



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

Pozycja 245

POSTANOWIENIE z dnia 7 listopada 2016 r. Sygn. akt Tw 13/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 19 ust. 15f pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 2) art. 19 ust. 15f pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 3) art. 9e ust. 16f pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 4) art. 9e ust. 16f pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 5) art. 36d ust. 1f pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 553, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 6) art. 36d ust. 1f pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 553, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 7) art. 31 ust. 16f pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 96, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),

- 8) art. 31 ust. 16f pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 96, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 9) art. 27 ust. 15h pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 10) art. 27 ust. 15h pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 11) art. 31 ust. 14f pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2014 r. poz. 253, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 12) art. 31 ust. 14f pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2014 r. poz. 253, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 13) art. 17 ust. 15f pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147),
- 14) art. 17 ust. 15f pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2014 r. poz. 1411, ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147) z
- art. 42 ust. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 29 lipca 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Naczelniej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności: 1) art. 19 ust. 15f pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U.2015.355, ze zm.; dalej: ustawa o policji) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.147; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U.89.555, ze zm.; dalej: kpk), objętych tajemnicą obrończą; 2) art. 19 ust. 15f pkt 2 ustawy o policji w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową; 3) art. 9e ust. 16f pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U.2014.1402, ze zm.; dalej: ustawa o straży granicznej) w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej (błędnie wskazanym we wniosku jako art. 1 pkt 2), w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji,

o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą; 4) art. 9e ust. 16f pkt 2 ustawy o straży granicznej w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową; 5) art. 36d ust. 1f pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U.2015.553, ze zm., dalej: ustawa o kontroli skarbowej) w brzmieniu nadanym art. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą; 6) art. 36d ust. 1f pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej w brzmieniu nadanym art. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową; 7) art. 31 ust. 16f pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U.2016.96, ze zm.; dalej: ustawa o żandarmerii wojskowej) w brzmieniu nadanym art. 6 pkt 3 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą; 8) art. 31 ust. 16f pkt 2 ustawy o żandarmerii wojskowej w brzmieniu nadanym art. 6 pkt 3 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową; 9) art. 27 ust. 15h pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U.2015.1929, ze zm.; dalej: ustawa o ABW i AW) w brzmieniu nadanym art. 7 pkt 2 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą; 10) art. 27 ust. 15h pkt 2 ustawy o ABW i AW w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową; 11) art. 31 ust. 14f pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U.2014.253, ze zm.; dalej: ustaw o służbie kontrwywiadu) w brzmieniu nadanym art. 10 pkt 2 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą; 12) art. 31 ust. 14f pkt 2 ustawy o służbie kontrwywiadu oraz wywiadu wojskowego) w brzmieniu nadanym art. 10 pkt 2 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową; 13) art. 17 ust. 15f pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U.2014.1411, ze zm.; dalej: ustawa o CBA) w brzmieniu nadanym art. 11 pkt 2 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą; 14) art. 17 ust. 15f pkt 2 ustawy o CBA w brzmieniu nadanym art. 11 pkt 2 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zasad gromadzenia, rejestrowania, kwalifikowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową, z art. 42 ust. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) wniosek podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada on określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o TK.

2. Trybunał przypomina, że na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe władze organizacji zawodowej mają prawo wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji. Jednak legitymacja tych podmiotów jest rzeczowo ograniczona, tzn. mogą one kwestionować jedynie te przepisy aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Ponadto jako wzorzec kontroli konstytucyjności mogą powoływać jedynie te przepisy Konstytucji, które wyrażają prawa i wolności adresowane – ze swojej istoty – do wnioskodawcy.

3. Naczelna Rada Adwokacka przedmiotem kontroli czyni art. 19 ust. 15f pkt 1 i 2 ustawy o policji, art. 9e ust. 16f pkt 1 i 2 ustawy o straży granicznej, art. 36d ust. 1f pkt 1 i 2 ustawy o kontroli skarbowej, art. 31 ust. 16f pkt 1 i 2 ustawy o żandarmerii wojskowej, art. 27 ust. 15h pkt 1 i 2 ustawy o ABW oraz AW, art. 31 ust. 14f pkt 1 i 2 ustawy o służbie kontrwywiadu wojskowego oraz wywiadu wojskowego, art. 17 ust. 15f pkt 1 i 2 ustawy o CBA – w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Trybunał ustalił, że ustawa zmieniająca miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. sprawa K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80).

Zakwestionowane przez NRA przepisy dotyczą czynności operacyjnych wykonywanych przez poszczególne służby tj. policję, straż graniczną, organy skarbowe, żandarmerię wojskową, ABW, AW, wywiad i kontrwywiad wojskowy, CBA. Treść regulacji jest tożsama, różni się jedynie określeniem adresata dokonującego czynności operacyjnych (stosowanie do zakresu regulacji każdej z ustaw partykularnych). Zgodnie z tymi regulacjami w przypadku, gdy materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej:

1) zawierają informacje, o których mowa w art. 178 KPK, Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP albo komendant wojewódzki Policji (lub odpowiednio: Komendant Główny Straży Granicznej oraz komendant oddziału Straży Granicznej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej albo komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej, Szef ABW, Szef SKW, Szef CBA) zarządza ich niezwłoczne, komisyjne i protokolarne zniszczenie;

2) mogą zawierać informacje, o których mowa w art. 178a i art. 180 § 3 KPK, z wyłączeniem informacji o przestępstwach, o których mowa w art. 240 § 1 Kodeksu karnego, albo informacje stanowiące tajemnice związane z wykonywaniem zawodu lub funkcji, o których mowa w art. 180 § 2 KPK, Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP albo komendant wojewódzki Policji (lub odpowiednio: Komendant Główny Straży Granicznej oraz komendant oddziału Straży Granicznej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej albo komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej; Szef ABW, Szef SKW, Szef CBA) przekazuje prokuratorowi te materiały.

W myśl wskazanego w tych regulacjach art. 178 pkt 1 KPK nie wolno przesłuchiwać jako świadków obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1 KPK (udzielającego pomocy prawnej osobie zatrzymanej) co do faktów, o których dowiedział się podczas udzielania porady prawnej lub prowadzenia sprawy. Zgodnie zaś z art. 180 § 2 KPK osoby obowiązane do zachowania tajemnicy (m.in.) adwokackiej mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu.

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność powyższych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą pozyskiwania, gromadzenia i wykorzystywania informacji objętych tajemnicą obrończą, o której mowa w art. 178 pkt 1 KPK, oraz tajemnicą zawodową adwokata, o której mowa w art. 180 § 2 KPK.

4. Po pierwsze, NRA wnosi o zbadanie zgodności art. 19 ust. 15f pkt 1 ustawy o policji, art. 9e ust. 16f pkt 1 ustawy o straży granicznej, art. 36d ust. 1f pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej, art. 31 ust. 16f pkt 1 ustawy o żandarmerii wojskowej, art. 27 ust. 15h pkt 1 ustawy o ABW oraz AW, art. 31 ust. 14f pkt 1 ustawy o służbie kontrwywiadu wojskowego oraz wywiadu wojskowego, art. 17 ust. 15f pkt 1 ustawy o CBA – w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą – w zakresie, w jakim dotyczą zasad gromadzenia, rejestrowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 178 pkt 1 kpk, objętych tajemnicą obrończą, z art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Wnioskodawca przekonuje, że „oceniana nowelizacja odchodzi od rygorystycznych zasad ochrony informacji uzyskanych podczas prowadzenia działań operacyjnych wobec obrońcy. (...) sam organ dokonujący czynności ocenia, czy informacje zebrane w toku czynności stanowią tajemnicę obrończą. Nie przewiduje się w tym zakresie żadnego udziału osoby zainteresowanej (np. na wzór konstrukcji z art. 225 § 2 kpk), czyli samego obrońcy. (...) ocena taka jest dokonywana bez możliwości ustalenia, w jakich okolicznościach dane informacje zostały uzyskane”. Ponadto, jak dowodzi wnioskodawca „przyjęte rozwiązanie nie zakazuje (...) tego, aby organ się z tymi informacjami zapoznał; co więcej – nie przewiduje żadnego mechanizmu, który uniemożliwiłaby organowi faktyczne wykorzystanie chronionych informacji”. Wskazuje również, że „stanowisko samego obrońcy nie ma żadnego znaczenia dla dokonanej oceny pozyskanego materiału”. Ponadto „ustawa nie przewiduje zasady uzyskania wstępnej zgody na dokonywanie czynności operacyjnych naruszających prywatność. Całkowita swoboda prowadzenia takich działań wobec obrońców, bez jakiegokolwiek nadzoru wstępnego, narusza prawo do obrony wyrażone w art. 42 ust. 2 oraz zasadę proporcjonalności w zakresie, w jakim jest ona wyrażona w art. 51 ust. 2 Konstytucji”. Jak dodatkowo twierdzi: „przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja prawna przewiduje pewną, mocno ograniczoną, kontrolę następczą nad uzyskiwaniem danych przez Policję. W ramach tej kontroli organ Policji przekazuje jedynie statystyczne dane dotyczące pozyskiwanych informacji sądowi okręgowemu”. NRA dowodzi także, że: „przyjęte rozwiązanie nie przewiduje udziału zainteresowanego w postępowaniu dotyczącym gromadzenia i korzystania z danych. Nie przewiduje się żadnego udziału adwokata w postępowaniu dotyczącym wykorzystania informacji objętych tajemnicą obrończą albo zawodową”. Wskazuje też, że „nowa ustawa nie przewiduje żadnych narzędzi pozwalających na zapewnienie realizacji praw gwarantowanych w art. 51 Konstytucji zwłaszcza prawa do dostępu do dotyczących zainteresowanego zbiorów danych oraz prawa do usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą”. NRA uzasadnia w ten sposób niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

4.2. Odnosząc się do twierdzeń wnioskodawcy, Trybunał zauważa, że NRA powiązała zarzuty niezgodności zakwestionowanych przepisów z prawem do obrony oraz prawem do poufności informacji w kontekście obowiązku zachowania tajemnicy obrończej przez adwokata. Należy zatem przypomnieć dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa do zachowania tajemnicy zawodowej przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

W wyroku z 22 listopada 2004 r. (sprawa SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nie znalazł podstaw do zaakceptowania tezy o istnieniu konstytucyjnego prawa do zachowania tajemnicy zawodowej. Trybunał uznał, że „żaden z powołanych w skargach wzorców kontroli [tj. art. 2, art. 17, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 49, art. 51 ust. 2 Konstytucji] ani sam, ani w powiązaniu z innymi, nie zawiera normy, której treść nakazywałaby traktowanie obowiązku zachowania tajemnicy radcowskiej w kategoriach prawa konstytucyjnego przysługującego im z samego tytułu wykonywania zawodu radcy prawnego”.

Trybunał stwierdził, m.in. że „na naruszenie wolności wskazanych w art. 49 i art. 51 ust. 2 Konstytucji – teoretycznie – mogliby powoływać się raczej klienci radców prawnych aniżeli sami radcowie. Obowiązek zachowania tajemnicy ustanowiono bowiem w interesie klientów, a nie radców. Nie jest on wyrazem uprzywilejowania grupy zawodowej, lecz właśnie obowiązkiem związanym z wykonywaniem zawodu”. Trybunał Konstytucyjny wyraził również przekonanie, że „jedynym przepisem Konstytucji, na którym można oprzeć bezwzględny nakaz zachowania tajemnicy zawodowej przez przedstawiciela zawodu prawniczego, jest art. 42 ust. 2, przewidujący prawo do obrony. Z przepisu tego niewątpliwie wynika konstytucyjne prawo każdej osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne, do nieskrępowanego kontaktu z obrońcą. To prawo, jak podkreślił Prokurator Generalny, jest zagwarantowane przez kodeks postępowania karnego w sposób niepodważalny. Trybunał zwraca jednak uwagę, że nawet z art. 42 ust. 2 Konstytucji trudno byłoby wyprowadzić konstytucyjne prawo adwokatów do poszanowania tajemnicy obrończej; przepis statuuje bowiem prawo podejrzanego i oskarżonego, czyli osób korzystających z pomocy prawnej”. W wyroku z 30 lipca 2014 r. (sprawa K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80) Trybunał przypomniał dodatkowo, że „ochrona tajemnicy zawodowej, jak i ściśle związane z nią zakazy dowodowe w postępowaniu karnym nie są wartościami autotelicznymi. Jakkolwiek zachowanie poufności przez podmioty wykonujące zawody zaufania publicznego musi być zawsze widziane jako integralna wartość demokratycznego państwa prawa, to jednak podstawową ich funkcją jest ochrona wolności i praw konstytucyjnych jednostek przekazujących w dyskrekcji pewne informacje na swój temat osobom wykonującym zawody zaufania publicznego (por. wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, cz. III, pkt 7). Ochrona tajemnicy zawodowej powinna być zatem każdorazowo widziana jako przejaw ochrony wolności i praw jednostki, zwłaszcza jej prywatności (art. 47), autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 1), prawa do obrony (art. 42 ust. 2), prawa do sądu (art. 45 ust. 1), wolności sumienia i wyznania (art. 53) czy wolności pozyskiwania informacji, w tym wolności prasy (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Z tego powodu Trybunał podkreślał – odnosząc się do tajemnicy radcy prawnego – że prawo do prywatności i poufności informacji przysługuje nie radcom prawnym, ale ich klientom; natomiast na radcach prawnych spoczywa obowiązek respektowania tego prawa. Stanowisko to zachowuje aktualność w odniesieniu do pozostałych tajemnic zawodowych”. Trybunał zaznaczył również, że „ochronie prawnej ma podlegać poufność informacji nie tyle ze względu na osobę depozytariusza tajemnicy, ile raczej z uwagi na charakter przekazywanej informacji”.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że kwestionowanie wskazanych przez wnioskodawcę przepisów, w zakresie, w jakim dotyczą informacji objętych tajemnicą obrończą z punktu widzenia art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji, leży poza zakresem działania wnioskodawcy. Określony przez wnioskodawcę sposób naruszenia praw konstytucyjnych przez zaskarżone regulacje dotyczy bowiem bezpośrednio praw obywateli korzystających z pomocy prawnej świadczonej przez adwokatów, nie zaś samych adwokatów. Trybunał uznaje zatem, że przywołanie w rozpatrywanej sprawie art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji jako wzorców kontroli zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych – tj. ochrony osób korzystających z pomocy adwokatów przez zagwarantowanie im prawa do obrony w postępowaniu karnym oraz ochronę przed pozyskiwaniem, gromadzeniem i udostępnianiem innych informacji na ich temat niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Potwierdza to również argumentacja przedstawiona przez wnioskodawcę, który dowodzi, że „poufność kontaktów z obrońcą jest konieczna dla zachowania realności prawa do obrony nie tylko w aspekcie czynności procesowych, lecz zaufania do tego, że wiedza przekazana adwokatowi nie będzie znana organom ścigania. Brak takiej pewności (...) może prowadzić do zatajenia pewnych informacji przed własnym obrońcą, a w konsekwencji może doprowadzić do niemożliwości prowadzenia skutecznej, rzetelnej obrony oskarżonego”.

Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że art. 51 ust. 2 Konstytucji jest skierowany do organów władzy publicznej, które nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Samorząd zawodowy na mocy postanowień ustaw może mieć kompetencje do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Jednakże takie kompetencje nie wyznaczają zakresu działania organów samorządu w rozumieniu przepisów odnoszących się do legitymacji do występowania z wnioskami przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał podkreśla raz jeszcze, że uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem obejmuje takie sprawy, które odnoszą się do interesów członków korporacji związanych z wykonywaniem zawodu. Natomiast zadania publiczne wykonywane przez organy samorządu adwokackiego są im przyznane ze względu na interes publiczny i nie mieszczą się w ich zakresie działania w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Wyznaczony przez NRA zakres zaskarżenia przesądza zatem o tym, że wnioskodawca wykracza poza zakres legitymacji wnioskowej przyznanej organizacji zawodowej (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Okoliczności te stanowią podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.3. Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że przywołana we wniosku argumentacja świadczy o tym, że NRA domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zaniechania prawodawczego. Wnioskodawca dowodzi bowiem, że zakwestionowane regulacje nie przewidują: „udziału osoby zainteresowanej”, „mechanizmu, który umożliwiałby organowi faktyczne wykorzystanie chronionych informacji”, „uzyskania wstępnej zgody na dokonywanie czynności operacyjnych naruszających prywatność”, „żadnych narzędzi pozwalających na zapewnienie realizacji praw gwarantowanych w art. 51 Konstytucji”.

Przedstawione zarzuty nie mogą być zatem rozpatrywane przez Trybunał z uwagi na brak kognicji w tym zakresie. Należy bowiem pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, który eliminuje z systemu prawnego normy naruszające Konstytucję. Nie ma natomiast kompetencji do stanowienia norm, a taki charakter miałoby orzekanie w sprawie zaniechań ustawodawczych (por. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sprawa U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

Okoliczność ta stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.4. Trybunał zwraca również uwagę, że choć wnioskodawca twierdzi, iż „po zakończeniu działań operacyjnych, a także w przypadku stwierdzenia, że uzyskane informacje były objęte tajemnicą obrończą, adwokat nie zyskuje na ten temat żadnej informacji. Nie ma w związku z tym ani obrońca, ani jego mocodawca, możliwości skorzystania z konstytucyjnych uprawnień zawartych w art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Nowa ustawa nie przewiduje żadnych narzędzi pozwalających na zapewnienie realizacji praw gwarantowanych w art. 51 Konstytucji zwłaszcza prawa do dostępu do dotyczących zainteresowanego zbiorów danych oraz prawa do usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą”, to jednak nie wskazuje – ani w uchwale, ani w *petitum* wniosku – tych przepisów Konstytucji jako wzorców kontroli. Należy zatem stwierdzić, że wniosek w zakresie zbadania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji pochodzi od nieuprawnionego podmiotu.

Na marginesie Trybunał przypomina, że w wyroku z 12 grudnia 2005 r., (sprawa K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132), który wnioskodawca przywołuje w uzasadnieniu powyższego zarzutu, Trybunał stwierdził, że „trudno jest uznać, że brak regulacji zawiadamiania o prowadzonych w przeszłości czynnościach operacyjnych jest pominięciem legislacyjnym możliwym do usunięcia w ramach kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu”. W ocenie

Trybunału zarzut wnioskodawcy dotyczył luki legislacyjnej, która nie może być przedmiotem zaskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Okoliczności te stanowią podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

5. NRA wnosi również o zbadanie zgodności art. 19 ust. 15f pkt 2 ustawy o policji, art. 9e ust. 16f pkt 2 ustawy o straży granicznej, art. 36d ust. 1f pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej, art. 31 ust. 16f pkt 2 ustawy o żandarmerii wojskowej, art. 27 ust. 15h pkt 2 ustawy o ABW oraz AW, art. 31 ust. 14f pkt 2 ustawy o służbie kontrwywiadu wojskowego oraz wywiadu wojskowego, art. 17 ust. 15f pkt 2 ustawy o CBA w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, zakresie w jakim dotyczą zasad gromadzenia, rejestrowania i niszczenia informacji, o których mowa w art. 180 § 2 kpk, objętych tajemnicą zawodową, z art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawca twierdzi, że „podobnie jak w przypadku tajemnicy obrończej, dzierżyciel tajemnicy nie ma żadnego wpływu na ocenę charakteru informacji – nikt nie wie nawet, że informacje zostały uzyskane i nie jest uczestnikiem postępowania co do dalszych losów informacji”. Jak dowodzi NRA: „adwokat nie jest uczestnikiem procesu decyzyjnego co do losu uzyskanych informacji. Zarówno kwestia zaliczenia informacji do kategorii tajemnicy zawodowej, jak i nieprzyznanie jej takiego statusu jest w swobodnym uznaniu funkcjonariusza. Jeśli nawet uzyskane informacje zostaną uznane za element tajemnicy zawodowej, to адвокат nie uczestniczy w postępowaniu dotyczącym zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy”. W ocenie wnioskodawcy „umożliwienie pełnego dostępu do informacji objętych tajemnicą zawodową adwokata przy jednoczesnym braku procedury realnej kontroli nad zakresem ingerencji i sposobem wykorzystania tak pozyskanych informacji stanowi wykraczającą poza zakres zasady proporcjonalności ingerencję w prawo do obrony oraz w prawo do ochrony prywatności. Wprowadzie oba te uprawnienia przysługują nie adwokatowi, lecz osobie, która adwokatowi informacje powierza, to jednak адвокат jest osobą sprawującą pieczę nad powierzonymi mu informacjami”.

5.2. Odnosząc się do powyższych zarzutów, Trybunał stwierdza, że również kwestionowanie wskazanych przez wnioskodawcę przepisów, w zakresie, w jakim dotyczą informacji objętych tajemnicą zawodową z punktu widzenia art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji, leży poza zakresem działania wnioskodawcy. Zarówno argumentacja, jak i wskazanie art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji jako wzorców kontroli przesądzają bowiem o tym, że wnioskodawca zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych – tj. ochrony osób korzystających z pomocy adwokatów, nie zaś adwokatów, przez zagwarantowanie im prawa do obrony w postępowaniu karnym oraz ochronę przed pozyskiwaniem, gromadzeniem i udostępnianiem innych informacji na ich temat niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Należy zauważyć, że wnioskodawca sam przyznaje w uzasadnieniu wniosku, że „zwalnając adwokata z tajemnicy zawodowej nie narusza się jednakże jego wolności obywatelskich – lecz ingeruje w wolności obywatelskie osoby, która adwokatowi tajemnice powierzyła”.

W tym miejscu również trzeba przypomnieć, że skoro art. 51 ust. 2 Konstytucji skierowany jest do organów władzy publicznej, to tym samym NRA nie może w ramach swoich kompetencji powoływać tego przepisu Konstytucji jako wzorca kontroli.

W konsekwencji Trybunał uznaje, że wyznaczony przez wnioskodawcę zakres zaskarżenia, świadczy o tym, że NRA wykracza poza zakres legitymacji wnioskowej przyznanej organizacji zawodowej (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

5.3. Ponadto w ocenie Trybunału sformułowane pod adresem zakwestionowanych przepisów zarzuty dotyczą zaniechania ustawodawczego. Jak bowiem przekonuje wnioskodawca: „dzierżyciel tajemnicy nie ma żadnego wpływu na ocenę charakteru informacji”, „adwokat nie uczestniczy w postępowaniu dotyczącym zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy”. Tak przedstawione zarzuty nie mogą być zatem rozpatrywane przez Trybunał z uwagi na brak jego kognicji w tym zakresie.

Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.