



**1001-8.TK.105.2023**

**K 11/23**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

„I. art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. poz. 1030) w zakresie, w jakim osoby obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą, w zakresie, o którym mowa w art. 178 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, 1855, 2582 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289, 535 i 818), tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

II. art. 36 pkt 1 ustawy powołanej w pkt I, w zakresie, w jakim osobie wobec której Komisja wydała decyzję administracyjną przysługuje od tej decyzji skarga do sądu administracyjnego z art. 45 ust. 1 Konstytucji”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1030 i 1532) w zakresie, w jakim osoby obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą, w zakresie, o którym mowa w art. 178 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.), tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione, jest niezgodny z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.**

**UZASADNIENIE**

We wniosku z dnia 16 czerwca 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 32 ust. 1 i art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1030 i 1532) [dalej: ustawa].

Na wstępie uzasadnienia wniosku Prezydent Rzeczypospolitej wskazał, że Państwowa Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (dalej: Komisja) „została przez ustawodawcę ukształtowana jako organ administracji publicznej, stojący na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (art. 3 ust. 1 ustawy), usytuowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 3 ust. 2 ustawy). Ustawowy zakres działania Komisji obejmuje prowadzenie postępowania mającego na celu wyjaśnianie działalności osób będących w latach 2007-2022 funkcjonariuszami publicznymi lub członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, które pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, podejmowały czynności urzędowe, przygotowywały lub wydawały decyzje administracyjne lub inne akty stosowania prawa w imieniu organu władzy publicznej, lub wpływały na treść tych decyzji lub tych aktów, składały oświadczenia woli w imieniu organu władzy publicznej lub spółki, lub w związku z zajmowanym stanowiskiem brały udział w podejmowaniu decyzji o złożeniu oświadczenia woli, a także podejmowały inne czynności określone w art. 4 ust. 1 ustawy. Komisja posiada również uprawnienie do badania przypadków wpływów rosyjskich na działalność innych osób, o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy. Ustawa w rozdziale 3 zawiera przepisy określające skład i tryb powoływania Komisji.

W rozdziale 4 ustawy uregulowano postępowanie przed Komisją, w tym uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i uchwał, obowiązki organów władzy publicznej i innych podmiotów wobec Komisji, dowody w postępowaniu, sposób udostępniania Komisji materiałów i dokumentów oraz dostęp Komisji do tajemnic prawnie chronionych. W rozdziale tym ustawodawca wprowadził również możliwość stosowania przez Komisję środków zaradczych, określając ich rodzaje i przesłanki stosowania (art. 37 ust. 1

oraz art. 38 ust. 1 ustawy). Komisja posiada również uprawnienia w zakresie działalności informacyjnej i prewencyjnej, uregulowane w rozdziale 5 ustawy” (uzasadnienie wniosku, s. 3).

W ocenie Prezydenta Rzeczypospolitej, „część przepisów ustawy może budzić wątpliwości, co do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości. Określony przez ustawodawcę sposób postępowania przed Komisją w zakresie umożliwiającym przesłuchanie odnośnie do faktów objętych tajemnicą adwokacką lub tajemnicą radcy prawnego w zakresie, o którym mowa w art. 178 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego [tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm. - przyp. wł.] (dalej: k.p.k.) osób zobowiązanych do zachowania tych tajemnic, budzi wątpliwości co do spełniania przez tą regulację konstytucyjnych standardów prawa do obrony oraz prawa do sądu, jak również zgodności z zasadą określoności prawa i zasadą proporcjonalności. Z kolei przyjęty przez ustawodawcę model postępowania zakładający, że osobie, wobec której Komisja wydała decyzję administracyjną stwierdzającą, że jej działanie było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, przysługuje skarga do sądu administracyjnego, może budzić wątpliwości w kontekście wkroczenia w materię łączącą się z uregulowanym na gruncie Konstytucji prawem do sądu” (uzasadnienie wniosku, s. 4).

W części uzasadnienia wniosku odnoszącej się do zarzutu niezgodności art. 32 ust. 1 ustawy, w zaskarżonym zakresie, z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (pkt I *petitum* wniosku), Prezydent Rzeczypospolitej, na wstępie, podniósł, iż „[u]stawodawca, pomimo tego, że postępowanie przed Komisją jest postępowaniem administracyjnym, odstąpił od stosowania ogólnych zasad występujących na gruncie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803) (dalej: k.p.a.) w zakresie dopuszczalności przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków co do faktów objętych tajemnicą zawodową, w tym tajemnicą adwokacką lub tajemnicą

radcy prawnego. Zgodnie z art. 83 § 2 k.p.a. świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich wymienionych w § 1 na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej. W świetle tego przepisu decydującym w zakresie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w postępowaniu administracyjnym jest osoba obowiązująca do jej zachowania, a nie organ administracji publicznej” (uzasadnienie wniosku, s. 6).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wniosku Prezydent Rzeczypospolitej, odnosząc się do zarzutu opisanego w pkt I *petitum* wniosku, przypomniał, że obie tajemnice (adwokacka i radcowska) zostały uregulowane zarówno na poziomie przepisów ustawowych, jak i kodeksów deontologicznych odpowiednich samorządów prawniczych.

I tak, tajemnica adwokacka została uregulowana w art. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz. U. z 2022, poz. 1184 ze zm.; dalej: u.p.o a. albo ustawa - Prawo o adwokaturze), zaś tajemnicę radcy prawnego określa art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1166 ze zm.; dalej: u.o r.p. albo ustawa o radcach prawnych).

Dalej, Prezydent Rzeczypospolitej stwierdził, między innymi, iż:

- „[n]ie ulega wątpliwości, że adwokaci i radcowie prawni są zaliczani do zawodów zaufania publicznego w konstytucyjnym rozumieniu. Wiąże się to nie tylko ze szczególną funkcją wykonywaną przez przedstawicieli obu profesji, ale również z istnieniem bardzo specyficznej więzi łączącej ich z klientami, opartej właśnie na zaufaniu. Obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym adwokat i radca prawny dowiedzieli się w związku z udzielaniem pomocy prawnej jest jednym z fundamentalnych kanonów tego zaufania (w odniesieniu do zawodu adwokata zob. D. Dudek, *Konstytucja i tajemnica adwokacka*, <Palestra> 7-8/2019, s. 26). Warto z tym kontekście także podkreślić, że w ocenie

Trybunału Konstytucyjnego, przestrzeganie przez radców prawnych tajemnicy zawodowej zostało ukształtowane w kategoriach ustawowego obowiązku. <[ ... ] sankcją za jego naruszenie jest nie tylko cywilnoprawna odpowiedzialność wobec klienta, ale także - na wniosek pokrzywdzonego - sankcja karna. Obowiązek ten, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest nierozzerwalnie związany właśnie z pełnieniem przez radcę prawnego funkcji zaufania publicznego. Jego istnienie, obwarowane sankcją karną, stanowi dla osób poszukujących pomocy prawnej gwarancję poufności> (por. wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. akt SK 64/03 [OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107 - przyp. wł.]; zob. także K. Sowiński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03*, <Prokuratura i Prawo>, 4/2007, s. 168). Obowiązek przestrzegania tajemnicy zawodowej Trybunał Konstytucyjny odniósł we wskazanym wyroku także do adwokatów”;

- „[o]bowiązek przestrzegania tajemnicy adwokackiej i radcowskiej, w zakresie w jakim został uregulowany w przepisach u.p.o a. oraz u.o r.p. a także, uzupełniających te przepisy, normach deontologicznych, bez wątplenia uległ ograniczeniu w wyniku wprowadzenia do k.p.k. przepisu art. 180 § 2. Zgodnie z tym unormowaniem, osoby wykonujące określone zawody zaufania publicznego, w tym adwokaci i radcowie prawni, mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tajemnicą zawodową, jednak tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie decyduje sąd, na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie”;

- „[z]agadnienie ograniczenia tajemnicy adwokackiej i radcowskiej w wyniku wprowadzenia do systemu prawa powyższej regulacji k.p.k. po dziś dzień budzi wątpliwości podnoszone w dyskusji obu samorządów zawodowych oraz w doktrynie, mimo że Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym wyżej wyroku o

sygn. akt SK 64/03 potwierdził zgodność z Konstytucją art. 180 § 2 k.p.k. Nie wchodząc w tą niewątpliwie bardzo ważną i jednocześnie zniuansowaną problematykę, należy jedynie zauważyć, że przepisy k.p.k. regulują także instytucję tzw. tajemnicy obrończej. Zgodnie z art. 178 pkt 1 k.p.k. obrońca, adwokat lub radca prawny działający na podstawie art. 245 § 1 k.p.k., co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę, nie może być przesłuchany w charakterze świadka”;

- „[j]ak podkreśla się w doktrynie, zakaz przewidziany w art. 178 pkt 1 k.p.k. ma charakter bezwzględny i nie może być uchylony ani przez organ procesowy, ani z woli oskarżonego lub podmiotu, którego zakaz dotyczy (zob. R. A. Stefański, S. Zabłocki, *Komentarz do art. 178, [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 167-296*, t. II, red. R. A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2019, s. 230). Wskazane ograniczenie zostało wprowadzone w imię respektowania pełnego prawa do obrony (*ibidem*, s. 231). Wskazuje się także, że tajemnica obrończa nie jest rodzajowo konstrukcją odmienną od tajemnicy adwokackiej. <Tajemnica obrończa to także tajemnica adwokacka, z tą tylko różnicą, że informacje uzyskane przez adwokata są mu przekazywane w związku z prawem do obrony osoby podejrzanej (niekoniecznie zaś jeszcze podejrzanego) oraz że obowiązek dochowania tej tajemnicy nie może być uchylony przez podmiot zewnętrzny w stosunku do adwokata-obrońcy i jego klienta (art. 178 pkt. 1 k.p.k.). [...] Pojęcie tajemnicy adwokackiej jest zatem szersze od tajemnicy obrończej, ponieważ tajemnica adwokacka obejmuje swym zakresem tajemnicę obrończą, która to odnosi się jedynie do pełnionej przez adwokata, obowiązane go już do zachowania tajemnicy zawodowej, funkcji obrońcy> (zob. Ł. Chojniak, *Ochrona informacji objętych tajemnicą adwokacką w toku postępowania karnego*, <Palestra> 7-8/2019, s. 146; w przedmiocie charakteru tajemnicy obrończej zob. także P. Kardas, *Konstytucyjne i ustawowe aspekty ochrony tajemnicy zawodowej powierzanej przedstawicielom zawodów zaufania publicznego*, <Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych> 2014, z. 4, s. 35 i

nast.). Powyższe rozważania można odnieść także do relacji pomiędzy tajemniczą obrońcą i tajemnicą radcowską” (uzasadnienie wniosku, s. 8 -10).

Jak podniósł Prezydent Rzeczypospolitej, „[z] treści przepisu określonego w zaskarżonym art. 32 ust. 1 ustawy nie wynika natomiast, odmiennie niż z przytoczonych przepisów k.p.k., że uchylenie tajemnicy adwokackiej i radcowskiej nie obejmuje tajemnicy obrończej (zob. także Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie regulacji zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej adwokata i radcy prawnego na gruncie ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, s. 10). Rozdzielenie regulacji art. 178 pkt 1 oraz 180 § 2 k.p.k. a także przyjęcie odmiennej nomenklatury w obrębie obu instytucji, pokazuje jasną intencję ustawodawcy wyznaczającego w procedurze karnej standardy postępowania procesowego, by obie instytucje traktować w sposób odmienny” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

W podsumowaniu wskazanego wyżej fragmentu uzasadnienia wniosku Prezydent Rzeczypospolitej stwierdził, iż „[n]ależałoby zatem uznać za możliwe, że w wyniku zastosowania przez Komisję zaskarżonej regulacji, doszłoby do uchylenia także tajemnicy obrończej jako elementu tajemnicy adwokackiej i radcowskiej. Argument ten wzmacnia dodatkowo fakt, że z art. 32 ust. 1 ustawy nie wynika, jakie przepisy proceduralne miałyby zastosować Sąd Okręgowy w Warszawie rozpatrując wniosek Komisji w celu uzyskania zgody na przesłuchanie adwokata lub radcy prawnego. Ustawa nie przewiduje bowiem, że we wskazanym obszarze przepisy k.p.k. powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie” (tamże).

W następnej kolejności Prezydent Rzeczypospolitej wskazał, że „podobny przepis do zaskarżanego art. 32 ust. 1 został wprowadzony w 2005 r. do ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. 2016 r. poz. 1024; poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej, druk



sejmowy nr 3183) [dalej: ustawa o sejmowej komisji śledczej - przyp. wł.]. W wyniku nowelizacji z 2005 r. został dodany art. 11g, zgodnie z którym: <1. Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony ważnych interesów państwa, a zwłaszcza ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. 2. W celu uzyskania zgody na przesłuchanie osób co do faktów, o których mowa w ust. 1, komisja składa pisemny wniosek do Sądu Okręgowego w Warszawie. 3. Na postanowienie sądu w przedmiocie zezwolenia na przesłuchanie, komisji i osobie wezwanej służy zażalenie, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego. 4. Wniesienie zażalenia wstrzymuje wykonanie postanowienia sądu>. Wprowadzenie tej regulacji spotkało się z pewną krytyką (zob. opinię prawną Biura Analiz Sejmowych w sprawie ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej z dnia 1 marca 2005 r.), z tym że skupiała się ona zasadniczo na zbyt szerokich przesłankach umożliwiających zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy (opinia, s. 3; zob. także P. Karlik, *Tajemnica adwokacka w postępowaniu przed sejmowymi komisjami śledczymi*, <Palestra> 7-8/2019, s. 245 i nast.). Mając jednak na względzie status sejmowej komisji śledczej oraz jej funkcje należy zauważyć, że zarzuty podnoszone w kontekście art 32 ust. 1 ustawy, w zakresie w jakim regulacja ta obejmuje także tajemnicę obrończą, nie mogą zostać analogicznie zastosowane wobec art 11g ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej. Komisja śledcza jest jednym z instrumentów kontroli sejmowej przewidzianych w ustawie zasadniczej. Szczególna podstawa konstytucyjna tej instytucji podyktowana jest potrzebą wyposażenia jej w uprawnienia śledcze wobec organów i instytucji publicznych oraz osób prywatnych w takim zakresie, w jakim osoby te wykonują zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Jednocześnie niedopuszczalne jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których

kontrolowania instytucje władzy publicznej w ogóle nie są uprawnione (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 8/99) [OTK ZU z 1999 r. nr 3, poz. 41 - przyp. wł.]. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06) [OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109 - przyp. wł.] odnosząc się do przedmiotu i zakresu działalności sejmowej komisji śledczej: <Komisja śledcza ma możliwość - jednakże ograniczoną - korzystania z instytucji proceduralnych zarezerwowanych dla postępowania w sprawach karnych. Jest to źródłem wymagań, by podjęcie sprawy przez komisję śledczą było uwarunkowane istnieniem przekonania o konieczności (uzasadnianej interesem państwa) przeprowadzenia dowodów dostarczających informacji o zdarzeniach faktycznych, osobach i rzeczach oraz zachodzących między nimi związkach, w tym np. istnieniem przypuszczenia, że miało miejsce naruszenie prawa uzasadniające skorzystanie ze źródeł i środków dowodowych właściwych procesowi karnemu. Niezbędna jest więc identyfikacja i indywidualizacja problemu prawnego, który zrodził potrzebę przeprowadzenia tzw. śledztwa sejmowego>. Korzystanie z instytucji proceduralnych zarezerwowanych dla postępowania karnego wynika zatem już z samej istoty sejmowej komisji śledczej, a tym samym art. 11g dotyczący zwolnienia z tajemnicy adwokackiej i radcowskiej należy interpretować przez pryzmat pojęć prawnych funkcjonujących w obrębie k.p.k. W analizowanym zakresie kontekst rozróżnienia tajemnicy obrończej uregulowanej w art. 178 pkt 1 k.p.k. oraz tajemnicy adwokackiej i radcowskiej z art. 180 § 2 k.p.k. nie budzi wątpliwości interpretacyjnych” (uzasadnienie wniosku, s. 10 - 12).

W następnej części uzasadnienia wniosku Prezydent Rzeczypospolitej przeprowadził kontrolę zgodności art. 32 ust. 1 ustawy, w zaskarżonym zakresie, z wzorcami kontroli z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (pkt I *petitum* wniosku).

Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa, Prezydent Rzeczypospolitej na

wstępie przedstawił treść tej zasady, jaka została wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, po czym stwierdził, iż „należy uznać, że z art. 32 ust. 1 ustawy nie wynika w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości, że zwolnienie z zachowania tajemnicy adwokackiej i radcowskiej nie dotyczy także faktów objętych tajemnicą obrończą. Tym samym zaskarżany przepis może budzić zastrzeżenie, co do zgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady określoności” (uzasadnienie wniosku, s. 13).

Uzasadniając z kolei zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności, Prezydent Rzeczypospolitej podniósł na wstępie, iż, w opinii Prezydenta, „ze względu na to, że zakwestionowana ustawa nie zawiera odesłania do przepisów k.p.k. w zakresie postępowania w sprawach przesłuchiwanie osób wezwanych przez komisję, uzasadnione jest poddanie kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 32 ust. 1 ustawy w zakresie określonym w pkt I *petitum* wniosku. Odnotować w tym miejscu należy, że ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej zawiera w cytowanym powyżej art. 11g ust. 1 przepis odpowiadający treści art. 32 ust. 1 ustawy. Z kolei na mocy art. 11i ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej do postępowania w sprawach wzywania oraz przesłuchiwanie osób wezwanych przez komisję oraz zwalniania ich z obowiązku zachowania tajemnicy w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. dotyczące w tym zakresie świadków” (uzasadnienie wniosku, s. 14).

Następnie Prezydent Rzeczypospolitej przedstawił treść zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, jaka została ukształtowana w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent Rzeczypospolitej przypomniał, między innymi, iż „Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. akt K 23/10 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10 - przyp. wł.), odnosząc się do oparcia naruszenia zasady proporcjonalności wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji stwierdził,

że <Znaczący dla ugruntowania tego poglądu był wyrok Trybunału z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), w którym Trybunał wskazał, że zarzut nieproporcjonalności uregulowania może być oparty wyłącznie na naruszeniu art. 2 Konstytucji jako zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej>, jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawa konstytucyjne. Stanowisko to zostało podtrzymane i rozwinięte w wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. P 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), wydanym w pełnym składzie, w którym Trybunał stwierdził, że <wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. (...) Stanowisko to zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach Trybunału (zob. np. wyroki z: 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).> [uzasadnienie wniosku, s. 15 - 16].

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przypomniał też, że „[w] uzasadnieniu projektu ustawy z druku sejmowego nr 2838 przedstawione zostały motywy utworzenia Komisji. Projektodawca wskazał, że <Potrzeba powołania specjalnego organu wynika z konieczności ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez:

- zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich zarówno na działalność funkcjonariuszy publicznych oraz kadre kierowniczą wyższego szczebla spółek Skarbu Państwa, jak i innych osób, które w istotny sposób (np. w sferze medialnej czy społecznej) wpływały na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej;

• wzruszenia wydanych decyzji administracyjnych, które zostały wydane wskutek wpływów rosyjskich, na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej> (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy)”, po czym stwierdził, iż „[m]ając na względzie tak określony cel ustawy - ochrona interesu Rzeczypospolitej Polskiej - przyjąć należy, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wymogów wynikających z wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności, w zakresie dotyczącym zrównoważenia interesu prywatnego i publicznego pozostają aktualne w odniesieniu do zrównoważenia interesu prawnego adresatów przedmiotowej ustawy i ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej realizowanego w formach prawnych określonych w zakwestionowanej ustawie” (uzasadnienie wniosku, s. 16).

W następnej kolejności, Prezydent Rzeczypospolitej zauważył, iż „Trybunał Konstytucyjny ustalając treść zasady proporcjonalności w przywołanym wyżej wyroku w sprawie K 23/11 (chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80 - przyp. wł.) odwołał się również do wyroku Trybunału z dnia 9 lipca 2012 r., w sprawie o sygn. akt P 8/10, w którym sąd konstytucyjny uznał m.in. że ocena naruszenia zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu powinna być badana z perspektywy efektywności regulacji, konieczności oraz stopnia jej dolegliwości” (tamże).

W przekonaniu Prezydenta Rzeczypospolitej, „przesłanka ujawnienia tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego (ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby <nadmiernie utrudnione>), w zakresie określonym w pkt I *petitum* wniosku, nie spełnia warunku konieczności ze względu na to, że możliwe jest ustalenie okoliczności, które mają być przedmiotem oceny Komisji, na podstawie innego dowodu” (uzasadnienie wniosku, s. 16 - 17).

Przy tym Prezydent Rzeczypospolitej zauważył, iż „na mocy art. 16 ust. 1 ustawy szefowie służb specjalnych, Prokurator Generalny, prokuratorzy, Prezes

Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesi sądów, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, podległe im jednostki organizacyjne, organy samorządów zawodowych, a także inne jednostki organizacyjne i instytucje, na wniosek przewodniczącego Komisji, w terminie i w zakresie wskazanych we wniosku, zapewniają dostęp do wszystkich - łącznie z materiałami archiwalnymi, zawierającymi informacje niejawne oraz tajemnicę przedsiębiorstwa - materiałów akt postępowań przygotowawczych i sądowych, informacji z działań operacyjnych, a także do innych dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań Komisji oraz zapewniają wszelką inną pomoc przy wykonywaniu tych zadań. Ustawa, na mocy art. 16 ust. 2, nakłada również na spółkę (przedsiębiorstwo państwowe, spółka realizująca misję publiczną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym [tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 973 ze zm. - przyp. wł.], lub spółka, w której prawa z akcji albo udziałów należą do Skarbu Państwa) obowiązek zapewnienia dostępu do wszelkich materiałów dokumentów, łącznie z materiałami i dokumentami zawierającymi (...) tajemnicę przedsiębiorstwa, niezbędnych do wykonywania zadań Komisji. Co istotne, Komisja ma również dostęp do akt postępowania przygotowawczego i sądowego (art. 16 ust. 3 ustawy)” oraz stwierdził, że „[w] przypadku regulacji zakwestionowanej w pkt I *petitum* wniosku uznanie przez Komisję konieczności przesłuchania co do faktów objętych tajemnicą adwokacką oraz tajemnicą radcy prawnego, w zakresie obejmującym tajemnicę obrończą, ze względu na to, że ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione, wiązałoby się z wkroczeniem w materię regulowaną przepisami k.p.k., w sytuacji gdy przepis art. 178 pkt 1 k.p.k. ustanawia bezwzględny zakaz uchylenia tajemnicy obrończej” oraz zauważył, iż „ustawodawca dopuszcza przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego wyłącznie w przypadku <gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a

okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu> (art. 180 § 2 k.p.k.)” [uzasadnienie wniosku, s. 17].

W końcowym fragmencie uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji (pkt I *petitum* wniosku), Prezydent Rzeczypospolitej stwierdził, iż „można uznać, że ustawodawca, mając możliwość wyboru innych, najmniej uciążliwych środków prawnych, zastosował środki prawne dolegliwe w stopniu większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” oraz że „[u]znanie, że tajemnica adwokacka lub tajemnica radcy prawnego, o których mowa w art. 32 ustawy, obejmuje tajemnicę, o której mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k., może budzić wątpliwości konstytucyjne także w świetle pozostałych wzorców konstytucyjnych wskazanych w pkt I *petitum* wniosku, czyli art. 42 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 17 - 18).

We fragmencie uzasadnienia wniosku dotyczącym zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 42 ust. 2 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej na wstępie wyjaśnił, że „[p]ostępowanie przed Komisją jest postępowaniem administracyjnym. Stroną tego postępowania może być jednak osoba, wobec której toczy się równoległe postępowanie karne i w którym to korzysta z pomocy obrońcy, a jednocześnie skorzystała z prawa do odmowy składania wyjaśnień. Na każdym etapie postępowania karnego (przygotowawczego i sądowego) w zakresie dowodu z zeznań świadków i dowodu z dokumentów, obowiązuje bezwzględny zakaz dowodowy, o którym mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k. Możliwość zwolnienia w toku postępowania przed Komisją z tajemnicy obrończej adwokata lub radcy prawnego na podstawie zaskarżonego przepisu może istotnie wpływać na prawo podejrzanego lub oskarżonego do obrony w toczącym się postępowaniu karnym. Podnieść należy, że protokół z przesłuchania przed Komisją osoby wykonującej zawód adwokata lub radcy prawnego co do okoliczności, o których mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k., będzie mógł stanowić dowód w toczącym się równoległe postępowaniu karnym co do sprawstwa czynu zabronionego. Nie

będzie miał zastosowania bezwzględny zakaz dowodowy, o którym mowa w tym przepisie, stosowany do przesłuchania świadków i do dowodów z dokumentów. Jeżeli oskarżyciel publiczny nie udowodni innymi dowodami faktu popełnienia czynu zabronionego przez oskarżonego, to taki dowód będzie jedynym dowodem w sprawie. Źródłem ustalenia okoliczności faktycznych co do sprawstwa i winy sprawcy czynu zabronionego, a w konsekwencji pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, będą okoliczności, o których adwokat lub radca prawny dowiedział się podczas wykonywania obrony, następnie ujawnione w postępowaniu administracyjnym przed Komisją” po czym, posiłkując się treścią i znaczeniem gwarancji prawa do obrony, wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie, stwierdził, że „[a]rt. 32 ust. 1 ustawy w zakresie wskazanym w pkt I *petitum* wniosku może pozostawać w kolizji z powyższymi uprawnieniami (chodzi o poszczególne uprawnienia w ramach prawa do obrony, takie jak, między innymi, prawo do posiadania i korzystania z pomocy obrońcy, a także prawo do wyboru sposobu obrony i prawo do swobody wypowiedzi - przyp. wł.). W prawie do posiadania i korzystania z pomocy obrońcy mieści się bezsprzecznie dyrektywa działania na korzyść podejrzanego lub oskarżonego. Trudno uznać za takie działanie okoliczność, w której adwokat lub radca prawny zostaje zmuszony do składania zeznań co do faktów, o których dowiedział się w związku z realizacją funkcji obrony i które mogą obciążyć jednostkę, na rzecz której działa w postępowaniu karnym, i która jest jednocześnie stroną postępowania administracyjnego przed Komisją. W obrębie prawa do wyboru sposobu obrony i prawa do swobody wypowiedzi mieści się prawo do odmowy składania wyjaśnień oraz wolność od samooskarżania (zob. J. Zagrodnik, *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym i karnym skarbowym*, Warszawa 2020, s. 77). Możliwość ujawnienia tajemnicy, o której mowa w art. 178 § 1 k.p.k., w toku postępowania przed Komisją, której wyniki mogą następnie stanowić dowód w postępowaniu karnym, stanowić będą tego zaprzeczenie.



Należy zatem uznać, że zaskarżony przepis może ingerować w kluczową dla realizacji prawa do obrony gwarancję w postaci tajemnicy obrończej. Zwolnienie adwokata lub radcy prawnego z tajemnicy obrończej w toku postępowania administracyjnego przed Komisją spowodowałoby w istocie iluzoryczność uprawnień składających się na treść art. 42 ust. 2 Konstytucji w równoległym toczącym się postępowaniu karnym, bo choć jednostka mogłaby odmówić składania wyjaśnień w tym postępowaniu karnym, a organ procesowy byłby związany bezwzględnym zakazem dowodowym, o tyle wszelkie obciążające ją fakty objęte zakresem tajemnicy obrończej, mogłyby zostać wyjawione w postępowaniu administracyjnym przed Komisją przez reprezentującego ją adwokata lub radcę prawnego, a następnie być wykorzystane jako dowody w postępowaniu karnym. Nie sposób przy tym pominąć, że w toku postępowania administracyjnego przed Komisją mogłyby być również ujawnione informacje przekazane obrońcy o czynach zabronionych nieobjętych aktem oskarżenia, co stanowiłoby w istocie <samooskarżenie> osoby korzystającej z obrony w postępowaniu karnym.

Zwolnienie adwokata lub radcy prawnego z tajemnicy obrończej mogłoby także spowodować tzw. efekt mrozący wobec jednostki, dla której zaufanie do obrońcy jest jednym z fundamentów prawa do obrony oraz gwarancją bezpieczeństwa w postępowaniu karnym. Jednostka zagrożona skutkiem regulacji pozbawiających ją podstawowych gwarancji w tym obszarze, w praktyce jest pozbawiona efektywnej realizacji swojego konstytucyjnego prawa. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w przywołanym powyżej wyroku w sprawie o sygn. akt K 23/11, oskarżony w obawie o ujawnienie swoich rozmów z obrońcą, może nie przekazywać obrońcy istotnych okoliczności sprawy, bądź nawet zaniechać korzystania z pomocy prawnej, co niewątpliwie utrudni skuteczne konstruowanie linii obrony” (uzasadnienie wniosku, s. 18 - 22).

Wreszcie, we fragmencie uzasadnienia wniosku dotyczącym zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej przedstawił treść gwarantowanego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej prawa do sądu, po czym stwierdził, że „[j]edną z gwarancji procesowych wpływających na sytuację podmiotów jest niewątpliwie prawo jednostki do odmowy zeznań w toczącym się przeciwko niej postępowaniu, w którym realizuje się odpowiedzialność karna. Tym samym zwolnienie adwokata lub radcy prawnego w postępowaniu przed Komisją z tajemnicy obrończej, obejmującej swym zakresem wszelkie informacje i fakty, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę karną, spowoduje iluzoryczność prawa jednostki do odmowy zeznań. Jak zostało wskazane powyżej, protokół z przesłuchania przed Komisją osoby wykonującej zawód adwokata lub radcy prawnego co do okoliczności, o których mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k., będzie mógł następnie stanowić dowód w postępowaniu karnym, toczącym się równolegle. Nie będzie miał zastosowania bezwzględny zakaz dowodowy, o którym mowa w tym przepisie, stosowanym do przesłuchania świadków i do dowodów z dokumentów. W konsekwencji sytuacja procesowa jednostki w postępowaniu karnym zostanie znacznie osłabiona poprzez pozbawienie jej gwarancji wynikających z tajemnicy obrończej. Takie ukształtowanie przepisów ustawy zniweczy skuteczność prawnej ochrony jej praw i interesów na drodze sądowej. Jednocześnie zwolnienie z tajemnicy obrończej wywoła tzw. efekt mrozący wobec jednostki, która w założeniu powinna mieć zapewnione prawo do ukształtowania swej sytuacji procesowej w oparciu o możliwość korzystania z usług profesjonalnego i budzącego zaufanie obrońcy. Pozbawienie jednostki tej gwarancji może w istocie zniechęcić ją do korzystania z pomocy prawnej profesjonalisty, co w konsekwencji może wpłynąć na jej sytuację w procesie. Wkroczenie przez ustawodawcę w sferę tajemnicy obrończej bezpośrednio przekłada się więc na realizację praw strony w postępowaniu karnym. Tym samym może dochodzić do naruszenia prawa

jednostki, jakim jest prawo do sądu, w tym prawa do obrony” (uzasadnienie wniosku, s. 23 - 24).

Uzasadniając z kolei zarzut niezgodności art. 36 pkt 1 ustawy, w zaskarżonym zakresie, z art. 45 ust. 1 Konstytucji (pkt II *petitum* wniosku), Prezydent Rzeczypospolitej oparł się na przepisach w pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1030) i, analizując te przepisy, stwierdził, między innymi, że:

- „[u]stawa przewiduje w art. 14 ust. 1, iż Komisja wydaje decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały. Z kolei art. 15 ust. 4 ustawy stanowi, iż decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji są ostateczne. Tak więc określenie w ustawie rozstrzygnięć wydawanych przez Komisję jako ostatecznych oznacza, że nie przysługuje od nich odwołanie w trybie postępowania administracyjnego. Ustawa nie wprowadza równocześnie żadnych regulacji dotyczących procedury kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez Komisję. Należy jednak uznać, iż rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę oznacza przyjęcie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć Komisji, przy czym zaskarżenie będzie możliwe do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy, w sprawach nieuregulowanych ustawą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 k.p.a. Natomiast zgodnie z art. 16 § 2 k.p.a., decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Z kolei zgodnie z art. 3 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 i 803) (dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m. in.

orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne i postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym”;

- „[k]ontekst normatywny przepisu zakwestionowanego w pkt II *petitum* wniosku stanowi przywołany wyżej art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. Nie budzi wątpliwości wnioskodawcy istnienie właściwości sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje administracyjne wydawane przez Komisję na podstawie art. 36 pkt 1 ustawy. Nie ulega również wątpliwości, że w przedmiotowej sprawie nie występuje pominięcie ustawodawcze, tj. stan prawny, którego istotą jest niepełne uregulowanie przez ustawodawcę określonej sfery stosunków prawnych”;

- „[o]kolicznością istotną dla oceny rozwiązań przyjętych w ustawie jest fakt, iż ustawa wprowadza w swoich postanowieniach możliwość stosowania przez Komisję środków zaradczych. Art. 5 ustawy stanowi bowiem, iż w przypadku stwierdzenia wpływów rosyjskich na działalność osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, Komisja może zastosować środki zaradcze. Zgodnie z ustawą środki zaradcze stosuje się, gdy jest to konieczne, aby zapobiec ponownemu działaniu pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej osoby będącej w latach 2007-2022 funkcjonariuszem publicznym lub członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla”;

- „[ś]rodki zaradcze zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 7 ustawy jako <środki, o których mowa w art. 37 ust. 1 oraz art. 38 ust.1, stosowane wobec osób będących w latach 2007-2022 funkcjonariuszami publicznymi lub członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, które pod wpływem rosyjskim działały na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, mające na celu zapobiegnięcie ponownemu działaniu pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej>. Zgodnie z art. 36 pkt 1 ustawy, w wyniku postępowania Komisja wydaje decyzję administracyjną, w której stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i - o ile uzna to za niezbędne - zarządza zastosowanie co najmniej jednego ze środków zaradczych,

o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy. Z kolei art. 37 ust. 1 ustawy wskazuje, iż Komisja, wydając decyzję administracyjną, o której mowa w art. 36 pkt 1, może zastosować w stosunku do osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, co najmniej jeden z następujących środków zaradczych, zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3: 1) cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej; 2) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat; 3) cofnięcie pozwolenia na broń, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2516 oraz z 2023 r. poz. 535 i 803), lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej”;

- „[i]stotne przy tym jest, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy środek zaradczy, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 (a więc zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat), można orzec tylko wtedy, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że osoba będąca w latach 2007-2022 funkcjonariuszem publicznym lub członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla i działająca pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, ponownie będzie dokonywała czynności, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, powodując znaczną szkodę w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289, 818 i 852). Należy więc wskazać, że Komisja, będąc organem administracji publicznej, uzyskała uprawnienie do dokonywania oceny działania osób fizycznych, w tym, czy działanie takie było podejmowane pod wpływem rosyjskim oraz czy stanowiło ono działanie na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, zgodnie z ustawą, na skutek dokonania powyższej oceny, Komisja ma prawo do zastosowania środków wskazanych w ustawie odnoszących się do ograniczenia uprawnień osób objętych działaniem Komisji” (uzasadnienie wniosku, s. 24 - 26).

W podsumowaniu cytowanego wyżej fragmentu uzasadnienia wniosku Prezydent Rzeczypospolitej stwierdził, że „może powstać wątpliwość, czy wskazanie przez ustawodawcę do orzekania sądów administracyjnych w sprawach dotyczących stosowania przez Komisję środków zaradczych, określonych w art. 37 ust. 1 ustawy, nie oznacza ograniczenia prawa osób objętych tym postępowaniem w zakresie prawa do sądu” (uzasadnienie wniosku, s. 26).

**Zarzut dotyczący art. 32 ust. 1 ustawy.**

Przepis art. 32 ustawy *in toto* brzmi następująco:

**„Art. 32. 1. Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione (podkr. wł.).**

2. W celu uzyskania zgody na przesłuchanie osób co do faktów, o których mowa w ust. 1, Komisja składa pisemny wniosek do Sądu Okręgowego w Warszawie.

3. Sąd rozpatruje wniosek, o którym mowa w ust. 2, w terminie 7 dni od dnia wpłynięcia tego wniosku.

4. Komisji i osobie wezwanej służy zażalenie na postanowienie sądu w przedmiocie zezwolenia na przesłuchanie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego.

5. Wniesienie zażalenia wstrzymuje wykonanie postanowienia sądu.”.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że przeprowadzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej analiza treści art. 32 ust. 1 ustawy w kontekście pozostałych przepisów tego aktu normatywnego, **jest trafna**. Nie ma zatem potrzeby ponownie jej przeprowadzać.

Nie ma też potrzeby odkodowania treści powołanych w pkt I *petitum* wniosku wzorców kontroli, bo ta kwestia została wyczerpująco omówiona w uzasadnieniu wniosku z powołaniem zarówno orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jak i poglądów doktryny.

W tym miejscu należy przypomnieć najważniejsze, zasługujące na aprobatę, tezy zawarte w uzasadnieniu wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej.

I tak, trafne jest zwłaszcza spostrzeżenie, że pomimo tego, iż postępowanie przed Komisją zostało ukształtowane jako postępowanie administracyjne, to ustawodawca odstąpił od stosowania ogólnych zasad występujących na gruncie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie dopuszczalności przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków co do faktów objętych tajemnicą zawodową, w tym tajemnicą adwokacką lub tajemnicą radcy prawnego.

Zgodzić się też trzeba z Prezydentem Rzeczypospolitej, który, po porównaniu istoty tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcowskiej określonej w odpowiednich zapisach kodeksów deontologicznych samorządów: adwokackiego i radców prawnych (*vide* - art. 6 ustawy - Prawo o adwokaturze i art. 3 ustawy o radcach prawnych) z, ukształtowanym na gruncie prawa karnego procesowego uregulowaniem ograniczającym obie te tajemnice (*vide* - art. 180 § 2 k.p.k.) oraz uregulowanym również na gruncie prawa karnego bezwzględny zakazem ujawniania tzw. tajemnicy obrończej (*vide* - art. 178 pkt 1 k.p.k.), doszedł do wniosku, że „rozdzielenie regulacji art. 178 pkt 1 oraz 180 § 2 k.p.k. a także przyjęcie odmiennej nomenklatury w obrębie obu instytucji, pokazuje jasną intencję ustawodawcy wyznaczającego w procedurze karnej standardy postępowania procesowego, by obie instytucje traktować w sposób odmienny” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Tymczasem, jak także trafnie zauważył Prezydent Rzeczypospolitej, z treści art. 32 ust. 1 ustawy nie wynika intencja ustawodawcy, aby równie odmiennie (podobnie jak w procedurze karnej) traktować uchylenie tajemnicy

adwokackiej/radcowskiej oraz uchylenie tajemnicy obrończej, „co mogłoby doprowadzić, przy zastosowaniu tego przepisu, **do uchylenia także tajemnicy obrończej** (podkr. wł.)”, tym bardziej że art. 32 ust. 1 ustawy nie wskazuje, „**jakie przepisy proceduralne miałyby zastosować Sąd Okręgowy w Warszawie rozpatrując wniosek Komisji w celu uzyskania zgody na przesłuchanie adwokata lub radcy prawnego. Ustawa nie przewiduje bowiem, że we wskazanym obszarze przepisy k.p.k. powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie** (podkr. wł.)” [tamże].

Skoro zatem z treści art. 32 ust. 1 ustawy nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że zwolnienie z zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego nie dotyczy faktów objętych tajemnicą obrończą, to przepis ten, w zaskarżonym zakresie, jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności.

Równie trafna jest konstatacja Prezydenta Rzeczypospolitej, że zaskarżona regulacja narusza, wynikającą także z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności, przede wszystkim dlatego iż ujawnienie tajemnicy obrończej w sytuacji określonej w art. 32 ust 1 ustawy „nie spełnia warunku konieczności, (...) [ponieważ - przyp. wł.] możliwe jest ustalenie okoliczności, które mają być przedmiotem oceny Komisji, na podstawie innego dowodu” (uzasadnienie wniosku, s. 17).

W zakresie omawianego wzorca konstytucyjnej kontroli należy też poprzeć następującą argumentację Prezydenta Rzeczypospolitej:

- „w przypadku regulacji zakwestionowanej w pkt I *petitum* wniosku uznanie przez Komisję konieczności przesłuchania co do faktów objętych tajemnicą adwokacką oraz tajemnicą radcy prawnego, w zakresie obejmującym tajemnicę obrończą, **ze względu na to, że ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione** (podkr. wł.), wiązałoby się z



wkroczeniem w materię regulowaną przepisami k.p.k., w sytuacji gdy przepis art. 178 pkt 1 k.p.k. ustanawia bezwzględny zakaz uchylenia tajemnicy obrończej”;

- w procedurze karnej „ustawodawca dopuszcza przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego (pod pewnymi warunkami - przyp. wł.) wyłącznie w przypadku <gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a **okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu** (podkr. wł.)> [art. 180 § 2 k.p.k.]” (dla przypomnienia, zaskarżony art. 32 ust. 1 ustawy dopuszcza przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego, gdy ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu „**byłoby nadmiernie utrudnione**”, co wszak nie oznacza, że „**byłoby niemożliwe**”), w związku z czym „można uznać, że ustawodawca, mając możliwość wyboru innych, najmniej uciążliwych środków prawnych, zastosował środki prawne dolegliwe w stopniu większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (uzasadnienie wniosku, s. 17 - 18).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 32 ust. 1 ustawy, w zakresie, w jakim osoby obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą, w zakresie, o którym mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k. tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Konsekwencją wykazanej wyżej niezgodności art. 32 ust. 1 ustawy z art. 2 Konstytucji, wynikającej z ustalenia, że określona w tym przepisie tajemnica adwokacka i tajemnica radcy prawnego może obejmować także tajemnicę obrończą, jest, jak trafnie zauważył Prezydent Rzeczypospolitej (*vide* -

uzasadnienie wniosku, s. 18), niezgodność art. 32 ust. 1 ustawy także z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rację należy bowiem przyznać Prezydentowi Rzeczypospolitej, który w uzasadnieniu wniosku stwierdził, między innymi, a co należy przypomnieć i podkreślić, że art. 32 ust. 1 ustawy „**może ingerować w kluczową dla realizacji prawa do obrony gwarancję w postaci tajemnicy obrończej** (podkr. wł.). Zwolnienie adwokata lub radcy prawnego z tajemnicy obrończej w toku postępowania administracyjnego przed Komisją spowodowałoby w istocie iluzoryczność uprawnień składających się na treść art. 42 ust. 2 Konstytucji w równoległym toczącym się postępowaniu karnym, bo choć jednostka mogłaby odmówić składania wyjaśnień w tym postępowaniu karnym, a organ procesowy byłby związany bezwzględnym zakazem dowodowym, o tyle wszelkie obciążające ją fakty objęte zakresem tajemnicy obrończej, mogłyby zostać wyjawione w postępowaniu administracyjnym przed Komisją przez reprezentującego ją adwokata lub radcę prawnego, a następnie być wykorzystane jako dowody w postępowaniu karnym” (uzasadnienie wniosku, s. 21).

Nie można też pominąć trafnych spostrzeżeń Prezydenta Rzeczypospolitej, że „[z]wolnienie adwokata lub radcy prawnego z tajemnicy obrończej mogłoby (...) spowodować tzw. efekt mrozący wobec jednostki, dla której zaufanie do obrońcy jest jednym z fundamentów prawa do obrony oraz gwarancją bezpieczeństwa w postępowaniu karnym. Jednostka zagrożona skutkiem regulacji pozbawiających ją podstawowych gwarancji w tym obszarze, w praktyce jest pozbawiona efektywnej realizacji swojego konstytucyjnego prawa. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w przywołanym powyżej wyroku w sprawie o sygn. akt K 23/11, **oskarżony w obawie o ujawnienie swoich rozmów z obrońcą, może nie przekazywać obrońcy istotnych okoliczności sprawy, bądź nawet zaniechać korzystania z pomocy prawnej, co niewątpliwie utrudni skuteczne konstruowanie linii obrony** (podkr. wł.)” oraz że „[w]kroczenie przez ustawodawcę w sferę tajemnicy obrończej

bezpośrednio przekłada się (...) na realizację praw strony w postępowaniu karnym. Tym samym może dochodzić do naruszenia prawa jednostki, jakim jest prawo do sądu, w tym prawa do obrony” (uzasadnienie wniosku, s. 22 i s. 24).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 32 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim osoby obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą, w zakresie, o którym mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k. tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione, jest niezgodny także z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### **Zarzut dotyczący art. 36 pkt 1 ustawy.**

Art. 36 pkt 1, w pierwotnym tekście ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1030), stanowiący przedmiot zaskarżenia w pkt II *petitum* wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej, miał następującą treść:

„Art. 36. W wyniku postępowania Komisja wydaje decyzję administracyjną, w której:

1) stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i, o ile uzna to za niezbędne, zarządza zastosowanie co najmniej jednego ze środków zaradczych, o których mowa w art. 37 ust. 1;”.

Z kolei, wymieniony w powołanym wyżej przepisie, art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. brzmiał następująco:

„Art. 37. 1. Komisja, wydając decyzję administracyjną, o której mowa w art. 36 pkt 1, może zastosować w stosunku do osoby, o której mowa w art. 4

ust. 1, co najmniej jeden z następujących środków zaradczych, zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3:

- 1) cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej;
- 2) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat;
- 3) cofnięcie pozwolenia na broń, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2516 oraz z 2023 r. poz. 535, 803 i 1030), lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej.”.

Ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1532) [dalej: ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r.], przepisowi art. 36 pkt 1 nadano następujące **nowe brzmienie**:

„Art. 36. W wyniku postępowania Komisja wydaje decyzję administracyjną, w której stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1:

- 1) było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, albo”.

Jednocześnie ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. **w całości uchylono** przepis art. 37 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r.

Uzupełniająco trzeba dodać, że projekt ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. został przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej (*vide* - Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3318).

**Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. weszła w życie z dniem 8 sierpnia 2023 r., a zatem już po skierowaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej wniosku w niniejszej sprawie.**

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności należy dojść do wniosku, że, skoro - w związku z wejściem w życie z dniem 8 sierpnia 2023 r. ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. - zaskarżony w pkt II *petitum* wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej przepis art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. w jej pierwotnym brzmieniu **utracił moc obowiązującą**, to postępowanie w zakresie zarzutu dotyczącego owego art. 36 pkt 1 ustawy podlega umorzeniu - na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert ... and*  
Zastępcę Prokuratora Generalnego

