

## UZASADNIENIE

Zasadnicze założenia ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. powinny być zachowane, ponieważ gwarantują w dostatecznej mierze zarówno interes Państwa, jak i prawa osób podlegających lustracji. Ustawa opiera się na wyważonym kompromisie chroniącym te dwie wartości. Nie zakazuje pełnienia funkcji publicznych osobom, które były poprzednio uwikłane we współpracę z organami bezpieczeństwa PRL i innymi podobnymi służbami stanowiącymi aparat przymusu władzy totalitarnej. Ujemne konsekwencje dla osoby lustrowanej pociąga za sobą jedynie zatajenie takiego współdziałania, co jest oczywiste ze względu na interes Państwa i konstytucyjną zasadę jawności życia publicznego (art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Osobie lustrowanej zapewniono prawo do sądu i do obrony. Odwołanie się od orzeczenia, a następnie wniesienie skargi kasacyjnej eliminuje możliwości krzywdzących arbitralnych orzeczeń.

Wadą ustawy jest natomiast zbyt ogólne unormowanie kwestii proceduralnych. Ograniczenie się do dyrektywy odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego (art. 19) spowodowałoby w praktyce istotne trudności interpretacyjne a w konsekwencji niejednorodność orzecznictwa. Ustawodawca nie wyjaśnił kto jest uprawniony do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego i nie sprecyzował uprawnień Rzecznika Interesu Publicznego. Z niezrozumiałych względów pozbawiono Rzecznika prawa do zapoznawania się z materiałami, którymi dysponuje Urząd Ochrony Państwa. Zasadę rozpoznawania spraw na posiedzeniach bez udziału rzecznika i bez wysłuchania osoby lustrowanej (art. 21 ust. 1) trudno pogodzić z podstawowymi dyrektywami procedury karnej – zasadą bezpośredniości i prawdy obiektywnej. W praktyce, wbrew intencjom ustawodawcy, takie rozwiązanie prowadziłoby do przedłużenia postępowania, poprzez wzrost liczby odwołań od orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji.

Błędem było ustanowienie specjalnego Sądu Lustracyjnego, który może być postrzegany jako Sąd o charakterze wyjątkowym, co byłoby sprzeczne z Konstytucją (art. 175 ust. 2). Ponadto rozwiązanie takie doprowadziło do bardzo uciążliwej i nieskutecznej procedury wybierania kandydatów do tego Sądu. Ustawa wprowadziła również w art. 13 skomplikowany tryb powoływania przewodniczącego Sądu Lustracyjnego nie uzasadniony żadnymi praktycznymi przesłankami.

Projektowana nowelizacja usuwa te nieprawidłowości. Skonkretyzowano przepisy procesowe. Odstąpiono od skomplikowanej procedury tworzenia Sądu Lustracyjnego,

wprowadzając prostą zasadę rozpoznawania spraw lustracyjnych przez sąd powszechny tj. sąd Apelacyjny w Warszawie.

Nowelizacja pozwoliła na usunięcie innych błędów np. powtórnej penalizacji czynów, które już obecnie są przestępstwami przewidzianymi w kodeksie karnym. Skorygowano również oczywiste usterki legislacyjne takie, jak błędna terminologia lub zła redakcja przepisu.

Szczegółowe unormowania zawarte w przedkładanym projekcie opierają się na następujących przesłankach.

Odstąpiono od określenia „Sąd Lustracyjny”, który w rozumieniu dotychczasowych przepisów był sądem powszechnym, różniącym się od innych sądów jedynie skomplikowaną procedurą powoływania sędziów. Należy przypuszczać, że autorzy przepisów chcieli w ten sposób stworzyć dodatkowe gwarancje bezstronności sądu, jednak w świetle obecnych rozwiązań ustrojowych nie ma potrzeby stwarzania takich nadzwyczajnych zabezpieczeń. Wręcz przeciwnie - tryb wyboru sędziów wprowadzony przez ustawę może stwarzać wrażenie, że do Sądu Lustracyjnego zgłaszają się kandydaci reprezentujący określone przekonania polityczne. Z tych względów zupełnie wystarczającym jest wprowadzenie pojęcia „postępowania lustracyjnego”, ponieważ tylko ta szczególna procedura stanowi istotne novum, wymagające regulacji ustawowej. W praktyce sprawy te będzie rozpoznawał wydział w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie, jednak ustawa nie powinna regulować zagadnień techniczno-organizacyjnych. Obsada takiego wydziału uzależniona będzie od wpływu spraw, przy czym szacunkowe przewidywania pozwalają przypuszczać, że nie będzie potrzeby tworzenia jednostki organizacyjnej o obsadzie 21 sędziów.

Sprawy lustracyjne powinny być rozpoznawane przez jeden Sąd. Tylko takie rozwiązanie zapewni niezbędną jednolitość orzecznictwa, szczególnie ważną w sprawach o zasadniczym znaczeniu dla Państwa. Specyfika postępowania i brak orzecznictwa w tym zakresie pociąga za sobą duże ryzyko wydawania rozbieżnych orzeczeń. Za rozwiązaniem przyjętym w projekcie przemawiają również względy praktyczne, ponieważ Sąd Apelacyjny w Warszawie będzie współpracował z instytucjami centralnymi – Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Obrony Narodowej i Urzędem Ochrony Państwa. Ponadto współpraca z Rzecznikiem i jego Biurem byłaby niezwykle utrudniona, gdyby postępowanie lustracyjne prowadzono przed wszystkimi sądami apelacyjnymi.

Poprawka wprowadzona do art.3 ust. 1 uwzględnia powoływanie Szefów Kancelarii Sejmu i Senatu przez Marszałków Sejmu i Senatu.

Wobec ogólnej zasady zawartej w art.19 ustawy nowelizowanej zbędną jest dotychczasowa szczegółowa norma art.5. Ponadto przepis ten koliduje z podstawową zasadą procesową – swobodnej oceny dowodów (art.4 § 1 kpk).

Do art. 7 ust. 1 pkt 8 i 9 wprowadzono oczywiste poprawki. Trybunał Stanu składa się z sędziów, analogicznie jak Trybunał Konstytucyjny. Wprowadzono obowiązek składania oświadczeń Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przez osoby nie będące sędziami ubiegające się o stanowisko sędziego tego Sądu. Tacy kandydaci nie byli dotychczas objęci przez zapis zawarty w art. 7 ust. 1 pkt 9, ponieważ Sąd Najwyższy nie jest jednostką organizacyjną sądownictwa powszechnego.

Zasadnicze znaczenie ma zmiana wprowadzona do art.7 ust.4. Według dotychczasowego przepisu organy, którym składane są oświadczenia zwracają się do sądu o **stwierdzenie zgodności oświadczeń z prawdą**. Konsekwencją takiego zapisu byłoby jednoczesne wszczęcie kilkunastu tysięcy postępowań i wydanie takiej samej liczby orzeczeń. W znakomitej większości przypadków postępowania te sprowadziłyby się do fikcji, ponieważ jedynym dowodem w sprawie byłoby oświadczenie osoby lustrowanej. Dotychczasowy przepis opiera się na domniemaniu fałszywości oświadczeń, przy czym nakazuje wszczynanie postępowania z urzędu w sytuacji, w której nie uzasadniają tego materiały będące w posiadaniu Sądu lub Rzecznika.

W znowelizowanym przepisie wykreślono sformułowanie nakładające na Sąd obowiązek wydawania orzeczeń co do wszystkich oświadczeń. Samo złożenie oświadczenia pociąga za sobą domniemanie, że jest ono prawdziwe. Dopiero uzyskanie materiałów podważających tę wiarygodność uzasadnia wszczęcie postępowania z urzędu lub na wniosek uprawnionych podmiotów (art.18<sup>1</sup> znowelizowanych przepisów).

W wyniku tej zmiany Sąd Apelacyjny w Warszawie będzie depozytariuszem wszystkich oświadczeń, natomiast nie zostanie obciążony obowiązkiem „poświadczenia” ich prawdziwości, ponieważ takie poświadczenie byłoby w praktyce czynnością administracyjną, a nie sądową. Do Sądu będą wpływać tylko te sprawy, które rzeczywiście wymagają weryfikacji w trybie przewidzianym przepisami kpk.

Wykreślenie art.12-16 jest oczywistą konsekwencją rezygnacji z tworzenia Sądu Lustracyjnego.

Przepisy dotyczące Rzecznika Interesu Publicznego zawarto w odrębnym w nowym Rozdziale, co zapewnia większą przejrzystość tekstu.

W poprawce do art. 17 ust. 1 określono wyraźnie podstawowe zadanie Rzecznika – reprezentowanie interesu Państwa w postępowaniu lustracyjnym i kasacyjnym. Istotnym i

niezbędnym novum jest zobowiązanie Rzecznika do nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na organy pozasądowe (przyjmowanie oświadczeń, publikowanie w Monitorze Polskim informacji o pracy, służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, udzielanie pomocy Sądowi Lustracyjnemu i stosowanie sankcji wynikających ze złożenia fałszywego oświadczenia – artykuły 7, 11, 28 oraz 30-33). W dotychczasowym stanie prawnym żaden organ nie odpowiada za prawidłowe realizowanie ustawy w tym zakresie.

Wprowadzenie zapisu dotyczącego odwołania Rzecznika jest uzupełnieniem niezbędnym w związku z możliwością wydarzeń losowych, uniemożliwiających dalsze wykonywanie obowiązków.

Wykonywanie funkcji Rzecznika, a w szczególności jego współpraca z Sądem musi wiązać się z dostępem do materiałów archiwalnych Urzędu Ochrony Państwa. Brak jest jakichkolwiek argumentów uzasadniających przyznanie Rzecznikowi w tym zakresie węższych uprawnień niż te, które ma Sąd Lustracyjny.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi stosowania procedury karnej w sprawach lustracyjnych, należy podkreślić, że kodeks postępowania karnego znacznie lepiej odpowiada specyfice tych spraw, niż procedura cywilna. Przede wszystkim przedmiotem postępowania jest ustalenie prawdziwości lub fałszywości oświadczenia złożonego przez osobę lustrowaną. Od strony przedmiotowej złożenie fałszywego oświadczenia można porównać z przestępstwem przewidzianym w art.247 kk. Obowiązek złożenia prawdziwego oświadczenia ma charakter publiczno prawny (nie musi wiązać się z zajmowaniem określonego stanowiska). Należy przyjąć, że jest to obowiązek wobec Państwa, a nie wobec pracodawcy. Ponadto konsekwencje fałszywego oświadczenia (art.28 i 30) zawierają pewne elementy kary dodatkowej. Z tych względów celowe jest przyznanie osobie lustrowanej tych wszystkich gwarancji jakie procedura karna zapewnia oskarżonemu.

Zgodnie z zasadą skargowości (art. 11 pkt 4 kpk) ustalono w poprawce do art. 18<sup>1</sup>, że postępowanie lustracyjne wszczyna się na wniosek Rzecznika. Dotychczasowe ogólnikowe odesłanie do procedury karnej (art. 19) pociągałoby za sobą w praktyce istotne trudności interpretacyjne.

Wszczęcie postępowania będzie również możliwe na wniosek osoby, która pełniła funkcję publiczną przed wejściem w życie ustawy i została publicznie pomówiona o pracę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami (art.18<sup>1</sup> ust.3). Dotychczasowy art.8 ustawy mówi jedynie o złożeniu oświadczenia przez taką osobę nie wyjaśniając czy jest to równoznaczne z wnioskiem o wszczęcie postępowania.

Zasadniczym novum jest zmiana unormowania zawartego w obowiązującym obecnie art.22. Przepis ten przewiduje stwierdzenie przez Sąd podjęcia współpracy pod przymusem ale nie wiąże z tym faktem żadnych pozytywnych następstw dla osoby lustrowanej. Nowelizacja przyjęła w tym zakresie następujące rozwiązania:

- osoba, która złożyła oświadczenie o pracy lub współpracy może domagać się stwierdzenia tej okoliczności w postępowaniu lustracyjnym (art.18<sup>1</sup> ust.4),
- stwierdzenie wymuszonej pracy lub współpracy podaje się do wiadomości w „Monitorze Polskim” (art.22 ust.3).

Ponadto w poprawce do art.22 ust.3 nałożono na Sąd obowiązek ustalenia w miarę możliwości wszystkich motywów (zarówno o charakterze łagodzącym jak i obciążającym), które skłoniły osobę lustrowaną do podjęcia pracy lub współpracy.

Zmodyfikowano zasadę tajności postępowania ustalając, że Sąd wyłącza jawność tylko na wniosek strony. W niektórych przypadkach obie strony mogą mieć interes w jawności postępowania i wówczas bezwzględny nakaz tajności byłby niekorzystny dla osoby lustrowanej.

W przeciwieństwie do dotychczasowych ustaleń wprowadzono zasadę prowadzenia postępowania lustracyjnego na rozprawie, a nie na posiedzeniu. Argumenty uzasadniające tę zmianę podano w pierwszej części uzasadnienia. Przewidywany stosunkowo niewielki wpływ spraw do Sądu Lustracyjnego stanowi dodatkową przesłankę przemawiającą za taką zmianą procedowania.

Poprawki do art. 21 i 22 oraz skreślenie art. 25 dostosowują procedurę lustracyjną do podstawowej zasady kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którą orzeczenie Sądu opiera się na całokształcie materiału dowodowego (art. 85). Wobec ogólnej normy art.19 ustawy nowelizowanej zbędny jest dotychczasowy art.21 ust.2. W postępowaniu lustracyjnym dokumenty będą bardzo istotnym, ale nie jedynym dowodem. Wynika to jednoznacznie z ogólnych zasad procedury karniej.

Poprawki do art.31-33 sprowadzają się do drobnych poprawek redakcyjnych wynikających z oczywistych uprawnień Rzecznika do zapoznawania się z materiałami dotyczącymi postępowania lustracyjnego.

Przepis art.34 skreślono ponieważ czyny opisane w art.34 ust.3 i 4 stanowią odpowiedniki przestępstw przewidzianych w art.167 i 178 kk., a termin amnestyjny określony w ust. 1 upłynął.

Poprawki do art.35 i 39 wynikają z oczywistych uprawnień Rzecznika. Ponadto wprowadzono zapis, zgodnie z którym Sąd i Rzecznik określają jakie materiały należy uznać za niezbędne w związku z postępowaniem lustracyjnym.

Nieaktualny termin składania oświadczeń przewidziany w dotychczasowym art. 40 ust.2 zastąpiono terminem 7 dniowym, który biegnie od wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej (art.2).

Skreślenie art.41 i 42 jest konsekwencją odstąpienia od koncepcji „Sądu Lustracyjnego”. Uniknięto dzięki temu tzw. „autolustracji” (art.42 ust.3) tj. przepisu, który nasuwał wątpliwości interpretacyjne jeszcze przed zastosowaniem w praktyce. Możliwa jest dwojaka wykładnia tej normy prawnej:

- lustracja jednoinstancyjna poprzez wydanie 21 orzeczeń przez składy 20 osobowe ,
- lustracja „w trybie przewidzianym niniejszą ustawą”, a więc dwuinstancyjna w składach 3 i 5 osobowych.

Obie interpretacje prowadzą do negatywnych konsekwencji. W pierwszym przypadku pozbawia się osobę lustrowaną odwołania i kasacji, co pozostaje w sprzeczności z podstawowymi gwarancjami procesowymi. Z drugiej strony lustracja na zasadach ogólnych tj. z prawem do odwołania i kasacji wyklucza zakończenie procedury na pierwszym posiedzeniu. Niezależnie od tych sprzeczności „autolustracja” sprawia wrażenie działań pozomych, ponieważ w praktyce, pomimo każdorazowego wyłączenia zainteresowanego sędziego, orzeka ten sam organ w sprawie, która go bezpośrednio dotyczy. O wiele lepszym rozwiązaniem jest przyjęcie domniemania prawdziwości oświadczeń i wszczynanie postępowania tylko wówczas, jeżeli uzasadnia to materiał przekazany Sądowi przez Rzecznika.

W załączniku do ustawy wprowadzono oczywiste poprawki przewidujące podanie wszystkich nazwisk, których używała osoba lustrwana i skorygowano podstawę prawną oświadczenia.

Wobec upływu terminu przewidzianego w dotychczasowym art.34 ust. 1 wprowadzono art.2, zgodnie z którym nowy termin będzie liczony od ogłoszenia ustawy nowelizacyjnej.