



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 maja 2025 r.

Pozycja 45

POSTANOWIENIE z dnia 23 kwietnia 2025 r. Sygn. akt K 11/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2025 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 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. 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, 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, z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 36 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 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,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 16 czerwca 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

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. poz. 1030; dalej: ustawa) 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, ze zm.; dalej: 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, z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 36 pkt 1 ustawy 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.

2. W piśmie z 4 sierpnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w sprawie.

3. W piśmie z 8 grudnia 2023 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, którego zdaniem:

1) 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, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) – wobec utraty mocy obowiązującej skarżonego przepisu.

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent), w piśmie z 16 czerwca 2023 r., zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

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. poz. 1030; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 548; dalej: ustawa) 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, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 46; dalej: 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, z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 36 pkt 1 ustawy 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.

Art. 32 ust. 1 ustawy stanowi: „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”.

Adwokat i radca prawny prowadzą różne sprawy, udzielają porad prawnych w różnych obszarach, czy m.in. przygotowują treści umów cywilnoprawnych, mogą być pełnomocnikami w sprawach cywilnych lub administracyjno-prawnych, reprezentując klientów przed sądami powszechnymi czy sądami administracyjnymi. Częścią pracy zawodowej adwokata lub radcy prawnego może być wykonywanie obowiązków obrońcy w postępowaniu karnym lub udzielanie porady prawnej osobie zatrzymanej przez organa ścigania. Tajemnica adwokacka i tajemnica radcy prawnego są jednak uregulowane znacznie szerzej i przekraczają obowiązek zachowania w tajemnicy wiedzy uzyskanej przez nich jako obrońców w postępowaniu karnym czy w trakcie udzielania porady prawnej osobie zatrzymanej. Radca prawny i adwokat są zobowiązani zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedzieli się w związku z udzielaniem pomocy prawnej (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 499; art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2024 r. poz. 1564). Zdaniem Prezydenta, konstytucyjne wzorce kontroli nie pozwalały na przesłuchanie przez Komisję adwokata lub radcy prawnego tylko co do okoliczności, o których dowiedzieli się oni wykonując obowiązki obrońcy lub udzielając porady prawnej osobie zatrzymanej. W pozostałym zakresie Prezydent nie kwestionował wynikającej z art. 32 ust. 1 ustawy kompetencji Komisji do przesłuchania osoby objętej tajemnicą adwokacką lub radcowską a także w ogóle nie kwestionował wynikającej również z art. 32 ust. 1 ustawy kompetencji Komisji do przesłuchania osób objętych tajemnicą notarialną, lekarską lub dziennikarską.

Z kolei art. 36 pkt 1 ustawy stanowił:

„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”.

Co do zasady decyzje administracyjne podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, która jest ograniczona do kontroli zgodności decyzji z prawem. Ustawa nie przewidywała w tym zakresie regulacji szczególnej. Zdaniem Prezydenta, ograniczenie sądowej kontroli decyzji Komisji do kwestii jej zgodności z prawem, a tym samym wykluczenie orzekania przez sąd co do istoty sprawy oraz brak możliwości przeprowadzenia przez sąd pełnego postępowania dowodowego, naruszała wskazane wzorce kontroli.

2. Przedmiotem kontroli wskazanym w pkt 1 *petitum* wniosku Prezydenta jest 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.

Ostatni ze wskazanych przepisów, art. 178 pkt 1 k.p.k. stanowi, że „[n]ie wolno przesłuchiwać jako świadków: 1) obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1, co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę”.

Zgodnie z przytoczonym w tym przepisie art. 245 § 1 k.p.k., „[z]atrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednią z nimi rozmowę; w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, zatrzymujący może zastrzec, że będzie przy niej obecny”.

W ocenie Prezydenta niezgodna z konstytucyjnymi wzorcami kontroli jest zatem:

- 1) kompetencja Komisji do przesłuchania adwokata lub radcy prawnego będącego obrońcą w sprawie karnej, co do faktów, o których dowiedział się prowadząc sprawę,
- 2) kompetencja Komisji do przesłuchania adwokata lub radcy prawnego udzielającego porady prawnej zatrzymanemu, co do faktów, o których dowiedział się, udzielając porady prawnej.

2 czerwca 2023 r. Prezydent wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, przedkładając Marszałkowi Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3318/ IX kadencja). W wyniku prac legislacyjnych, 8 sierpnia 2023 r. weszła w życie ustawa 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1532; dalej: ustawa nowelizująca).

W art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej dodano do ustawy art. 29a pkt 1, którego treść jest następująca:

„Nie wolno przesłuchiwać jako świadków: (...) obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę”.

Wskutek wejścia w życie art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej Komisja utraciła zatem kompetencję do:

- 1) przesłuchania adwokata lub radcy prawnego będącego obrońcą w sprawie karnej, co do faktów, o których dowiedział się prowadząc sprawę,
- 2) przesłuchania adwokata lub radcy prawnego udzielającego porady prawnej zatrzymanemu.

Dodany do ustawy skutek nowelizacji art. 29a pkt 1 wyklucza zatem zaskarżony przez Prezydenta, w pkt 1 *petitum* wniosku, sposób rozumienia art. 32 ust. 1 ustawy. Obowiązujący art. 29a pkt 1 ustawy, dodany przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, przesądza bowiem, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego nie mogą być przesłuchane przez Komisję co do faktów objętych tą tajemnicą, w zakresie, o którym mowa w art. 178 pkt 1 k.p.k.

Treść art. 32 ust. 1 ustawy nie uległa zmianie po jej nowelizacji, w szczególności w dalszym ciągu Komisja może przesłuchiwać, co do zasady, osoby obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej i tajemnicy radcy prawnego i pozyskać w ten sposób dowody w prowadzonym postępowaniu, za wyjątkiem jednak dwóch obszarów ich wiedzy. Po wejściu w życie art. 29a pkt 1 ustawy, Komisja nie może bowiem przesłuchiwać: 1) obrońcy w sprawie karnej oraz 2) adwokata lub radcy prawnego udzielającego porady prawnej osobie zatrzymanej, co do wiedzy, jaką zdobyli oni w charakterze obrońcy lub w charakterze osoby udzielającej porady osobie zatrzymanej. Istniejąca przed nowelizacją możliwość przesłuchania adwokata lub radcy prawnego w tym zakresie, wynikająca z art. 32 ust. 1 ustawy, została zakwestionowana przez Prezydenta w pkt 1 *petitum* wniosku. Nie kwestionując zasadniczej możliwości przesłuchania osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy adwokackiej lub radcowskiej, określonej ogólnie w treści art. 32 ust. 1 ustawy, Prezydent zakwestionował możliwość ich przesłuchiwania wyłącznie co do wiedzy jaką zdobyli w charakterze obrońcy

w postępowaniu karnym lub udzielając porady prawnej osobie zatrzymanej. Mimo braku nowelizacji art. 32 ust. 1 ustawy, możliwość tę wyklucza obecnie treść art. 29a pkt 1 ustawy dodanego wskutek nowelizacji. Natomiast w pozostałym zakresie adwokat i radca prawny w dalszym ciągu mogą zostać przesłuchani przez Komisję, na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy, co do innych okoliczności, o których wiedzą wskutek innego rodzaju aktywności zawodowej, niż wskazana w art. 29a pkt 1 ustawy, czego Prezydent nie kwestionował w treści wniosku przedłożonego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W związku z powyższym Trybunał, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), postanowił umorzyć postępowanie w części określonej w pkt 1 *petitum* wniosku, w związku ze zbędnością wydania wyroku.

3. W punkcie 2 *petitum* wniosku Prezydent wniósł o zbadanie zgodności art. 36 pkt 1 ustawy 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.

Zgodnie z art. 36 pkt 1 ustawy, stwierdzenie przez Komisję działania określonej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz zarządzenie zastosowania co najmniej jednego ze środków zaradczych, o których była mowa w art. 37 ust. 1 ustawy, następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy, decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji są ostateczne. Ustawa nie przewidywała szczególnego trybu sądowej kontroli takiej decyzji, a zatem zgodnie z art. 16 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), podlegała ona zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.).

Prezydent zarzucił takiemu rozwiązaniu niezgodność z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prezydent zwrócił szczególną uwagę na możliwość zarządzenia przez Komisję w decyzji administracyjnej jednego ze środków zaradczych przewidzianych w art. 37 ust. 1 ustawy w postaci:

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 lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej.

Zdaniem Prezydenta konstytucyjne prawo do sądu zostało naruszone wskutek pozbawienia możliwości merytorycznej kontroli decyzji administracyjnej i w następstwie braku możliwości jej zmiany w całości lub części. Wynika to z istoty kontroli decyzji dokonywanej przez sądy administracyjne, która jest ograniczona do weryfikacji ich zgodności z prawem. W ocenie Prezydenta, wobec charakteru decyzji administracyjnej Komisji, sądowo-administracyjna kontrola takiej decyzji, ograniczona do oceny jej zgodności z prawem, nie spełnia standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Regulacja wskazanej materii została jednak zmieniona przez art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, dodający do ustawy art. 39a oraz art. 39b, których treść jest następująca:

„Art. 39a. 1. Osobie w stosunku do której została wydana decyzja administracyjna, o której mowa w art. 36 pkt 1, przysługuje od tej decyzji apelacja do sądu apelacyjnego. Apelację wnosi się do sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej oso-

by albo Sądu Apelacyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Komisji, w terminie miesiąca od dnia doręczenia tej osobie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 pkt 1.

2. Wniesienie apelacji powoduje, że decyzja administracyjna, o której mowa w art. 36 pkt 1, nie wywołuje skutków do czasu rozstrzygnięcia o apelacji przez sąd apelacyjny.

3. Komisja niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania apelacji, przekazuje apelację sądowi apelacyjnemu wraz z aktami postępowania oraz sporządzoną przez Komisję odpowiedzią na apelację.

4. Stronami postępowania w sprawie apelacji są osoba wnosząca apelację i Komisja.

5. Do postępowania w sprawie apelacji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.) dotyczące apelacji.

Art. 39b. 1. Od wydanego przez sąd apelacyjny prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia apelacji albo umorzenia postępowania przed sądem apelacyjnym przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

2. Do postępowania w sprawie skargi kasacyjnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej”.

W następstwie wejścia w życie art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, osobie, wobec której Komisja wydała decyzję administracyjną, nie przysługuje od tej decyzji skarga do sądu administracyjnego, tylko – zgodnie z art. 39a ust. 1 ustawy – apelacja do sądu apelacyjnego. Oznacza to, że kontrolując decyzję administracyjną Komisji, sąd ocenia decyzję merytorycznie i może ją uchylić w całości lub części. Innymi słowy sądowa kontrola takiej decyzji powiązana została z uprawnieniem sądu powszechnego do orzekania co do istoty sprawy.

Ponadto wskutek wejścia w życie art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej, art. 37 ustawy, przyznający Komisji kompetencję do zastosowania wskazanych środków zaradczych, został uchylony.

Natomiast art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej nadał nową treść art. 36 ustawy w następującej postaci:

„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

2) nie było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”.

W związku z powyższym Trybunał, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w części określonej w pkt 2 *petitum* wniosku, w związku ze zbędnością wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.