być bardzo zróżnicowana. Wśród nich znajdować mogą się również i takie osoby, które składając oświadczenie lustracyjne miały pełną świadomość nieprawdziwości zawartych w nim danych. W odniesieniu do nich procesowy skutek w postaci zaniechania kierowania przez Rzecznika wniosku do Sądu, a zwłaszcza umorzenia wszczętego już postępowania lustracyjnego nabiera niewątpliwie charakteru swoistego przywileju, z którego skorzystać mogą podejmując decyzję o rezygnacji. Na kwestionowany przepis należy więc również spojrzeć w sposób akcentujący nie tyle samą decyzję o rezygnacji, ile jej konsekwencje. To one bowiem stanowią główny element motywujący do jej podjęcia.

Uwzględniając powyższe okoliczności budzi więc zasadnicze wątpliwości dopełnienie przez ustawodawcę wynikającego z konstytucyjnej zasady równości postulatu, aby w sposób jednolity traktował te podmioty, których sytuacja (faktyczna i prawna) jest jednakowa. Jego konsekwencją jest bowiem także uznanie, iż sprzeczne z zasadą równości jest w pewnych sytuacjach jednakowe traktowanie podmiotów znajdujących się w zasadniczo odmiennej sytuacji. Wskazane wyżej argumenty zaprzeczają zasadności takiej właśnie jednolitej kwalifikacji kategorii podmiotów objętych mechanizmem art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej. Zwraca uwagę zwłaszcza odmiennność statusu procesowego osób objętych regulacją zd. 2 art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, co w jakiś sposób rozciąga ciężar rozważań także na płaszczyznę swoście rozumianej sprawiedliwości proceduralnej. Te same

następstwa procesowe przewidział bowiem ustawodawca wobec osób znajdujących się w zasadniczo odmiennych uwarunkowaniach motywacyjnych i prawnych.

Uzasadnieniem dla wyodrębnienia przez ustawodawcę pewnej kategorii podmiotów podlegających mechanizmowi lustracyjnemu i objęcia ich zachowań jednolitymi następstwami procesowymi mogłoby być odwołanie się do innych zasad czy wartości konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku art. 1 pkt 5 lit. b zd. 2 ustawy nowelizującej takiego uzasadnienia trudno się doszukać. Wręcz odwrotnie, przyjęty przez ustawodawcę mechanizm budzi zasadnicze zastrzeżenia odnośnie jego racjonalności, jak i przydatności dla realizacji innych zakotwiczonych konstytucyjnie norm i zasad.

Nie jest natomiast możliwa do przeprowadzenia ocena zgodności kwestionowanego przepisu z powoływanym przez autorów wniosku art. 2 Konstytucji. W tym zakresie zgodzić się bowiem trzeba ze stanowiskiem wyrażonym przez uczestników postępowania – Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym w treści uzasadnienia wniosku nie doszło do sprecyzowania takich normatywnych elementów art. 2 Konstytucji, które umożliwiłoby merytoryczne rozpatrzenie zgłoszonego zarzutu. Trybunał Konstytucyjny musi uwzględnić w tym zakresie konsekwencje wyrażonej w art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zasady związania granicami wniosku. Samodzielne dookreślenie konstytucyjnego wzorca, w szczególności poprzez wskazanie normy wynikającej z art. 2 Konstytucji, adekwatnej dla kontroli zaskarżonego przepisu mogłoby być uznane – w sytuacji braku jakichkolwiek argumentów ze strony samych wnioskodawców – za niedopuszczalne przekroczenie wskazanej wyżej zasady.

10. Ostatni zarzut sformułowany we wniosku posłów odnosi się do art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 4a ust. 1 ustawy lustracyjnej. Tej części przepisu także nie dotyczy rozstrzygnięcie w zakresie trybu ustanowienia. Jako jedyna część art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, przepis ten został ustanowiony prawidłowo, znalazł się bowiem w treści ustawy uchwalonej w Sejmie, oznaczony był jako art. 3a ustawy lustracyjnej. Przepis ten ustanawia swoisty kontratyp, będący odpowiednikiem dotychczasowego art. 4 ust. 2 ustawy lustracyjnej, tyle że w odniesieniu do tych działań, które przyjmują postać służby. Podniesiony we wniosku zarzut sprowadza się do wskazania, iż przepis ten zawiera “puste” odesłanie, albowiem nie istniały ustawy wprowadzające obowiązek służby w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej. W efekcie powstała więc luka techniczna, wykluczająca możliwość zastosowania tego przepisu. Nawet gdyby przyznać rację wnioskodawcom tego rodzaju regulacja nie godzi we wskazane art. 2, art. 32 i art. 61 ust. 1 Konstytucji. Jest to bowiem bardziej problem dotyczący płaszczyzny stosowania tego przepisu. Po pierwsze, w odniesieniu do Rzecznika Interesu Publicznego, który w toku weryfikacji oświadczenia będzie zobligowany do stwierdzenia, czy tego rodzaju obowiązki były ustanowione. Po drugie, w odniesieniu do osoby lustrowanej, która w toku postępowania może powoływać się na tego rodzaju okoliczność. Przepis ten jest więc “neutralny” w tym znaczeniu, że obydwu stronom postępowania lustracyjnego – Rzecznikowi Interesu Publicznego i osobie lustrowanej – stwarza możliwość powołania dowodów ułatwiających Sądowi Lustracyjnemu wyjaśnienie przedmiotu sprawy. Przepis ten nie może być więc postrzegany jako naruszający *ratio legis* ustawy, a przeciwnie jest regulacją sprzyjającą ustaleniu w postępowaniu lustracyjnym tzw. prawdy obiektywnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego Marka Mazurkiewicza

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie K 11/02

I

Na podstawie 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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. K 11/02.

Zdanie odrębne odnosi się do kwestii stanowiących podstawę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie a) naruszenia konstytucyjnie określonych zasad procedury ustawodawczej (art. 121 ust. 2 Konstytucji) przez przyjęcie, że Senat w zakresie uchwalonych przez siebie poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm (pkt 1a wyroku) oraz b) nieuprawnionego konstytucyjnie przyjęcia, że przepis art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej dodający do art. 18a 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.) jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 2a wyroku).

II

Orzekając w pkt 1a wyroku Trybunał Konstytucyjny oparł się na sformułowanej w uzasadnieniu wyroku TK z 23 lutego 1999 r. (sygn. K. 25/98) dyskusyjnej tezie, że zdolność Senatu do skutecznego zgłaszania, dowolnych co do zakresu, poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy jest ograniczona i że uzasadnienie konstytucyjne dopuszczalności tylko takich poprawek Senatu, które mieszczą się w najściśle rozumianym zakresie przedmiotowym ustawy, wynika z asymetrii konstytucyjnie określonej roli obu izb w uchwalaniu ustaw, przyznającej Sejmowi wpływ dominujący i rozstrzygający.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w uzasadnieniu do orzeczenia K. 25/98, że: z Konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy “poprawką” a “inicjatywą ustawodawczą” i że odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Trybunał wywiódł stąd wniosek, że pominięte w ustawie sejmowej przekazanej Senatowi zagadnienia objęte postępowaniem legislacyjnym – zawarte w projekcie ustawy, albo w uchwale komisji sejmowej bądź we wnioskach mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm – mogą być przez Senat podjęte tylko w drodze nowej inicjatywy ustawodawczej. Trybunał nie podzielił wówczas poglądu wyrażonego w innych wcześniejszych orzeczeniach, że w trybie poprawek senackich można zmieniać nie tylko ustawę nowelizującą, ale i nowelizowaną w zakresie wykraczającym poza zakres przedmiotowy treści regulacji nowelizującej, ale też wyraził jednoznaczne stanowisko, że wyznaczenie granic dopuszczalnego zakresu poprawek w konkretnej sprawie może być oceniane tylko na tle konkretnych postępowań ustawodawczych *a casu ad casum*.

Kategoryczna i ograniczająca wykładnia zasad udziału Senatu w procedurze ustawodawczej przyjęta została w uzasadnieniu wyroku w sprawie K. 25/98, wydanego w odniesieniu do zupełnie szczególnego stanu faktycznego i prawnego, kiedy przedmiotem rozpoznania Trybunału była sytuacja, gdy Senat odrzucił w istocie ustawę uchwaloną przez Sejm i przedstawioną mu przez Marszałka Sejmu a jako poprawkę uchwalił całkowicie nowy integralny projekt tekstu ustawy o odmiennym od ustawy mu przedstawionej tytule i zakresie. Wykładnia ta była od początku przedmiotem kontrowersji w doktrynie (por. m.in. W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 171-172 oraz wypowiedzi uczestników w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa

1999, s. 177-183). Do wyroku K. 25/98 zgłoszono też kwestionujące prawomocność tej tezy cztery opublikowane wraz z wyrokiem zdania odrębne sędziów TK, mające istotne znaczenie także dla dzisiejszego rozstrzygnięcia i z których kierunkiem rozumowania się utożsamiam.

Punktem wyjścia do rozważań musi być art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Obie izby łącznie sprawują władzę ustawodawczą. W procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca, zaś Senat zajmuje się tylko tymi sprawami w zakresie prac legislacyjnych, które podjął Sejm. Nie oznacza to jednak, że nie ma możliwości aktywnego i twórczego uczestnictwa w procesie ustawodawczym. Zakres uczestnictwa Senatu w procesie legislacyjnym określa art. 121 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że może on przekazaną przez Marszałka Sejmu ustawę przyjąć bez zmian, uchwalić odrzucenie jej w całości albo też uchwalić poprawki. Nie wydaje się w perspektywie art. 10 ust. 2 w związku z art. 121 ust. 2 Konstytucji dopuszczalna taka wykładnia, która w odniesieniu do Sejmu zakładałaby rozszerzającą interpretację jego uprawnień, w odniesieniu zaś do Senatu zawężającą. W obu przypadkach konieczne jest przyjęcie tej samej płaszczyzny odniesienia. Dopiero wtedy możliwe jest prawidłowe określenie zakresu kompetencji obu izb.

Sejm i Senat są autonomicznymi ogniwami procesu legislacyjnego, ich kompetencje nie są identyczne, ale też trudno operować określeniami wartościującymi, czy też ważącymi udział każdej z izb w procesie ustawodawczym. Kompetencja każdej z izb wyznacza niezbędny w toku każdego postępowania legislacyjnego zakres działań, które nie mogą być pominięte bez wpływu na ważność procedury parlamentarnej prowadzącej do uchwalenia ustawy. Autonomia każdej z izb jest wyznaczona przez zakres własnych i wyłącznych kompetencji. Decyzja o skorzystaniu z nich, ale też o sposobie ich wykonywania należy – w tym więc sensie – do własnych kompetencji każdej izby, ale ustawa jest w swym ostatecznym kształcie zawsze wspólnym dziełem Sejmu i Senatu, a w konsekwencji bezpodstawne byłoby twierdzenie, że jedna z izb jest ważniejsza z punktu widzenia procesu legislacyjnego.

Prawdą jest, że przyjęte w Konstytucji pojęcie poprawki nie zostało zdefiniowane. Kluczowe znaczenie dla określenia istoty poprawki miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 25/97 gdzie, ze względu na naturę badanej sprawy, problem senackich poprawek ujmowany był najszerzej. Trybunał uznał, wówczas że w języku prawniczym wyraz “poprawka” ma ugruntowaną treść i służy on do oznaczenia każdej zmiany wprowadzonej do przygotowanego tekstu normatywnego. Nie chodzi przy tym o konkretne jednostki redakcyjne ustawy ale regulowaną ustawą materię. Z konstrukcji art. 121 ust. 2 Konstytucji wynika, że jej zakres obejmuje sferę pomiędzy odrzuceniem ustawy a przyjęciem jej bez zmian. Niezasadne w związku z tym wydają się próby ograniczenia zakresu pojęcia poprawki do zmian technicznych lub tylko ulepszenia rozwiązań przyjętych przez Sejm i to w granicach tekstu ustawy bez prawa do zmiany istoty przepisów prawnych.

W literaturze nie ma jednoznacznego rozumienia pojęcia poprawek Senatu i kryteriów precyzujących zakres zmian wnoszonych do ustawy przez Senat. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyznaczyło, jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, kierunek wykładni. Zgodzić się wypada przede wszystkim ze stwierdzeniem, że o poprawce można mówić wtedy, gdy dotyczy, ona wprost materii będącej przedmiotem ustawy przyjętej przez Sejm (orzeczenia z: 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93, z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98). Trudno jednak znaleźć oparcie normatywne dla stanowiska wskazującego na stosunkowo wąskie granice dopuszczalnych poprawek, jeśli ich przedmiotem jest ustawa nowelizacyjna (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93). W takim bowiem przypadku poprawki mogłoby dotyczyć – jak się wskazuje – wyłącznie tekstu ustawy nowelizującej, ale już nie materii zawartej w ustawie nowelizowanej. Tymczasem sama alternatywność rozwiązania (w stosunku do regulacji zawartych w ustawie sejmowej) nie odbiera jeszcze *per se* takim propozycjom charakteru poprawki, jeśli pozostaje ona w kręgu materii objętej procesem legislacyjnym. “Nie można

mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii” (orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97).

Dokonując swego rodzaju reasumpcji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego obowiązku poddania pod głosowanie przez Sejm poprawek Senatu, w jednym ze zdań odrębnych w sprawie K. 25/98, opierając się na elementach formalno-proceduralnych procesu legislacyjnego, sformułowano konstytucyjno-prawne cechy poprawki Senatu.

“Po pierwsze, poprawka dotyczyć musi celu oraz materii będącej przedmiotem wcześniejszego stadium prac legislacyjnych, chodzi o ustalenie granic w jakich może być zgłoszona poprawka, a nie jej zawartości;

Po drugie, poprawka musi być przyjęta przez Senat jedynie w trybie określonym w art. 121 ust. 2 konstytucji, a więc w związku z jednoznacznie określoną fazą pracy ustawodawczej;

Po trzecie wreszcie, poprawka Senatu musi podlegać głosowaniu przez Sejm w trybie określonym w art. 121 ust. 3 Konstytucji”.

W rozpatrywanej sprawie K 11/02 ustalenia powyższe zachowały w pełni swą aktualność.

III

W rozpoznawanej sprawie K 11/02 poprawki Senatu wprowadziły do ustawy uchwalonej przez Sejm treści, które były przedmiotem rozważań na wcześniejszych etapach postępowania legislacyjnego. Dotyczy to także treści zawartych w art. 4a ust. 2 i 3, które zostały zgłoszone jako poprawki w drugim czytaniu.

Treścią art. 1 pkt 1 ustawy uchwalonej przez Sejm była definicja pojęcia “służba”, której nie zawierała dotychczas ustawa lustracyjna. Poprawki uchwalone przez Senat wprowadziły nadto do tej ustawy uściśloną – w stosunku do pierwotnego brzmienia ustawy lustracyjnej – definicję pojęcia “współpraca”. Dla prawidłowego stosowania ustawy lustracyjnej, definiowanie tych pojęć ma zasadnicze znaczenie.

Już wcześniej przy rozpoznawaniu sprawy K. 39/97 Trybunał Konstytucyjny, stwierdził brak precyzji i jednoznaczności w ustawowym określeniu “współpracy” ale doszedł do wniosku, że wątpliwości te nie muszą prowadzić do uznania niekonstytucyjności art. 4 ustawy lustracyjnej pod warunkiem zastosowania wykładni tego pojęcia w zgodzie z Konstytucją. Trybunał stanął wówczas na stanowisku, że z art. 4 ustawy lustracyjnej można odtworzyć pewne treści o bardziej skonkretyzowanym prawnie charakterze i dał w uzasadnieniu stosowne wytyczne. Orzekł, że powołany przepis powinien być rozumiany jako obejmujący współpracę, dla której stwierdzenia nie wystarczy samo wyrażenie woli współdziałania z organami wymienionymi w tym przepisie, lecz konieczne są także faktyczne działania świadomie urzeczywistniające podjętą współpracę. Nie jest wówczas niezgodny z art. 2 Konstytucji (K 39/97)

Trybunał Konstytucyjny nie mógł zastępować pozytywnego ustawodawcy. Wyprowadzając z kontrolowanego przepisu materialne przesłanki znamionujące “współpracę”, z natury rzeczy był ograniczony treścią wyjaśnianego przepisu, nie mógł usunąć wszystkich wątpliwości jakie mogły powstawać przy jego stosowaniu. A dowodem ich istnienia jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2000 r. (sygn. N II KKW 271/00) , w którym Sąd ten stwierdził, że współpracą w charakterze tajnego informatora jest zachowanie polegające na udzieleniu organom bezpieczeństwa pomocy w postaci dostarczenia informacji ułatwiającej wykonanie zadań powierzonych tym organom. Nie jest natomiast współpracą uchylenie się od dostarczania takiej informacji ani współdziałanie pozorne – choćby przejawiało się w formalnym dopełnieniu czynności i procedur wymaganych przez oczekującego współpracę.

Przywołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego nie tylko

potwierdzają istotne niedostatki zawarte w pierwotnym brzmieniu ustawy lustracyjnej definicji współpracy utrudniające jej stosowanie, ale także dowodzą konieczności ustawowego uregulowania tej kwestii.

Kwestionowane w sprawie K 11/02 poprawki nie wykraczają moim zdaniem poza zakres przedmiotowy przedłożonej przez Sejm ustawy. Powtarzają one merytorycznie treść projektu głosowanego w trzecim czytaniu, a więc poddanego pełnemu procesowi legislacyjnemu w Sejmie. Poprawki te były związane z tekstem przesłanej Senatowi ustawy i pozostawały w jej przedmiotowych ramach. Poprzez przepis art. 3a ustawy uchwalonej przez Sejm 25 stycznia 2002 r. Senat nie zaproponował wprowadzenia do ustawy „treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy”.

Fakt, że Sejm w trzecim czytaniu odrzucił jakieś rozwiązanie, zmieniające ustawę nowelizowaną nie oznacza, że Senat nie może go wykorzystać w swojej poprawce. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby odebranie Senatowi prawa zgłaszania rozwiązań alternatywnych czy nawet przeciwnych od przyjętych w ustawie, które były już przedmiotem prac sejmowych. Należy uznać, że Senat nie przekroczył granic dopuszczalności uchwalenia poprawek, że znajdują one logiczne i merytoryczne uzasadnienie, a ich treść była przedmiotem prac Sejmu na wcześniejszych etapach postępowania legislacyjnego.

Na tle podjętej w uzasadnieniu wyroku K 11/02 próby zastosowania wykładni historycznej odnośnie treści art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, mającej uzasadnić wolę Zgromadzenia Narodowego ograniczenia uprawnień Senatu w procesie legislacyjnym do wnoszenia poprawek do uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi ustawy, to sprawę tę rozstrzyga chyba wykładnia gramatyczna odpowiednich przepisów „Małej Konstytucji” i Konstytucji RP z 4 kwietnia 1997 r. O ile w Małej Konstytucji (art. 17 ust. 2), odnośnie „uchwalonej przez Sejm ustawy”, istniała kompetencja Senatu do „wprowadzania do jej tekstu poprawki”, to obecnie obowiązująca Konstytucja, w art. 121 ust. 2, zrezygnowała z kategorii poprawek „do tekstu” ustawy, poprzestając na szerszym sformułowaniu prawa Senatu do „uchwalenia poprawek”. Moim zdaniem zmiana ta nie może być traktowana jako ograniczająca kompetencje Senatu w tym zakresie, a wręcz przeciwnie rozszerza je na całość „materii” ustawy o sensie przedmiotowym nie ograniczając do literalnego jej „tekstu”.

IV

Zadaniem ustawy lustracyjnej jest 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. Podstawowe cele ustawy lustracyjnej określone w trakcie prac legislacyjnych polegać mają na „uniemożliwieniu użycia z przeszłości politycznej faktu współpracy z tajnymi służbami w celu szantażu, który potencjalnie mógłby być zastosowany zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, wobec postaci, które zajmują kluczowe stanowiska decyzyjne w państwie polskim”. Ustawa ta ma „ujawnić przeszłość polityków, wysokich działaczy w administracji państwowej, którzy w demokratycznym państwie powinni być przezroczyści, których przeszłość powinna być w pełni pewna i znana” (sprawozdanie stenograficzne ze 102 posiedzenia Sejmu w dniu 6 marca 1997 r.).

Tak sformułowane cele ustawy ograniczają swobodę ustawodawcy zarówno w zakresie określenia kręgu podmiotów poddanych procedurze lustracyjnej jak i innych jej istotnych elementów, w tym także określenia pojęcia współpracy. Działaniu ustawy poddana zostaje tylko ściśle określona grupa osób, a nie wszyscy obywatele, także pojęcie współpracy określone zostało według ściśle wybranych kryteriów, które zdaniem ustawodawcy miały tu decydujące znaczenie. Stwierdzić można, że sama idea ustawy lustracyjnej stanowi proporcjonalne, uzasadnione przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie zasady równości obywateli wobec

prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ograniczenia podmiotowego zakresu działania tej ustawy prowadzą więc w założeniu do rozszerzenia realizacji zasady równości i nie mogą jej naruszać. Z tego powodu uznanie w pkt 2a wyroku, że art. 1 pkt 5 b ustawy nowelizującej ustawę lustracyjną narusza zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie znajduje moim zdaniem uzasadnienia faktycznego ani prawnego. Wynikający z zasady równości nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych zakłada bowiem, że nie musi nastąpić jednakowe traktowanie podmiotów i sytuacji o różnym charakterze. Z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie w omawianym wypadku. Odmienna jest bowiem sytuacja prawna osób pełniących funkcję publiczną lub kandydujących na taką funkcję oraz sytuacja osób, które zrezygnowały z pełnienia takiej funkcji lub kandydowania na nią, bądź też zostały z takiej funkcji odwołane. Są one już osobami prywatnymi mającymi prawo do ochrony ich życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Zatem ustawodawca miał prawo odmiennie potraktować te dwie grupy osób, jeśli chodzi o tryb postępowania lustracyjnego i mógł nie zastosować do nich tych samych przepisów ustawy lustracyjnej, skoro utracili ich adresaci przymiot osób objętych zakresem jej art. 3.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zdanie odrębne
sędziego Marka Safjana
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 czerwca 2002 r., w sprawie K 11/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 wyroku TK z 19 czerwca 2002 r., w sprawie K 11/02, w którym TK uznaje niezgodność z Konstytucją art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 2002 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 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 14, poz. 128; dalej: ustawa nowelizująca z 2002 r.) w zakresie, w jakim do 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.; dalej: ustawa lustracyjna) dodaje art. 4a ust. 2-5 – ze względu na sprzeczność z konstytucyjnie określonymi zasadami procesu legislacyjnego.

Wyrażam przekonanie, że poprawki Senatu dotyczące nowej treści art. 4a ust. 2-5 ustawy lustracyjnej nie naruszały wymaganych w Konstytucji zasad procesu legislacyjnego, zwłaszcza zaś art. 121 ust. 2 Konstytucji, w którym przewiduje się możliwość uchwalenia poprawek przez Senat.

Na początek chciałbym podkreślić, że w pełni doceniam wysiłek podejmowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w celu uporządkowania zasad procesu ustawodawczego i określenia kryteriów, w ramach których realizować się mogą konstytucyjne kompetencje każdej z izb parlamentu – tworzących łącznie władzę ustawodawczą.

Nie może ulegać wątpliwości, że poszanowanie zasad określających procedury ustawodawcze stanowi szczególnie ważny element demokratycznego państwa prawa. Wykładnia obowiązujących w tej mierze zasad musi być dokonywana z jednej strony z niezbędną precyzją uwzględniającą przede wszystkim semantyczną i logiczną interpretację wchodzących w grę regulacji konstytucyjnych, z drugiej – nie może pomijać odniesienia się do celu, funkcji

przyjmowanych rozwiązań, nie może też abstrahować od konstytucyjnie określonych zadań Sejmu i Senatu jako organów współtworzących władzę ustawodawczą. To ostatnie stwierdzenie odnosi się zwłaszcza do tych elementów treści normatywnych wyrażonych w samej Konstytucji, które dotyczą procedur ustawodawczych, a których znaczenie nie może być wprost ustalone na podstawie prostego zabiegu wykładni językowej, tak jak to się dzieje w odniesieniu do pojęcia poprawek Senatu. Ostrożność w wykładni takich pojęć wynika z kilku jeszcze innych istotnych argumentów.

Po pierwsze, ocena przestrzegania wymaganych procedur prawotwórczych może być brana pod uwagę i formułowana przez Trybunał Konstytucyjny bez względu na granice zaskarżenia w każdej sprawie (por. art. 42 ustawy o TK).

Po drugie, ani Konstytucja, ani ustawa o TK nie dają podstaw do “zmierzenia”, a więc wartościowania czy stopniowania ważności uchybień proceduralnych – w konsekwencji, jeśli zaistnieją, muszą być podstawą do ustalenia niekonstytucyjności przepisów przyjętych w takiej dotkniętej wadami procedurze bez względu na ich ocenę merytoryczną, a nawet rzeczywistą (domniemaną) wolę samego ustawodawcy, wreszcie bez względu na konsekwencje wywołane obowiązywaniem tych przepisów, a także niezależnie od upływu czasu od momentu wejścia w życie wadliwych regulacji.

Po trzecie, wymaga tego zasada autonomii parlamentu w odniesieniu do wewnętrznych kwestii związanych z biegiem procesu legislacyjnego. Jest przy tym niewątpliwe, że autonomia parlamentu nie może być rozumiana jako kompetencja do naruszania konstytucyjnie określonych zasad procesu legislacyjnego. Autonomia nie może prowadzić do dowolnego i do arbitralnego przekształcania inicjatywy ustawodawczej w “poprawkę”, nie może prowadzić ani do zacierania poszczególnych faz procesu ustawodawczego, ani do wykraczania poza kompetencje przyznane każdej z izb przez Konstytucję. Jednakże w tych obszarach procesu legislacyjnego, w których zarysy jego poszczególnych faz czy elementów nie zostały wyraźnie zdefiniowane przez samą Konstytucję i gdzie z punktu widzenia podmiotu dokonującego wykładni, wchodzących w grę norm konstytucyjnych mogą pojawiać się wątpliwości co do znaczenia pewnych pojęć – wydaje się naturalne i uzasadnione kierowanie się przy rozstrzyganiu tych wątpliwości domniemaniem konstytucyjności zastosowanych *in casu* procedur.

Tylko w ten sposób można uniknąć arbitralności oceny i zbyt daleko idącego wkroczenia w delikatną materię relacji istniejących pomiędzy obiema izbami parlamentu. Tak też jest, w moim przekonaniu, w odniesieniu do ustawy będącej przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu. Okazuje się bowiem, że przy pełnej akceptacji kryteriów wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie TK w odniesieniu do pojęcia poprawki istnieć może w pewnych obszarach niepewność ocen i niemożność dokonania jednoznacznych ustaleń.

W założeniach swego zdania odrębnego przyjmuję, że poprawka Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm nie może przybierać w żadnym razie samodzielnej inicjatywy ustawodawczej. Jest ona bowiem z natury rzeczy zdeterminowana materią ustawy przyjętej przez Sejm, co oznacza w odniesieniu do ustawy nowelizującej określenie granic dopuszczalnych poprawek Senatu do tej sfery normatywnej, która przeszła odpowiednią procedurę legislacyjną w Sejmie. Zgadzam się w pełni z tezą sformułowaną w orzecznictwie TK, że poprawka Senatu nie może być swoistym instrumentem obierania “drogi na skróty”, uproszczenia konstytucyjnie określonych stadiów procesu legislacyjnego, ani też ograniczenia w konsekwencji roli Sejmu w wykonywaniu jego podstawowych funkcji ustawodawczych. Podzielam też pogląd co do tego, że należy odróżnić zakres dopuszczalnych poprawek Senatu w przypadku całkowicie nowej ustawy oraz ustawy nowelizującej, uznając, że w tym pierwszym przypadku zakres poprawek jest praktycznie nieograniczony, w tym drugim zakres wyznacza materia, “szerokość” ustawy nowelizującej – przy zachowaniu daleko idącej swobody w sferze “głębokości” poprawek.

Przy uznaniu trafności sformułowanych wyżej kryteriów dotyczących zakresu ograniczeń swobody Senatu w toku procesu ustawodawczego *punctum saliens* prowadzonej analizy przenosi się jednak na ocenę tego, co stanowi *in casu* materię ustawy nowelizującej. Przy założeniu – rygorystycznym i wąskim – że materię tę wyznacza tekst ustawy uchwalonej przez Sejm, nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że tekst ten w istocie określa zakres problemowy dokonywanej nowelizacji. W tak określonych granicach merytoryczna treść, zasadność i głębokość dokonywanych zmian pozostaje jednak przedmiotem dopuszczalnych prac ustawodawczych w kolejnym stadium procesu legislacyjnego. Należy w konsekwencji zauważyć, że w obrębie tak ustalonego zakresu, obszaru problemowego, wyznaczonego “szerokością” dokonywanej nowelizacji, Senat zachowuje istotne funkcje korygujące (które mogą polegać na wprowadzeniu również nowych, alternatywnych treści do rozwiązań przyjętych przez Sejm) i realizuje swoje kompetencje ustawodawcze jako konieczny współuczestnik procesu ustawodawczego. Na tle takiego założenia, ocena dopuszczalnej “głębokości” poprawki, nie może być z góry, apriorycznie lub arbitralnie ustalona i sformułowana w oparciu o precyzyjnie określone miary, wynika bowiem najczęściej z określonych koncepcji społecznych, gospodarczych i politycznych realizowanych w ramach procesu prawotwórczego, a także – co nie jest przecież bez znaczenia – z czysto jurydycznej analizy związków istniejących pomiędzy poszczególnymi wątkami materii normatywnej.

W ustawie poddanej kontroli w niniejszym postępowaniu przed TK regulacja dodana przez Senat do art. 4a w postaci nowych ustępów 2-5 pozostaje w merytorycznym związku z materią ustawy nowelizowanej. Trudno, w moim przekonaniu, zaprzeczyć, że istnieje związek w określeniu, normatywnej definicji “służby” i “współpracy”, ponieważ ocena dokonywana przez ustawodawcę w odniesieniu do jednego z pól działania (współpracy lub służby) może oddziaływać na ocenę drugiego z nich. Istnienie takiego związku zdaje się potwierdzać pytanie stawiane przez Sąd Lustracyjny, w którym czyniony jest wręcz zarzut ustawodawcy z punktu widzenia art. 32 Konstytucji co do tego, że inaczej traktuje osoby pozostające w służbie wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic (nie wyłączając tych osób spod obowiązku złożenia stosowanego oświadczenia lustracyjnego), inaczej zaś osoby, które były współpracownikami tych służb. Należy zgodzić się z poglądem, że kryterium różnicującym pozostaje tu sam fakt prowadzenia określonej działalności (zbierania i przekazywania określonych informacji), a więc przedmiot działania, a nie formalny rodzaj więzi z odpowiednimi służbami.

Ten sposób podejścia do zakresu ustawy nowelizującej zmierzającej do redefinicji zachowań podlegających ujawnieniu – zarówno w odniesieniu do tajnych współpracowników, jak i funkcjonariuszy oraz pracowników stosownych służb, był prezentowany od samego początku, to jest od wszczęcia procedury ustawodawczej w drodze inicjatywy Prezydenta RP. W projekcie prezydenckim propozycje zmian objęły zarówno pojęcie “współpracy”, jak i pojęcie “służby”, przy czym godzi się uznać, że propozycje te z kolejnymi modyfikacjami były przedmiotem prac sejmowych na wszystkich etapach procedury legislacyjnej – aż do poziomu III czytania, w którym ostatecznie Sejm zdecydował o wprowadzeniu zmiany w odniesieniu do pojęcia służby podlegającej ujawnieniu w oświadczeniu lustracyjnym, wyłączając z niego przypadki pełnienia służby w wyniku realizacji obowiązku ustawowego. Wydaje się, że przebieg prac ustawodawczych nad projektem ustawy nowelizującej – uwzględniając zakres podjętej inicjatywy ustawodawczej Prezydenta – powinien być co najmniej pewnym wskazaniem dodatkowym dla ustalenia, jaki jest zakres problemowy tej ustawy. Przedmiotem całego procesu ustawodawczego w Sejmie była dyskusja nad pojęciem czy redefinicją współpracownika – była to debata merytoryczna, o której wyniku decydowała ocena alternatywnych koncepcji normatywnych. Alternatywy te zostały ostatecznie odrzucone na etapie III czytania, czego efektem jest pozostawienie dotychczasowych regulacji – ale efekt ten jest konsekwencją przyjęcia w toku prac nad ustawą nowelizacyjną określonej merytorycznej koncepcji normatywnej, co do trafności której Senat powinien mieć z całą pewnością możliwość zajęcia

stanowiska. Senat, jeśli zgodzić się z tą linią orzecznictwa TK, która wskazuje na dopuszczalną alternatywność rozwiązań wprowadzonych w drodze poprawki, mógł więc – odnosząc się do materii podlegającej nowelizacji – wrócić do tych kwestii, które były alternatywnie rozważane przez Sejm. Powtórzmy – tekst ustawy przyjętej przez Sejm wyznacza krąg problemów, a nie liczbę jednostek zdaniowych, przepisów czy ogólniej strukturę formalną aktu normatywnego, w obrębie której dokonywać się muszą poprawki senackie.

Podstawowym argumentem formalnym przyjętym za podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest treść art. 120 Konstytucji, wedle którego to “Sejm uchwała ustawy”, a wobec tego zakres poprawek Senatu jako wtórnych propozycji legislacyjnych musi zawsze odnosić się do tekstu ustawy. Pomijając już w tym miejscu wskazywaną wyżej niezbędność rozróżnienia pomiędzy formalnym ujęciem “tekstu ustawy”, a “materią ustawy” (które nie jest w pełni precyzyjnie dokonywane przez Trybunał), nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że ustawa uchwalona przez Sejm w tej fazie procesu ustawodawczego nie jest tą samą ustawą, o której mówi art. 122 Konstytucji w odniesieniu do aktu Marszałka Sejmu –przedstawienia ustawy uchwalonej Prezydentowi RP. Argument odwołujący się do ścisłej wykładni semantycznej pojęcia “ustawa” na tle art. 120 i 121 ust. 1 Konstytucji ulega przy tym istotnemu osłabieniu, jeśli zważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w wypadku tzw. ustawy nowej – zakres poprawek senackich jest praktycznie nieograniczony, co wyraźnie wskazywać musi na to, że proces ustawodawczy znajduje się dopiero w pewnej fazie, a więc że “ustawa uchwalona przez Sejm” jest na tym etapie ciągle jeszcze w istocie propozycją ustawodawczą, a nie “finalnym produktem” działalności ustawodawczej parlamentu. Nie zamierzam kwestionować argumentu o celowości rozróżnienia ustawy nowej i ustawy nowelizującej, ale dostrzegając te różnice należy jednocześnie pamiętać, że sformułowanie art. 120 Konstytucji odnosi się do każdej z tych ustaw – tyle tylko, że w pierwszym przypadku orzecznictwo TK uznaje tę ustawę za propozycję ustawodawczą, która może być dość swobodnie kształtowana przez Senat – co do szerokości i głębokości, w drugim zaś – za znacznie bardziej stanowcze zakończenie pewnego stadium procedury ustawodawczej. Argument semantyczny związany ze ścisłą wykładnią językową sformułowania “uchwała ustawę” nie może więc odgrywać w tym zakresie roli decydującej. Niezbędne wydaje się tu zachowanie spójnej, koherentnej argumentacji. Zróżnicowanie poprawek Senatu w zależności od tego, czy dotyczą one ustawy nowej, czy ustawy nowelizującej wiąże się z naturą samej poprawki i jej wtórnością w stosunku do pierwotnej propozycji legislacyjnej (innej wszak przy ustawie nowej i nowelizującej). W żadnym razie nie wynika natomiast jakkolwiek relewantny wniosek co do zróżnicowania ustawy nowej i nowelizującej ze stwierdzenia, na którym opiera swój wywód Trybunał Konstytucyjny, że to Sejm uchwała ustawy. Ostatecznie decyduje i w jednym i drugim przypadku materia ustawowa będąca przedmiotem procesu ustawodawczego – rzeczywiście odmienna w odniesieniu do ustawy nowej i do ustawy nowelizującej.

W wypadkach wątpliwych, zaistnienia poważnych trudności związanych z ustaleniem przebiegu linii demarkacyjnej dzielącej poprawki “dopuszczalne” od “niedopuszczalnych” punktem odniesienia dla określenia materii ustawy nowelizującej powinien być też zakres i cel podjętej inicjatywy ustawodawczej, która wyznacza od początku granice prac parlamentarnych nad projektem ustawy. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że poszczególne stadia prac ustawodawczych stanowią *continuum*, a wobec tego ustawa przyjęta przez Sejm jest konsekwencją podjętej inicjatywy (i musi mieścić się w jej ramach – podkreśla się wszakże bardzo trafnie, że poprawki poselskie zgłaszane w toku poszczególnych stadiów nie mogą przybierać postaci samodzielnej inicjatywy ustawodawczej), podobnie jak i dalsze prace w stadium “senackim” również stanowią kontynuację prac podjętych w ramach merytorycznych wyznaczonych pierwotną inicjatywą ustawodawczą. Materia ustawy nowelizującej jest więc determinowana również przez sam zakres (co do szerokości nowelizacji) podjętej inicjatywy ustawodawczej, której efektem jest taka ustawa. Negowanie związku pomiędzy zakresem

inicjatywy ustawodawczej a dopuszczalnym zakresem poprawek musi prowadzić do kwestionowania więzi pomiędzy poszczególnymi stadiami procesu legislacyjnego, rozrywać logiczny oraz konstytucyjnie zdeterminowany związek pomiędzy inicjatywą a zakresem prac poszczególnych izb parlamentu, tworzących konieczny element procedury ustawodawczej. Prowadzi to do konsekwencji trudnych do uzgodnienia z pozycją Senatu jako organu władzy ustawodawczej o innym wprowadzie zakresie kompetencji niż Sejm, jednakże wraz z Sejmem współodpowiedzialnym za ostateczny wynik prac parlamentarnych. Tymczasem zawężająca interpretacja pojęcia poprawki senackiej nasuwa skądinąd paradoksalny wniosek, że w ramach tej samej procedury ustawodawczej, wszczętej w wyniku tej samej inicjatywy ustawodawczej, której efektem jest przekazanie ustawy do Senatu – każdy z posłów zgłaszających poprawki w ramach art. 119 ust. 2 Konstytucji miałby znacznie większy wpływ na przebieg procesu ustawodawczego niż druga izba parlamentu (należy przy tym zauważyć, że poprawki poselskie, o których mowa w art. 119 ust. 2 Konstytucji z całą pewnością nie mogą przybierać postaci samodzielnej inicjatywy ustawodawczej). W konsekwencji – dokładnie ta sama treść merytoryczna, która była przedmiotem poprawki poselskiej i która co więcej nie mogła być zakwalifikowana jako inicjatywa ustawodawcza, może zostać zakwalifikowana w ramach kolejnego stadium tej samej procedury ustawodawczej (a więc zapoczątkowanej tą samą inicjatywą ustawodawczą) jako – niedopuszczalna poprawka, ze względu na to, że przybiera postać samodzielnej inicjatywy ustawodawczej Senatu. Innymi słowy mówiąc, ta sama materia, która nie mogła być potraktowana jako inicjatywa ustawodawcza – na etapie prac Sejmu, będzie mogła być uznana za samodzielną (niedopuszczalną inicjatywę Senatu) na etapie prac w drugiej izbie. Poprawki poselskie wnoszone na etapie prac sejmowych (zwłaszcza do stadium II czytania) korzystają z dość znacznego progu tolerancji, co znajduje zresztą swoje uzasadnienie na gruncie art. 119 Konstytucji (zwłaszcza ust. 2 i 3). Słusznie jednak zwraca się uwagę w doktrynie konstytucyjnej, że istnieją pewne wspólne cechy wszelkich poprawek wnoszonych w toku procesu ustawodawczego, pomimo różnic wynikających z odmiennej pozycji prawnej podmiotów wnoszących poprawki. Tą wspólną cechą jest wtórność poprawki w stosunku do pierwotnego projektu. Cecha wtórności, w stosunku do tej samej materii ustawowej będącej przedmiotem prac ustawodawczych nie powinna więc podlegać zasadniczo innej ocenie jedynie ze względu na stadium procesu ustawodawczego – albo określona propozycja jest poprawką (a nie samodzielną inicjatywą ustawodawczą) na etapie prac sejmowych i jest nią również na etapie prac Senatu, albo też w obu fazach zasługuje na inną kwalifikację prawną. Negowanie tego związku pomiędzy poszczególnymi stadiami prac ustawodawczych stwarza niepewność w zakresie formułowanych ocen prawnych.

Stanowisko takie prowadzące zdecydowanie do zminimalizowania roli drugiej izby w zakresie jej podstawowych kompetencji ustawodawczych pozostaje w sprzeczności z art. 95 Konstytucji, który stanowi wyraźnie, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Pogląd taki jest uzasadniony również przy założeniu, że to Sejm odgrywa w ramach procedury ustawodawczej rolę wiodącą.

Należy też podkreślić, że podstawą wykładni norm konstytucyjnych w odniesieniu do podstawowych zasad procesu ustawodawczego powinny być – przy niepewności rezultatów wykładni semantycznej – przede wszystkim założenia ustrojowe państwa, które należy określić w oparciu o szerszy zespół regulacji konstytucyjnych odnoszących się do ustrojowej pozycji poszczególnych organów – w tym wypadku do pozycji Sejmu i Senatu. Nie może być decydującym ostatecznie – wobec rozbieżnych stanowisk – argument odwołujący się do wykładni historycznej, a więc nawiązujący do debat toczących się w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Istotne jest też uwzględnianie w ramach dokonywanej wykładni *ratio legis* rozwiązań będących przedmiotem oceny. Wysuwany wcześniej w orzecznictwie TK argument, że naruszanie przez Senat granic dopuszczalnych poprawek uniemożliwia prawidłowy przebieg procesu ustawodawczego i pozbawia Sejm możliwości realnego wypowiedzania się o

treści proponowanych zmian, narusza tym samym logikę i celowość regulacji proceduralnych – w wypadku ocenianej ustawy nie znajduje żadnego uzasadnienia, z powodów, o których była wcześniej mowa. W konsekwencji ani racje natury semantycznej, ani odwołujące się do zasad ustrojowych państwa, ani też wreszcie do *ratio legis* przyjętych rozwiązań nie przemawiają za stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do powołanych w pkt. 1 wzorców – zawartych w art. 7, art. 118 ust. 1, art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Niezależnie od przedstawionego wyżej stanowiska w kwestii związanej z oceną prawidłowości procedur ustawodawczych zastosowanych w przypadku kontrolowanej ustawy, wyrażam pogląd, że przyjęte rozwiązania normatywne w dodanym do ustawy lustracyjnej art. 4a budzić mogą istotne wątpliwości konstytucyjne na tle wzorców wskazanych przez wnioskodawców oraz w pytaniu prawnym Sądu Lustracyjnego. Zaznaczam, że nie oceniam w tym miejscu samej zasadności i celowości procedur lustracyjnych, ponieważ ta kwestia leży w wyłącznej gestii parlamentu. Prawo wprowadzane przez parlament musi jednak odpowiadać wymaganym standardom konstytucyjnym, a w przypadku kontrolowanych przepisów art. 4a pojawiają się istotne zastrzeżenia co do tego, czy standardy te są respektowane. Zważywszy na charakter procedury lustracyjnej, konsekwencje z niej wynikające dla osób lustrowanych, w tym dla ochrony dóbr osobistych tych osób, obecnie i w przyszłości, regulacje prawne w tej dziedzinie powinny w szczególnie wysokim stopniu odpowiadać stosownym wymaganiom formalnym pod względem poprawności, jasności i precyzji legislacyjnej. Kryteria oceny w tym zakresie znajdują swoje oparcie bezpośrednio w art. 2 Konstytucji. Najwięcej wątpliwości budzi z tego punktu widzenia treść dodanego do ustawy lustracyjnej – ust. 3 art. 4a, którego wykładnia uniemożliwia precyzyjne i jednoznaczne ustalenie przesłanek, od których zależy ocena konkretnego zachowania jako będącego postacią współpracy lub też nie będącego, a w konsekwencji uniemożliwia przewidywalność wyników postępowania lustracyjnego. Pogląd ten umacnia fakt, że ostateczna ocena wyników postępowania lustracyjnego może na tle takiej regulacji zależeć wyłącznie od arbitralnych i nieweryfikowalnych ocen formułowanych przez byłych funkcjonariuszy Urzędu Bezpieczeństwa, których świadectwo co do znaczenia przekazywanych informacji dla stworzenia stanu zagrożenia “dla wolności, praw człowieka i dóbr osobistych innych osób” – musi odgrywać rolę decydującą. Wyników postępowania sądowego w sprawach lustracyjnych nie można uzależniać od tak bardzo niejasnych i nie poddających się obiektywizacji kryteriów, ponieważ w przeciwnym wypadku naruszałoby to zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także wymagania odnoszące się do sprawiedliwego i równego traktowania osób znajdujących się w tej samej sytuacji. Nie sposób nie zauważyć, że zgodnie z regułami wykładni logicznej, wyłączenia odnoszące się do kręgu podmiotowego “tajnych współpracowników” określone w ust. 2-5 art. 4a mają charakter rozłączny. Oznacza to, że wyłączenie podmiotowe z ust. 3 art. 4a stanowiące konsekwencje uznania, że dane zachowanie nie było współpracą w rozumieniu ustawy, dotyczy osób, które podejmowały działanie wymierzone przeciwko kościołom lub innym związkom wyznaniowym, opozycji demokratycznej, niezależnym związkom zawodowym, suwerennościowym aspiracjom Narodu Polskiego, a ponadto osób, które podejmowały współdziałanie mające charakter rzeczywisty, a nie pozorny i nie uchylały się od współpracy. Wyodrębnianie spośród kategorii osób współdziałających faktycznie z odpowiednimi służbami tych, których zachowanie nie było współpracą wedle kryterium “zagrożenia” może więc uzasadniać zarzut nierównego i niesprawiedliwego traktowania osób podlegających lustracji, a także – o czym wspomniano – stwarzać stan istotnej niepewności co do wyników tego postępowania, co trudno uzgodnić ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Za arbitralne i niezgodne z zasadą równego traktowania może być też uznane wyłączenie podmiotowe zawarte w art. 4a ust. 4, które operuje kryterium formy współpracy z odpowiednimi służbami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic nie zaś kryterium przedmiotowym – odwołującym się do tych cech współdziałania z tym organami, które stanowią

w istocie na tle ustawy lustracyjnej podstawę wyróżnienia określonych zachowań jako podlegających obowiązkowi ujawnienia w procedurze lustracyjnej. W konsekwencji kategoria osób współpracujących z wywiadem, kontrwywiadem oraz służbami ochrony granic została potraktowana w zasadniczy sposób odmiennie w zależności od tego, czy działalność ta przybierała postać współpracy (art. 4a ust. 4), czy też związana była z pełnieniem służby lub pracy w tych organach. Trafny wydaje się więc zarzut podniesiony w pytaniu prawnym Sądu Lustracyjnego, że takie rozwiązanie o cechach arbitralności, prowadzące do faworyzowania pewnej kategorii osób i dyskryminacji innej kategorii podmiotów, bez względu na to, że osoby te – w obu kategoriach – podejmowały działania w tym samym obszarze aktywności służb wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy lustracyjnej pozostaje w sprzeczności z art. 32 Konstytucji.

Należy też zauważyć, że formuła przyjęta w art. 4a ust. 4 nie spełnia dostatecznych wymagań wynikających z art. 2 Konstytucji, a wskazujących na niezbędną określoność i precyzyjność przepisów. Niejasne i wyrażnie niedookreślone pozostaje pojęcie zakresu zadań wywiadu i kontrwywiadu, zwłaszcza w odniesieniu do stanów z przeszłości. Jeśli pojęcie to rozumieć ściśle i wąsko (a więc stosownie do znaczeń współcześnie przyjmowanych), to w istocie wyłączenie zawarte w ust. 4 art. 4a nie miałoby uzasadnienia, ponieważ osoby realizujące współpracę w tym tylko obszarze działań wskazanych organów wywiadu i kontrwywiadu nie mogłyby być uznane za współpracowników, ze względu na treść innych wyłączeń zawartych w pozostałych ustępach art. 4a. Przy takim założeniu, przekazywanie informacji mieszczących się w zakresie zadań wywiadu i kontrwywiadu nie mogłoby być bowiem uznane za działanie wymierzone przeciwko instytucjom i wartościom wymienionym w art. 4a ust. 2 ustawy, a tym samym wyłączenie z kategorii współpracowników, osób współpracujących z organami wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic o których mowa w art. 4a ust. 4, następowałoby już bezpośrednio na podstawie art. 4a ust. 2. Jest to jednak tylko jedna z możliwych hipotez interpretacyjnych. Na gruncie art. 4a ust. 4 nie można bowiem wykluczyć innych jeszcze kierunków wykładni. Ten stan rzeczy stwarza wyraźnie niepewność co do treści obowiązującego prawa, które – należy to jeszcze raz z mocą podkreślić – w zakresie postępowań przewidywanych w ustawie powinno podlegać szczególnie jasnej i jednoznacznej interpretacji.

W konkluzji stwierdzam więc, że nie podzielając stanowiska co do niekonstytucyjności przepisów ustawy nowelizującej ze wskazanymi w pkt. 1 wyroku wzorcami konstytucyjnymi, podzielam jednocześnie – co najmniej w części – pogląd co do niekonstytucyjnego charakteru tych przepisów, ze względu na inne wzorce zawarte w art. 2 i 32 Konstytucji.

Zdanie odrębne

sędziego Jerzego Stępnia

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie sygn. akt K 11/02

w zakresie pkt 1a

Podzielając co do zasady stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niezgodność z Konstytucją przepisów zaskarżonej ustawy w zakresie objętym wyrokiem w pkt 1a, nie zgadzam się z nim co do wskazanych powodów tej niezgodności.

1. Nie mogę przede wszystkim podzielić poglądu, że Senat wprowadzając poprawki objęte zaskarżonym przepisem wykroczył poza granice ich dopuszczalności, wyznaczone definicją pojęcia “poprawka Senatu”. Swoje stanowisko w odniesieniu do istoty swobody Senatu w procesie legislacyjnym starałem się wyłożyć w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie K. 14/00, i w tym miejscu chciałbym się odwołać w całości do zawartych tam argumentów, tu

natomiast dodatkowo uważam za konieczne podnieść, że ustawa nowelizująca, mimo że Trybunał Konstytucyjny przywiązuje do podziału na ustawy nowelizowane i nowelizujące tak wielkie znaczenie, nigdy nie żyje swoim własnym życiem. W ostatecznym kształcie treściowo zawsze bowiem wpisuje się bez reszty w przepisy ustawy wcześniejszej, wraz z nią dopiero tworząc podstawę dekodowania norm prawnych. Nigdy więc nie można analizować treści ustawy nowelizującej w oderwaniu od materii ustawy nowelizowanej. Sam podział więc na te dwie kategorie, sprowadzając rzecz do literalno-tekstowego rozróżnienia dwóch aktów, jest sztuczny i nie pozwala określić treści materii ustawowej, którym to pojęciem operuje Trybunał a które również nie jest znane naszemu porządkowi konstytucyjnemu.

2. Nie oznacza to jednak, że uznając, iż Senat nie naruszył w trakcie procesu legislacyjnego jego rygorów formalnych, tym samym uważam przedmiotowe przepisy za zgodne z Konstytucją. Tu stanowisko Trybunału podzielam co do zasady, gdzie indziej natomiast upatruję wzorców kontroli oraz powodów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, objętych pkt 1 a) wyroku. W mojej ocenie przepisy art. 4a ust. 2-5 rozpatrywanej przez Trybunał ustawy zawierają uregulowania niejasne, nieprecyzyjne, nie pozwalające w istocie ustalić jaka powinna być treść i zakres oświadczeń osób lustrowanych. Nie da się w szczególności na podstawie językowej analizy art. 4a pkt 2 i 3 ustawy ustalić bez jakiegokolwiek wątpliwości, czy chodzi w tych przypadkach o rzeczywistość obiektywną, która sprawia, że dobra, o których mowa w tych przepisach nie były w ogóle zagrożone, czy też wystarczającą okolicznością zwalniającą może być brak tego zagrożenia, jeśli tylko objęty był świadomością osoby lustrowanej. Czy, innymi słowy, chodzi tu o sytuację podobną do usiłowania nieudolnego, znanego prawu karnemu, czy też o współpracę, która z założenia, w intencji osoby lustrowanej, miała nie zagrażać osobom, instytucjom czy dobrom wymienionym w ustawie, nawet gdyby takie zagrożenie realnie i obiektywnie sprowadzała.

A trzeba mieć przede wszystkim na uwadze, że sankcja prawna jaka może być w ogóle reakcją na działalność osoby lustrowanej odniesiona jest nie do samego faktu pracy, czy współpracy ale wyłącznie do aktu złożenia nieprawdziwego oświadczenia w przepisanej ustawą formie. Nakładało to tym samym na ustawodawcę obowiązek wyjątkowej precyzji w określeniu elementów oświadczenia składanego przez osobę lustrowaną, tak aby nie miała żadnych wątpliwości co do tego, jakiego zachowania prawo od niej oczekuje. Z tego punktu widzenia objęte pkt 1 a) wyroku przepisy nie spełniają kryteriów poprawnej legislacji, a przede wszystkim nie odpowiadają zasadzie określoności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie i konsekwentnie podkreślał, że “ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisu pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”, i wyraźnie domagał się stanowienia przepisów na tyle precyzyjnych, “aby zapewniona była ich jednolita wykładnia i stosowanie” (wyrok z 30 października 2001 r., K. 33/00). W innym miejscu Trybunał wyraźnie stwierdzał, że “Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne” (wyrok z 13 lutego 2001 r., K. 11/99). Ta ostatnia wypowiedź odnoszona była wprawdzie wprost do wymogów prawa karnego i daninowego, ale nie ma najmniejszej wątpliwości, iż rygorystycznie rozumiana zasada określoności, wywiedziona z art. 2 Konstytucji, ma zastosowanie także do norm prawnych odnoszących się do obowiązków płynących z ustawy będącej przedmiotem niniejszego rozpoznania.

Te same uwagi należy odnieść do katalogu podmiotów i dóbr sformułowanych w powyższych przepisach.

3. Ustawodawca w dodanym art. 4a ust. 4 kwestionowanej ustawy uchylił jej skutki w stosunku do takich współpracowników, którzy zbierali lub przekazywali informacje mieszczące

się “w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic”. Niezależnie od zarzutu braku dostatecznej określoności także w stosunku do tego przepisu (trudno ustalić, czy chodzi tu o przedmiot wiadomości, czy o katalog jednostek wyspecjalizowanych w danym rodzaju służby, czy o obydwie te elementy), konieczne jest zwrócenie uwagi, że przepis ten narusza również Konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Nie sposób w szczególności ustalić co miałyby być cechą istotnie różnicującą tych współpracowników, którzy przekazywali informacje z zakresu, o którym mowa w tym przepisie i tych, którzy współpracowali z organami bezpieczeństwa (art. 2 ustawy lustracyjnej) w pozostałym zakresie, bądź z organami bezpieczeństwa spoza kręgu wymienionego w nowelizacji (art. 4a ust. 4). Jak wiadomo powszechnie, organy bezpieczeństwa PRL tworzyły jeden silnie scentralizowany “aparatus bezpieczeństwa”, który służył tym samym celom totalitarnego państwa. Sztuczne rozdzielanie funkcji poszczególnych organów, które w pewnych sytuacjach może wprost prowadzić do uchylania skutków ustawy w odniesieniu do osób, które godziły wprowadzić w podmioty wymienione w ust. 2 i 3, ale zbierały i przekazywały informacje mieszczące się w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic (ust. 4) – jest w istocie rzeczy nieuzasadnioną dyskryminacją osób, zobowiązanych do zachowań na zasadach ogólnych, płynących z przepisów nie objętych nowelizacją.

4. Jest jeszcze jeden aspekt przedmiotowej nowelizacji, który nie powinien uchodzić z pola widzenia w jej kontekście. Chodzi mianowicie o sytuację prawną osób, w stosunku do których postępowanie lustracyjne zakończyło się prawomocnie, ze skutkami negatywnymi dla nich, a które znalazłyby się w kręgu osób uprzywilejowanych po wejściu w życie nowelizacji, gdyby postępowanie jeszcze trwało. Widać na tym przykładzie, że zróżnicowanie to miałyby istotne znaczenie także w perspektywie czasowej, która wymagałaby – jak się wydaje – dalszych regulacji intertemporalnych. Takie hipotetyczne regulacje, jeśliby nawet uchylały w stosunku do tej kategorii osób negatywne skutki prawne przeprowadzonej prawomocnie lustracji, to nigdy jednak nie odwróciłyby już zaszłości moralnych. Ta okoliczność ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zasady moralności publicznej (art. 31 ust. 3 Konstytucji), od której nie można abstrahować przy tworzeniu ustawodawstwa lustracyjnego.

Reasumując: upatruję podstaw mojego zdania odrębnego w art. 2 Konstytucji, w odniesieniu do przepisów art. 4a ust. 2 i 3 nowelizacji oraz – w art. 2 i 32 Konstytucji w pozostałym zakresie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bohdana Zdziennickiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. K 11/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, ze zm.) składam zdanie odrębne od ogłoszonego wyroku, ponieważ uważam, że poprawki wprowadzone przez Senat w art. 4a ust. 2-5 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 r. osób pełniących funkcje publiczne są zgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji a więc mieszczą się w dopuszczalnym zakresie poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, a z kolei dodany art. 18a ust. 5 zd. 2 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. jest zgodny z art. 32 Konstytucji. W pozostałym zakresie zgadzam się z rozstrzygnięciami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie o sygnaturze K 11/02.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

I

Każda ustawa nowelizująca ma ściśle związki z ustawą nowelizowaną. Przedmiotem poprawek Senatu, o których mowa w art. 121 ust. 2 Konstytucji mogą być kwestie, które były przedmiotem rozważań na wcześniejszych etapach postępowania legislacyjnego w Sejmie.

Senatowi powierzona została rola strażnika jakości prawa, stąd jego udział w procesie legislacyjnym jest głównym sensem jego istnienia. Kompetencji Senatu do poprawiania ustaw nie można więc ograniczać w sposób wykraczający poza klauzulę rozsądku. Senat musi mieć bowiem możliwość wypełniania swoich zadań. Indywidualnej oceny i związanej z tym konkretnej relatywizacji wymaga więc zawsze kwestia, czy poprawka mieściła się jeszcze w ramach art. 121 ust. 2 Konstytucji, czy wykroczyła już poza te ramy i powinna być podjęta nowa inicjatywa ustawodawcza Senatu (art. 118 ust. 1).

Decydujące znaczenie ma wnikliwa analiza i treść sejmowych debat i kolejnych głosowań. Nie przegłosowanie czegoś należy bowiem traktować jako przyjęcie przez Sejm (na danym etapie postępowania legislacyjnego) alternatywy do tego, co mu proponowano. Taka więc odrzucona przez Sejm alternatywa może być znowu zaproponowana przez Senat jako jego poprawka. Poprawka do tekstu musi oczywiście pozostawać w ramach przedmiotu i celów proponowanej regulacji, ale może być rozwiązaniem alternatywnym, proponującym nowe treści. Z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić jakiejś jednej kategorycznej rozdzielnosci poprawki do przekazanej ustawy i nowej inicjatywy ustawodawczej.

Zaproponowane w poprawkach Senatu do art. 4 ustawy doprecyzowanie pojęcia współpracy z organami bezpieczeństwa państwa zawierał już projekt ustawy wniesiony przez Prezydenta. W trakcie prac w komisjach brzmienie to podlegało modyfikacji i uzyskało określony kształt w sprawozdaniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ostatecznie propozycje nadania takiego brzmienia art. 4 ustawy lustracyjnej nie przeszło przez trzecie czytanie w Sejmie i nie znalazło się w tekście przesłanym do Senatu. Propozycje Senatu zawarte w uchwale z dnia 8 lutego 2002 r. w części dotyczącej brzmienia art. 4a pokrywają się co do ogólnego przedmiotu i celów – z propozycją przedstawioną przez połączone komisje i odrzuconą w trakcie trzeciego czytania projektu.

Senat ma prawo zgłoszenia rozwiązań alternatywnych, przy nawet przeciwnych do przyjętych w ustawie. Fakt, że Sejm w trzecim czytaniu odrzucił jakieś rozwiązanie, nie oznacza, że Senat nie może go wykorzystać w swojej poprawce. Inna interpretacja miałaby wyraźne zabarwienie ograniczające konstytucyjną rolę Senatu we władzy ustawodawczej, pozycję określoną w art. 10 ust. 2 i art. 4 ust. 2 w związku z art. 121 i z art. 118 ust. 1 Konstytucji. Senat wnosząc kwestionowane poprawki nie naruszył art. 121 ust. 2 Konstytucji, ani art. 7 i art. 118 ust. 1 stanowiących konstytucyjne zasady stanowienia prawa.

II

Art. 18a ust. 5 zd. 2 ustawy z 11 kwietnia 1997 r. nie narusza zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Chodzi o rozwiązanie stanowiące, że w przypadku, gdy osoba która złożyła oświadczenie zrezygnowała z pełnienia funkcji publicznej lub kandydowania na taką funkcję, albo w wypadku odwołania jej z takiej funkcji po wszczęciu postępowania lustracyjnego, jednakże nie później niż do rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej Sąd umarza postępowanie lustracyjne (nie stosuje się tu art. 7 ust. 2a).

Celem ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne jest ujawnienie przeszłości osób pełniących funkcje publiczne. Tak jak nie można więc porównywać sytuacji prawnej osób pełniących funkcje publiczne lub kandydujących na taką funkcję z sytuacją osób, które zrezygnowały z pełnienia funkcji lub kandydowania na nią,

albo które zostały odwołane z takiej funkcji, tak i nie można twierdzić, że art. 18a ust. 5 zd. 2 narusza zasadę równości w stosunku do art. 18a ust. 5 zd. 1.

Zgodnie z tytułem ustawy z 11 czerwca 1997 r. chodzi tylko o osoby pełniące funkcje publiczne, które mogłyby być szantażowane co do swojej przeszłości. Z chwilą rezygnacji lub odwołania z danej funkcji stają się one osobami prywatnymi. Odpada więc motyw dalszego prowadzenia postępowania lustracyjnego, w którym nie rozpoczęto jeszcze przewodu sądowego.

Z tych powodów uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego do pkt 1 lit a) i do pkt 2 lit. a) wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r. sygn. akt K 11/02. Zgadzam się natomiast z pkt 1 lit. b) i pkt 2 lit. b) wskazanego wyroku z 19 czerwca 2002 r.