



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

Pozycja 248

POSTANOWIENIE

z dnia 12 września 2017 r.

Sygn. akt Tw 15/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący i sprawozdawca

Julia Przyłębska

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Krajowej Rady Radców Prawnych,

postanawia:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

1. W dniu 29 lipca 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Krajowej Rady Radców Prawnych (dalej także: KRRP) 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.; dalej: ustawa o policji), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 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. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.; dalej: k.p.k.), objętych tajemnicą obrończą; 2) art. 19 ust. 15f pkt 2 ustawy o policji, w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską; 3) art. 9e ust. 16f pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1643, ze zm.; dalej: ustawa o straży granicznej), w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą obrończą; 4) art. 9e ust. 16f pkt 2 ustawy o straży granicznej, w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską; 5) art. 36d ust. 1f pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 720, ze zm., dalej: ustawa o kontroli skarbowej), w brzmieniu nadanym przez

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 k.p.k., objętych tajemnicą obrończą; 6) art. 36d ust. 1f pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej, w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską; 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. 1485, ze zm.; dalej: ustawa o żandarmerii wojskowej), w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą obrończą; 8) art. 31 ust. 16f pkt 2 ustawy o żandarmerii wojskowej, w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską; 9) art. 27 ust. 15h pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2016 poz. 1897, ze zm.; dalej: ustawa o ABW i AW), w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą obrończą; 10) art. 27 ust. 15h pkt 2 ustawy o ABW i AW, w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską; 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 2016 r. poz. 1318, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW), w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą obrończą; 12) art. 31 ust. 14f pkt 2 ustawy o SKW i SWW, 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską; 13) art. 17 ust. 15f pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1310, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą obrończą; 14) art. 17 ust. 15f pkt 2 ustawy o CBA, w brzmieniu nadanym przez 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 k.p.k., objętych tajemnicą radcowską, z art. 42 ust. 2 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 7 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

2.1. Trybunał stwierdził, że wystąpienie przez KRRP o stwierdzenie niezgodności za skarżonych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą informacji objętych tajemnicą obrończą i radcowską, z art. 42 ust. 2 oraz art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, leżało poza zakresem działania wnioskodawcy. Określony przez KRRP sposób naruszenia praw konstytucyjnych przez kwestionowane regulacje dotyczył bowiem bezpośrednio praw obywateli korzystających z pomocy prawnej świadczonej przez radców prawnych, nie zaś samych radców prawnych.

2.2. Trybunał przypomniał, że art. 51 ust. 2 Konstytucji jest adresowany do organów władzy publicznej, które nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Oznacza to, że postawienie zarzutu jego naruszenia nie mieści się w zakresie działania organów samorządu zawodowego w rozumieniu przepisów normujących legitymację do występowania z wnioskami w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm.

2.3. Trybunał uznał też, że przywołana we wniosku argumentacja świadczyła o tym, iż KRRP domagała się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zaniechania prawodawczego.

3. W złożonym środku zaskarżenia z 21 listopada 2016 r. KRRP wnosi „o uchylenie zaskarżonego postanowienia i skierowanie sprawy (...) do rozpoznania na rozprawę”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywanym wnioskiem nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tego wniosku określają przepisy u.o.t.p. TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 61 ust. 7 u.o.t.p. TK). Trybunał bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, po pierwsze, że wnioskodawca kwestionuje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu w części, w jakiej Trybunał przyjął, iż wniosek KRRP dotyczy spraw nienależących do jej zakresu działania.

3.1. KRRP nie zgadza się z traktowaniem obu rodzajów tajemnic wyłącznie z punktu widzenia praw obywateli korzystających z pomocy prawnej świadczonej przez radców prawnych i podkreśla w zażaleniu, że powoływanie się przez radców na prawa wynikające z art. 49 i art. 51 ust. 2 Konstytucji mogłoby się przyczynić do „zwiększenia zakresu ochrony wolności (...) podejrzanych (oskarżonych), na rzecz których radcowie prawni świadczą pomoc prawną”.

Zażalenie nie podważa jednak podstaw odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi w odniesieniu do określenia spraw objętych zakresem działania KRRP. Trybunał zwraca uwagę na to, że zagadnienie tajemnicy adwokackiej (*mutatis mutandis* radcowskiej) ujmowane jest w orzecznictwie TK 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)” i gwarancja „po-

ufności kontaktów oskarżonego z obrońcą w postępowaniu karnym jako integralnego warunku efektywnego korzystania z prawa do obrony”(zob. wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80).

3.2. Stanowisko powyższe przedstawione zostało w cytowanym wyroku pełnego składu Trybunału. Należy więc przypomnieć, że na gruncie procesowym – zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p. TK – wszystkie składy orzekające związane są zapatrywaniem prawnym wyrażonym w orzeczeniu pełnego składu dopóty, dopóki inny pełny skład od niego nie odstąpi. Ocena prawna wyrażona w wyroku K 23/11 jest więc w rozpatrywanej sprawie wiążąca.

4. KRRP kwestionuje także postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie, w jakim Trybunał uznał, że argumenty sformułowane we wniosku dotyczą zaniechania legislacyjnego. KRRP podkreśla, że jej zarzuty dotyczą pominięcia ustawodawczego, którego kontrola podlega kognicji Trybunału.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powyższy zarzut jest nietrafny.

4.1. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo, zob. wyroki TK z : 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

4.2. Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

4.3. Trybunał podkreśla, że zarzuty sformułowane przez KRRP odnoszą się do zaniechania ustawodawczego. Przykładowo, KRRP wskazuje we wniosku, że zakwestionowane regulacje, dotyczące informacji objętych tajemnicą obrończą, nie przewidują: „aby obrońca

został powiadomiony o fakcie gromadzenia tego rodzaju informacji”, „zakazu zapoznania się z informacjami, w posiadanie których wszedł organ dokonujący czynności operacyjnych”, „możliwości wniesienia zażalenia na decyzję dotyczącą charakteru pozyskanej wiedzy”.

Należy więc przypomnieć, że – ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych – ewentualne wątpliwości dotyczące konkretnych rozwiązań normatywnych trzeba zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” – por. postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zażalenie nie podważyło podstaw odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu i dlatego postanowił jak w sentencji (art. 61 ust. 8 ustawy o TK).