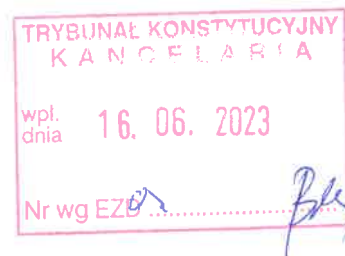




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

Warszawa, dnia 16 czerwca 2023 r.



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Na podstawie **art. 191 ust. 1 pkt 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę 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**.

UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2023 r. Marszałek Sejmu na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej: ustawa).

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu w dniu 1 grudnia 2022 r. jako projekt poselski (druk sejmowy nr 2838). Rozwiązania zawarte w ustawie stanowiły przedmiot prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Trzecie czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się w dniu 14 kwietnia 2023 r. Następnie ustawa została przekazana do Senatu, który w uchwale podjętej w dniu 11 maja 2023 r. odrzucił ustawę. Głosowanie w Sejmie nad stanowiskiem Senatu odbyło się w dniu 26 maja 2023 r. W głosowaniu Sejm odrzucił uchwałę Senatu odrzucającą ustawę.

Celem ustawy jest utworzenie Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (dalej: Komisja). Wnioskodawcy ustawy, przywołując kontekst obecnej sytuacji międzynarodowej wskazywali w uzasadnieniu, że zaistniałe okoliczności wymagają podjęcia działań nadzwyczajnych, które zmierzają do ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej. „Stąd też potrzeba powołania Komisji, która dokona całościowego przeglądu wpływów rosyjskich, które zagrażają bezpieczeństwu wewnętrznemu Rzeczypospolitej Polskiej” (zob.

uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, zawartego w druku sejmowym nr 2838, s. 1).

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.

W moim przekonaniu, konieczność ochrony interesu publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności wobec rosyjskiej agresji w Ukrainie i wywołanym nią kryzysie energetycznym, jest oczywistym zadaniem władz i nie wymaga szerszego uzasadnienia. Bez wątplenia pozytywnie należy ocenić dążenie ustawodawcy do wzmocnienia jawności i

transparentności życia publicznego oraz mechanizmów podejmowania decyzji, poprzez zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich na działalność funkcjonariuszy publicznych, kadry kierowniczej wyższego szczebla oraz innych osób, które w istotny sposób, czy to w sferze medialnej, czy społecznej, mogły wywierać wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej. Pozytywnie oceniam również rozwiązania legislacyjne zakładające utworzenie Komisji, jej powołanie oraz wykonywanie przez nią powierzonych zadań. Dostrzegam również zasadność wzruszenia decyzji administracyjnych, które zostały wydane wskutek wpływów rosyjskich na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiając opinii publicznej swoje decyzje odnośnie do ustawy podkreślałem, że wybrana w sposób odpowiedzialny Komisja, działająca z pełnym poszanowaniem praw osób przed nią stających i gwarancjami prawidłowo ukształtowanej drogi sądowej kontroli wydawanych decyzji administracyjnych, służy polskiej racji stanu.

Z uwagi na powyższe okoliczności, w dniu 29 maja 2023 r. podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy i przekazaniu jej do publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa została ogłoszona w dniu 30 maja 2023 r. pod adresem publikacyjnym Dz. U. poz. 1030 i weszła w życie w dniu 31 maja 2023 r.

Pomimo tego, że założenia i cele, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy, zasługują w pełni na aprobatę, to analiza pewnych aspektów konstytucyjnych wskazuje, że 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 (dalej: k.p.k.) osób obowiązanych 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. Powyższe wątpliwości były również podnoszone w trakcie wymiany stanowisk, do której dochodziło w trakcie dyskusji na etapie prac legislacyjnych dotyczących ustawy.

Należy jednocześnie wskazać, że z uwagi na wskazane wątpliwości, jak również podkreślając prawo ustawodawcy do tworzenia instytucji prawnych i organów oraz określania ich właściwości i kompetencji, w dniu 2 czerwca 2023 r. złożyłem do 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, zawarty w druku sejmowym nr 3318. Zaproponowane przeze mnie regulacje zmierzają do ograniczenia możliwości przesłuchiwania przez Komisję jako świadków m.in. obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1 k.p.k., co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę. Zaproponowane przepisy obejmują również propozycję uchylenia z ustawy katalogu środków zaradczych, zawartych w art. 37 ustawy. W mojej opinii Komisja powinna zachować kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających, że działanie osoby było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie zaproponowałem odmienny sposób ukształtowania drogi sądowej w przypadku odwołania od decyzji. Osobie, wobec której została wydana decyzja, przysługiwać będzie apelacja do sądu apelacyjnego, rozpatrywana na zasadach dotyczących apelacji w postępowaniu cywilnym, a następnie skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Stoję na stanowisku, że wybór powyższego rozwiązania w większym stopniu urzeczywistni konstytucyjne prawo do sądu, poprzez zapewnienie wnikliwego rozpoznania sprawy i szerokiej, merytorycznej kontroli decyzji administracyjnej.

Niezależnie od wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w sprawie zmiany ustawy, zasadne jest poddanie jej przepisów dotyczących dostępu do tajemnicy adwokackiej oraz tajemnicy radcy prawnego, a także regulacji dotyczącej decyzji administracyjnej wydawanej przez Komisję w zakresie prawa sądu, kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej suwerenność i bezpieczeństwo, w tym ochrona interesów gospodarczych, powinno być w działaniach podejmowanych przez organy władzy publicznej stawiane na pierwszym miejscu. Niezbędne jest jednak, aby przepisy urzeczywistniające powyższe wartości, wprowadzane były w sposób zapewniający realizację innych wartości konstytucyjnych. Potrzeba usunięcia zasygnalizowanych wątpliwości wymaga udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone ustawą regulacje odpowiadają standardom konstytucyjnym.

I. Zarzut niezgodności 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 z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji

Zakwestionowany w pkt I *petitum* wniosku art. 32 ust. 1 ustawy stanowi: „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.” Kolejne przepisy art. 32 stanowią: „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.”.

Ustawodawca, pomimo tego, że postępowanie przed Komisją jest postępowaniem administracyjnym, odstąpił do 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 decydem w zakresie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w postępowaniu administracyjnym jest osoba obowiązania do jej zachowania, a nie organ administracji publicznej.

Poddana kontroli regulacja, poprzez dopuszczenie uchylenia tajemnicy adwokackiej i radcowskiej dotyka newralgicznej materii związanej z prawem jednostki do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz prawa do obrony wynikającego z art. 42 ust. 2, a także narusza art. 2 Konstytucji w zakresie zasady określoności prawa oraz zasady proporcjonalności.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do istoty tajemnicy adwokackiej i radcowskiej. Powyższe formy tajemnicy zawodowej zostały uregulowane zarówno na poziomie przepisów ustawowych, jak i kodeksów deontologicznych wskazanych samorządów prawniczych.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 poz. 1184 i 1268; dalej: u.p.o.a.): „1. Adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej. 2. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie może być ograniczony w czasie. 3. Adwokata nie można zwolnić od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej co do faktów, o których dowiedział się udzielając pomocy prawnej lub prowadząc sprawę. 4. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie dotyczy informacji: 1) udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, 2) przekazywanych na podstawie przepisów rozdziału 11a działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa [...] - w zakresie określonym tymi przepisami.” Wskazane unormowanie dopełnia przepis § 19 Kodeksu Etyki Adwokackiej (Uchwała Nr 230/2022 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 22 września 2022 r.), który stanowi m.in., że: „1. Adwokat zobowiązany jest zachować w tajemnicy oraz zabezpieczyć przed ujawnieniem lub niepożądanym wykorzystaniem wszystko, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych. 2. Znajdujące się w aktach adwokackich materiały objęte są tajemnicą adwokacką. 3. Tajemnicą objęte są nadto wszystkie wiadomości, notatki i dokumenty dotyczące sprawy uzyskane od klienta oraz innych osób, niezależnie od miejsca, w którym się znajdują. [...] 7. Obowiązek przestrzegania tajemnicy zawodowej jest nieograniczony w czasie. 8. Adwokatowi nie wolno zgłaszać dowodu z zeznań świadka będącego adwokatem lub radcą prawnym w celu ujawnienia przez niego wiadomości uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu.”

Odpowiednio art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 2022 poz. 1166; dalej: u.o.r.p.) stanowi: „1. Zawód radcy prawnego może wykonywać osoba, która spełnia wymagania określone niniejszą ustawą. 2. Radca prawny wykonuje zawód ze

starannością wynikającą z wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego. 3. Radca prawny jest obowiązany zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej. 4. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie może być ograniczony w czasie. 5. Radca prawny nie może być zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej co do faktów, o których dowiedział się udzielając pomocy prawnej lub prowadząc sprawę. 6. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie dotyczy informacji: 1) udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, 2) przekazywanych na podstawie przepisów rozdziału 11a działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa [...] – w zakresie określonym tymi przepisami.” Z kolei w myśl art. 9 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (Uchwała Nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego): „Dochowanie tajemnicy zawodowej jest prawem i obowiązkiem radcy prawnego. Stanowi podstawę zaufania klienta i jest gwarancją praw i wolności.”

Nie 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; 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.

Obowiązek 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 wątpienia 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.

Zagadnienie 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.

Jak 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, obowiązanej 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 zaufania publicznego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, z. 4, s. 35 i nast.). Powyższe rozważania można odnieść także do relacji pomiędzy tajemniczą obrończą i tajemnicą radcowską.

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.

Należałoby 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.

W tym kontekście należy także wskazać, 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). 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). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06) 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.

Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa

Przepis art. 2 Konstytucji statuuje podstawową zasadę ustrojową stanowiącą, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi punkt wyjścia do odkodowania z niej kolejnych, szczegółowych zasad konstytucyjnych, na których powinien opierać się porządek prawny Rzeczpospolitej. Z zasady tej wyodrębniono nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa. Określoność prawa oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa. W wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt Kp 5/08 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepisy prawne powinny być „[...] formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza zaś obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy mogą oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności obowiązków i praw, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.”. Zasada określoności była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, w tym również takich, które zwracały uwagę na fakt, że stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji, stanowiącej konsekwencję nieostrości języka w którym redagowane są teksty prawne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2010 r. sygn. akt K 8/08). Jednocześnie należy mieć na uwadze, że przełamanie zasady określoności będzie prowadziło do stanu niepewności, co do sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie ukształtowania treści normy organom stosującym prawo. W swym dorobku orzeczniczym Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił

kryteria przeprowadzania oceny spełniania przez przepis prawa wymogów określoności. „Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie - przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyroki z: 30 października 2001 r., K 33/00, 27 listopada 2006 r., K 47/04, 22 stycznia 2013 r., P 46/09 i 29 lipca 2014 r., P 49/13)” (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, oprac. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015 r., s. 66 oraz przywołane tam orzeczenia Trybunału). Jak podkreśla się również w doktrynie, „[...] jeżeli można mieć wątpliwości, czy samo „nadanie brzmienia utrudniającego ustalenie treści ... unormowania” narusza zasadę określoności prawa (K 42/02 z 20 IV 2005, OTK ZU 2005, seria A, nr 4, poz. 38, s. 505), o tyle z pewnością naruszają tę zasadę przepisy wywołujące poważne rozbieżności interpretacyjne w sferze jego stosowania (zob. K 27/03 z 8 III 2005, OTK ZU 2005, seria A, nr 3, poz. 22, s. 207). Dotyczy to jednak tylko regulacji, która „wywołuje zasadnicze, nieusuwalne trudności interpretacyjne, zarówno gdy chodzi o ustalenie zakresu jej zastosowania, jak i znaczenie poszczególnych terminów (pojęć), a także w związku z ustaleniem właściwych relacji tych przepisów do innych regulacji” (K 38/04 z 13 IX 2005, OTK ZU 2005, seria A, nr 8, poz. 92, s. 1103).” (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, s. 52-53).

Mając na względzie powyższe 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.

Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności

W opinii wnioskodawcy 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 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, budzi wątpliwości prawnokonstytucyjne również w zakresie zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

W opinii wnioskodawcy, 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.

Jak odnotowuje doktryna: „Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę proporcjonalności jako klauzulę limitacyjną z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyr. z: 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96; 13.3.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26; 9.7.2012 r., P 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 75; 31.1.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 7; 12.2.2014 r., K 23/10, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 10). Po wejściu w życie Konstytucji RP TK zaczął różnicować podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności: 1) z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako warunek ograniczania konstytucyjnych praw; 2) zasada proporcjonalności jako ograniczenie swobody ustawodawcy ze względu na ograniczenie przedmiotowych zasad konstytucyjnych (wyr. z 28.2.2012 r., K 5/11, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 16). (...) Co do drugiej z podstaw wymienionych powyżej, czyli zasady proporcjonalności jako ograniczenia swobody ustawodawcy ze względu na ograniczenie przedmiotowych zasad konstytucyjnych, zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdz. II Konstytucji RP do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych), może być

poszukiwany w art. 2 Konstytucji RP, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (zob. wyr. TK z: 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96; 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30; 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102; 26.11.2007 r., P 24/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 126; 26.5.2010 r., P 29/08, OTK-A 2010, Nr 4, poz. 35; 28.2.2012 r., K 5/11, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 16). W wyr. z 18.10.2011 r. (SK 2/10, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 83) TK przypomniał, że zasada proporcjonalności ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. W takich sytuacjach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. np. wyr. TK z: 27.5.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34; 13.3.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26; 24.11.2008 r., K 66/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 158).” (P. Tuleja, *Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 232 i 233).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. akt K 23/10, 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 szczególny 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).”.

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).

Mając 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.

Trybunał Konstytucyjny ustalając treść zasady proporcjonalności w przywołanym wyżej wyroku w sprawie K 23/11 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.

Na mocy art. 32 ust. 1 ustawy zakwestionowanego w pkt I *petitum* wniosku „Osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej oraz tajemnicy radcy prawnego mogą być przesłuchane co do faktów objętych tajemnicą, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione”. W przekonaniu wnioskodawcy 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.

Odnosić w tym miejscu należy, że 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, lub spółka, w której prawa z akcji albo udziałów należą do Skarbu Państwa) obowiązek zapewnienia dostępu do wszelkich materiałów i dokumentów, łącznie z materiałami i dokumentami zawierającymi informacje niejawne i tajemnicę przedsiębiorstwa, niezbędnych do wykonywania zadań Komisji. Co istotne, Komisja ma również dostęp do akt postępowania przygotowawczego i sądowego (art. 16 ust. 3 ustawy).

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.

Odnosić także należy, że 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.).

Mając na uwadze powyższe 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.

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego punktem wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalnego ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją a „Trybunał Konstytucyjny interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 dnia kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Dotyczy to również innych generalnych zasad wyprowadzonych na gruncie Konstytucji, m.in. (...) zasady proporcjonalności regulacji do jej celu.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10).

Z uwagi na przedstawione argumenty, art. 32 ust. 1 w zakresie określonym w pkt I *petitum* może budzić wątpliwość, co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

Uznanie, 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.

Zarzut naruszenia art. 42 ust. 2 Konstytucji

Postępowanie przed Komisją jest postępowaniem administracyjnym. Stroną tego postępowania może być jednak osoba, wobec której toczy się równolegle 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 równolegle 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.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji, każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. W doktrynie podkreśla się, że w trakcie postępowania karnego dochodzi do ograniczenia podstawowych dóbr osobistych człowieka, w związku z tym do rangi konstytucyjnej podniesiono pewne zasady prowadzenia tego postępowania. Prawo do obrony, oznacza „[...] możliwość podejmowania wszelkich działań niesprzecznych z prawem, które w przekonaniu osoby poddanej temu postępowaniu mogą potwierdzić jego wersję zdarzeń (w trakcie których dojdzie miało do popełnienia zarzucanego czynu) oraz jego niewinności lub występowanie określonego charakteru winy. (...) Bardzo istotnym ułatwieniem podejmowania działań "obronnych" jest gwarancja korzystania w procesie karnym z "obrońcy". Chodzi tu o osoby szczególnie biegłe w sprawach prawnych, które są w stanie wykorzystać wszelkie możliwości, jakie istnieją w przepisach, w celu podważania wysuwanych zarzutów. Nie idzie więc tu o możliwość wskazania osób, których zeznania mogłyby w jakikolwiek sposób pomóc podejrzanemu, lecz o powołanie swoistych pełnomocników procesowych, działających w jego interesie. To ostatnie stwierdzenie jest stwierdzeniem kluczowym. Obrońca działa w interesie podejrzanego, a nie jest czynnikiem mającym doprowadzić do pełnej rekonstrukcji zachowania się podejrzanego w związku z zarzucanym mu czynem.” (zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 42, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, s. 8-9).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w sposób bardzo jasny łączy tajemnicę obrończą z gwarancją konstytucyjnego prawa do obrony. „Doniosłość tajemnicy obrończej jako gwarancji konstytucyjnego prawa do obrony, a zarazem konieczność jej intensywniejszej ochrony, wiąże się [...] ze szczególną specyfiką procesu karnego, w ramach którego są rozstrzygane kwestie istotne z punktu widzenia statusu jednostki, jak kwestia pozbawienia wolności osobistej i korzystania z praw publicznych. Mając to na uwadze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wielokrotnie wskazywano, że dla efektywnego korzystania z pomocy obrońcy niezbędne jest zachowanie poufności komunikatów przekazywanych obrońcy przez oskarżonego (podejrzanego) (zob. wyrok z 11 grudnia 2012 r., sygn. K 37/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 133, cz. III, pkt 3 oraz cytowane tam orzecznictwo TK i ETPC).

Także w doktrynie podkreśla się, że: „[...] rozwiązanie zawarte w art. 178 pkt 1 k.p.k. ma swoje zakorzenienie w art. 42 ust. 2 Konstytucji, z którego można zrekonstruować prawo podmiotowe każdego, komu przysługuje prawo do obrony, do nieskrępowanego, niemonitorowanego i nieograniczonego kontaktu z obrońcą, umożliwiającego pełną wymianę informacji, w tym z oczywistych powodów dotyczących aspektów, które z uwagi na status procesowy korzystającego z prawa do obrony objęte są sferą jego autonomii. Decyzja co do ujawnienia tych danych należy do wyłącznej kompetencji korzystającego z prawa do obrony, i z tej perspektywy ma swoje zakorzenienie w uprawnieniach do odmowy składania wyjaśnień oraz gwarancji braku jakichkolwiek możliwości wpływania na broniącego się w kierunku uzyskania samooskarżenia lub podania jakichkolwiek informacji związanych bezpośrednio lub pośrednio z prowadzonym postępowaniem, a w szczególności stanowiącym jego przedmiot zdarzeniem faktycznym. W tym zakresie zakaz przewidziany w art. 178 pkt 1 k.p.k. stanowi naturalne dopełnienie tego uprawnienia” (zob. P. Kardas, *op. cit.*, s. 41).

W ramach prawa do obrony, które przysługuje każdemu, wobec kogo prowadzone jest postępowanie karne, wyróżnia się wiele poszczególnych uprawnień. Wśród nich znajduje się m.in. prawo do posiadania i korzystania z pomocy obrońcy a także prawo do wyboru sposobu obrony i prawo do swobody wypowiedzi (zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 42 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-89*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1056-1058). Prawo do posiadania i korzystania z pomocy obrońcy sprowadza się zarówno do prawa do powołania obrońcy, jak i prawa do korzystania z jego pomocy, co zasadniczo polegałoby na działaniu obrońcy na rzecz oskarżonego (*ibidem*, s. 1058). Prawo do wyboru sposobu obrony akcentuje zasadniczy charakter i istotę prawa do obrony i pozwala

podejmować jednostce takie działania, które w jego przekonaniu będą prowadziły do najkorzystniejszego rozstrzygnięcia procesowego (*ibidem*, s. 1057). Z kolei prawo do swobody wypowiedzi jest stanem, w którym oskarżony składa oświadczenia zgodnie z własną wolą (*ibidem*, s. 1058), przy czym elementem tej swobody jest tzw. prawo do milczenia, z którego nie można wyciągać negatywnych konsekwencji dla jednostki.

Art. 32 ust. 1 ustawy w zakresie wskazanym w pkt I *petitum* wniosku może pozostawać w kolizji z powyższymi uprawnieniami. 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, *Obróńca 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.

Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji

Art. 45 ust. 1 Konstytucji określa prawo do sądu, stanowiąc, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jak wskazuje się w doktrynie, prawo do sądu zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji oznacza uznanie znaczenia sądu dla ostatecznego określania statusu prawnego jednostki. W art. 45 ust. 1 „[...] prawo do sądu występuje jako jedno z praw osobistych, jako prawo człowieka gwarantujące jego godność, wolnościowy status, poczucie bezpieczeństwa i stwarzające swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy” (zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, s. 2).

Charakteryzując prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji wymienia się zdekodowane poszczególne części składowe tego prawa, tj.: 1) prawo dostępu do sądu, rozumiane jako prawo do uruchomienia procedury przed sądem będącym sądem właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz wreszcie 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. W ten sposób na temat treści normatywnej tego wzorca wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny (tak w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, 24 października 2007 r., sygn.

akt SK 7/06, 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09 i 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12). Trybunał zwracał jednocześnie uwagę, że na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji należy mówić o prawie do sądu zarówno w ujęciu formalnym (tj. dostępności drogi sądowej w ogóle), jak i w ujęciu materialnym (tj. możliwości uzyskania skutecznej prawnie ochrony swoich praw i interesów na drodze sądowej; zob. np. wyrok z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17, z dnia 15 kwietnia 2021 r. sygn. akt SK 97/19).

Zgodnie z treścią prawa do sądu, uregulowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednym z kluczowych komponentów tego prawa, jest prawo do odpowiedniego (sprawiedliwego) ukształtowania postępowania sądowego (zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-89*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1127). Z perspektywy omawianej tutaj problematyki szczególnie znaczenie ma natomiast ten aspekt wskazanego uprawnienia, który gwarantuje jednostce (stronie postępowania) rzetelny i uczciwy proces oraz sprawiedliwe rozpoznanie sprawy. Ich znaczenie sprowadza się przede wszystkim do założenia, że istnieją pewne nieodzowne gwarancje konstytuujące sytuację procesową podmiotów, których prawo do sądu jest realizowane w postępowaniu, stosownie do ich roli w tym postępowaniu, a także przy uwzględnieniu jego przedmiotu i charakteru (*ibidem*, s. 1132; zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05; 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06).

Jedną 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.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analiza przepisów ustawy w zakresie przedstawionym w pkt I wniosku pozwala na podnoszenie wątpliwości konstytucyjnych, co do zgodności treści przepisu wskazanego w pkt I *petitum* wniosku – art. 32 ust. 1 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 z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

II. Zarzut niezgodności 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

Ustawa 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.

Kontekst 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.

Okolicznością 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.

Środki 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.

Istotne 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, 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.

Wskazany w pkt II *petitum* wniosku wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowiący, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

W Konstytucji wyodrębniono dwa piony sądownictwa: sądownictwo powszechne z sądownictwem wojskowym wraz z rolą Sądu Najwyższego oraz sądownictwo administracyjne (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Między tymi pionami sądownictwa nie ma żadnych powiązań organizacyjnych, funkcjonalnych czy orzecznich, przy czym norma art. 184 Konstytucji jednoznacznie ogranicza zakres kognicji sądów administracyjnych do spraw związanych z kontrolą administracji publicznej.

Przyjęcie w ustawie kompetencji do rozpoznawania spraw dotyczących środków zaradczych przez sądy administracyjne może budzić wątpliwości co do zgodności z porządkiem konstytucyjnym, w kontekście oceny charakteru tych spraw, jak również procedury postępowania przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Powszechnie przyjmuje się, że istotą prawa do sądu w sprawach wynikających z działań administracji publicznej jest przyznana adresatowi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, możliwość zainicjowania przed sądem administracyjnym postępowania służącego skontrolowaniu działalności administracji z punktu widzenia zgodności z prawem. Natomiast ze względu na zakres kognicji sądów administracyjnych, określony w art. 184 Konstytucji, w zakresie treści prawa do sądu nie należy uprawniać do uzyskania wyroku rozstrzygającego sprawę administracyjną, zastępującego decyzję, czy inny akt organu administracji. Jednostka może oczekiwać od sądu uchylecia aktu niezgodnego z prawem i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracji, który będzie związany oceną prawną i wskazaniem sądu.

Zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowoadministracyjnej, zadaniem sądownictwa administracyjnego jest, co do zasady, kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Oznacza to, że charakter spraw dotyczących orzekania o środkach zaradczych poddaje w wątpliwość zasadność orzekania w takich sprawach przez sądy administracyjne. Nie bez znaczenia jest również fakt, że są to w istocie sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego, natomiast sądy administracyjne, co do zasady, takiego postępowania nie prowadzą. Również procedura, w której sprawy dotyczące orzekania o środkach zaradczych miałyby być rozpatrywane, jak również charakterystyka ustrojowa sądów administracyjnych, mogą budzić wątpliwości pod względem zasadności przekazania tego rodzaju spraw tym sądom. Również w doktrynie wskazuje się, że powierzenie w art. 184 Konstytucji kontroli

działalności administracji publicznej sądom administracyjnym nie ma jednak kategorycznego charakteru w tym sensie, aby wykluczone było przekazanie przez ustawodawcę tego zadania, w niektórych sprawach, innym sądom – pod warunkiem racjonalności – w świetle innych wartości konstytucyjnych – uzasadnienia takiego rozwiązania i zachowania nadrzędnego wymagania efektywnej ochrony prawnej (zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-89*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1124).

Istotne jest również, że skoro sądy administracyjne zajmują się kontrolą działalności administracji, to postępowanie przed tymi sądami jest dostosowane do orzekania o charakterze kasacyjnym, a nie reformatoryjnym. Sąd administracyjny nie posiada kompetencji do przejęcia sprawy do końcowego załatwienia, lecz orzeka co do zasady w przedmiocie legalności zaskarżonego aktu, co skutkuje uchYLENIEM aktu i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji (np. por. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08). Przekłada się to na treść uprawnień stron postępowania przed sądem administracyjnym, np. na reguły postępowania dowodowego. Sąd administracyjny nie ustala bowiem stanu faktycznego sprawy (np. por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II FSK 1772/08). Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia sprawy.

Natomiast okoliczność, że sąd powszechny pozostaje władny w zakresie możliwości uchylecia lub zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji, powoduje, że mamy do czynienia z sądową kontrolą powiązaną z uprawnieniem do orzekania co do istoty sprawy, a więc poddaniem treści rozstrzygnięć kontroli merytorycznej, a nie wyłącznie kontroli pod kątem legalności charakterystycznej dla sądownictwa administracyjnego. Z tych też względów powstaje zasadnicza wątpliwość, czy sprawy dotyczące stosowania środków zaradczych nie powinny być rozpatrywane w zakresie odwoławczym w ramach sądownictwa powszechnego.

Również w świetle dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego można przyjąć, że sprawiedliwość proceduralna stanowi w istocie odzwierciedlenie nakazu takiego ukształtowania rozwiązań procesowych, aby zapewniały one, że sprawa zostanie należycie i sprawiedliwie rozpoznana, z poszanowaniem uprawnień stron i uczestników postępowania, które powinny być traktowane w sposób podmiotowy (np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, 26 lutego

2008 r., sygn. akt SK 89/06, 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06, 12 lipca 2011 r. sygn. akt SK 49/08) (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1-89*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1131).

Kwestia oceny właściwości sądów staje się szczególnie istotna w kontekście oceny charakteru wprowadzanych ustawą środków zaradczych - ocena przyjętych w ustawie regulacji dotyczących stosowania środków zaradczych pozwala na uznanie ich za środki o charakterze represyjnym. W szczególności odnosi się to do środka zaradczego określonego w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy jakim jest zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat. Dodatkowo tezę o represyjnym charakterze środków zaradczych wzmacnia podobieństwo stosowanego przez Komisję środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat z określonymi w art. 39 pkt 2 i 2aa ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny środkami karnymi w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska, czy zakazu zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu lub pracy w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego.

Należy przy tym mieć na względzie, iż zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy wydanie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 pkt 1, powoduje, że osoba, wobec której została wydana decyzja administracyjna, nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym. Powyższa norma wzmacnia więc ocenę, iż środek zaradczy określony w art. 36 pkt 1 stanowi w istocie rodzaj kary mogącej stanowić znaczącą dolegliwość dla osoby, wobec której została orzeczona.

Zwrócić należy także uwagę na istotną okoliczność dotyczącą zakresu postępowania przed Komisją odnośnie do stosowania środków zaradczych. Ustawodawca wskazał w art. 37 ust. 3 ustawy, iż do środka zaradczego, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2, stosuje się przepisy art. 32 ust. 2 i 3, art. 154 ust. 2 oraz art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 oraz z 2023 r. poz. 1030). W ustawie przyjęto, że decyzja o orzeczeniu przez Komisję środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (art. 37 ust. 4 oraz art. 45 pkt 1 ustawy). Ustawodawca uznał, że powyższy środek zaradczy jest

rodzajowo tożsamy z orzekanym w postępowaniu dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Należy jednak wskazać, iż ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jednoznacznie określa, iż orzekany w tym postępowaniu powyższy zakaz stanowi karę (art. 31 ust. 1 pkt 4), a ponadto jednoznacznie przesądza, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (art. 19 ust. 1). Ponadto odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia, przy czym nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych (art. 19 ust. 2). Równocześnie w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały jednoznacznie przyjęte regulacje dotyczące dyrektyw wymiaru kary (art. 33 i art. 34), które nie występują w przypadku regulacji dotyczących środków zaradczych. Należy więc uznać, iż ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyjęła w zakresie dotyczącym orzekania kar zasady dotyczące gwarancji wynikających z regulacji prawnych. Tak więc przepisy odnoszące się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez stosowanie precyzyjnych norm określających zasady odpowiedzialności oraz przyjęcie szerokich ram gwarancyjnych dotyczących procedury postępowania pozostawiły organom orzekającym o tym zakresie odpowiedzialności znacznie mniejszy zakres uznaniowości rozstrzygania, niż wynikający z ustawy. Powyższa okoliczność jest tym bardziej istotna w kontekście przyjętego przez ustawę szerokiego zakresu uznania w działaniu Komisji (np. wskazana w art. 5 ust. 3 przesłanka istnienia prawdopodobieństwa ponownego dokonywania czynności wskazanych w ustawie).

Analiza regulacji ustawy wywołuje więc uzasadnione wątpliwości, czy sprawy dotyczące stosowania przez Komisję środków zaradczych nie mają jednak odmiennego charakteru, niż rozstrzygnięcia podejmowane w ramach postępowania administracyjnego. Przy rozpoznawaniu tych spraw może mieć decydujące znaczenie dokonywanie oceny sposobu zachowania się osób objętych postępowaniem przed Komisją i podejmowanie rozstrzygnięć

związanych z uznaniem Komisji odnośnie do spełnienia określonych w ustawie przesłanek umożliwiających zastosowanie środka zaradczego.

Charakter spraw objętych właściwością Komisji oraz powyższy zakres postępowania Komisji w żaden sposób nie korelują z dotychczasową funkcją sądów administracyjnych, które, co do zasady, nie prowadzą postępowania dowodowego oraz badają akty stosowania prawa wyłącznie pod kątem ich legalności. W postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadka czy przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, np. opinii grafologicznej, a więc dowodów, które mogą mieć istotne znaczenie dla podstawy i rodzaju rozstrzygnięcia przez Komisję. Wyjątkowa zaś możliwość przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, o której mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., służy ocenie zgodności zaskarżonego aktu z prawem, a nie dokonywaniu przez sąd administracyjny ustaleń faktycznych stanowiących podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy zakończonej zaskarżonym aktem. Sąd administracyjny nie może wyjaśniać w postępowaniu sądowoadministracyjnym faktów, które kształtują stan faktyczny sprawy administracyjnej, w przeciwieństwie do postępowań, które toczą się przed sądami powszechnymi. Co także ważne, dowód z dokumentu, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a, może być wyłącznie dowodem uzupełniającym i nie może prowadzić do wydłużenia postępowania sądowoadministracyjnego. Tymczasem ustawy dotyczące postępowań przed sądami powszechnymi zawierają rozbudowane regulacje w zakresie zasad prowadzenia postępowania dowodowego, przyjmując szeroki zakres możliwych działań dowodowych (np. badanie dokumentów, przesłuchanie świadków i stron, powołanie biegłego) i prowadząc do możliwości samodzielnego, wszechstronnego ustalenia przez sąd powszechny stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji stwarzają szersze możliwości ponownego, merytorycznego zbadania sprawy, będącej przedmiotem kontroli sądowej sądu powszechnego.

Powyższe potwierdza, iż wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne jest rodzajowo zupełnie odrębny od sprawowanego przez sądy powszechne. To nie sądy administracyjne powinny być sądami orzekającymi w przedmiocie przypisania jednostce czynu naruszającego prawo. Sądy administracyjne nie dysponują również odpowiednimi narzędziami do weryfikacji, czy kara została wymierzona na poziomie sprawiedliwym.

Reasumując, za zasadną należy uznać wątpliwość, czy w sprawach takich nie powinny orzekać sądy powszechne. Powyższe oznacza, że w świetle wskazanego standardu wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a dotyczącego: rodzaju spraw, charakterystyki ustrojowej danego typu sądu, czy wreszcie stosowanej przed tym sądem procedury, można mieć wątpliwości odnośnie do racjonalności i konstytucyjności przyjętych rozwiązań w odniesieniu do wynikającej z ustawy kompetencji sądów administracyjnych w sprawach dotyczących stosowania przez Komisję środków zaradczych i jego skutków w sferze prokonstytucyjnego definiowania sądu właściwego.

Dokonując oceny regulacji wprowadzonych ustawą o Komisji należy wskazać, iż zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji obowiązkiem ustrojodawcy jest zagwarantowanie prawa do właściwego sądu. Tymczasem analiza wprowadzonych regulacji uzasadnia wątpliwości w zakresie zgodności przyjętych rozwiązań z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście oceny, czy wprowadzana procedura oznacza, że sprawy będą rozstrzygane przez właściwy sąd. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje jednostce (w tym wypadku osobie, której działanie zostało uznane za działanie pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej) prawo do rzetelnego rozpoznania jej sprawy przez właściwy sąd. Sąd właściwy w rozumieniu konstytucyjnym należy przy tym interpretować także jako sąd kompetentny, przygotowany i zdolny do podjęcia sprawiedliwego orzeczenia (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07). Uzasadnione więc są wątpliwości, że ze względu na charakter spraw rozstrzyganych przez Komisję, a także generalny sposób prowadzenia postępowań przez sądy administracyjne, sądy te mogą nie spełniać warunku właściwego sądu odpowiednio przygotowanego do rozpoznawania tych spraw.

Również w literaturze podkreśla się w odniesieniu do kognicji sądów administracyjnych, że arbitralne i ustrojowo nieuzasadnione przekazywanie pewnych kompetencji – w przypadku ustawy do sądów administracyjnych – może stanowić naruszenie prawa do sądu właściwego, tj. również takiego, który nie tylko nie jest merytorycznie przygotowany do rozpatrywania konkretnych spraw, ale i również takiego, który nie dysponuje właściwymi i jemu bezpośrednio dedykowanymi „instrumentami proceduralnymi” (zob. M. Wiącek, *Komentarz do art. 184, [w:] Konstytucja. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). Także Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd znaczy między innymi, że kompetencje sądów powinny być tak ukształtowane, by zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wolności i praw jednostki. Takie określenie gwarantuje dostęp do sądu, nie jest jednak wystarczające z

punktu widzenia prawa do sądu właściwego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konieczne jest zatem określenie w obowiązujących przepisach, który sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy. W związku z powyższym przepisy określające właściwość sądu mają nie tyle charakter porządkowy, co gwarancyjny. Charakter ten wynika z konstytucyjnego prawa do bycia sądzonym przez sąd właściwy. Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania - czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa. Innymi słowy sama Konstytucja wyznacza w dużej mierze zakres przedmiotowy prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. Ts 59/03)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

W kontekście ustawy można wskazać również na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie o sygn. akt P 12/01, w którym Trybunał podniósł, iż ważne znaczenie mają, przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odniesienia dotyczące związków spraw administracyjnych z cywilnymi. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego za sprzeczne z Konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna (por. wyrok z dnia 10 lipca 2000 r. sygn. akt SK 12/99). Istotne znaczenie dla rozwiązań przyjętych w ustawie ma także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie o sygn. akt K 21/99, w którym stwierdzono, iż: „Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy nie tylko obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, zapewniającej ochronę sądową, ale także obowiązek określenia sądu, który byłby ze względu na charakter sprawy najbardziej odpowiedni do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia. Na ustawodawcy ciąży zatem, w szczególności w przypadku wyłączenia właściwości NSA w sprawach administracyjnych, obowiązek wyraźnego określenia kognicji innego sądu. W przedmiotowej sprawie mogły być wzięte pod uwagę różne warianty, w tym także przekazanie sporów pojawiających się w związku z postępowaniem sprawdzającym – do właściwości sądów powszechnych”. Z treści art. 45 ust 1 Konstytucji nie wynika, że w odniesieniu do wszelkich spraw istnieje możliwość czy też konieczność automatycznego podporządkowania ich kognicji konkretnego rodzaju sądu.

Rozstrzygnięcie tego problemu należy bez wątpienia do kompetencji ustawodawcy. Ważne jest to, aby ze względu na charakter sprawy był to sąd najbardziej odpowiedni do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia.

Należy więc uznać, iż istota prawa do sądu nie wyczerpuje się w tym, że w danej sprawie orzeka sąd, który ma możliwość wydania prawem przewidzianego rozstrzygnięcia. Jak już była mowa, nie mniejsze znaczenie ma bowiem prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości. Istotne jest bowiem, że sądy administracyjne ze względu na ich konstytucyjne zdefiniowanie, jak i zakres swoich kompetencji, mogą nie być właściwe do wykonywania roli sądu w zakresie oceny zasadności rozstrzygnięć Komisji odnoszących się do środków sankcyjnych nakładanych w postępowaniu przed Komisją.

Jak wskazano powyżej kontrola sądowa decyzji administracyjnych wydawanych przez Komisję sprawowana będzie jedynie pod kątem legalności działania. Istotne jednak jest, iż pozostawienie przez ustawodawcę znacznej swobody Komisji w kwalifikowaniu określonych osób jako działających pod wpływem rosyjskim może oznaczać, że kontrola sądowa sprawowana przez sądy administracyjne nie będzie miała właściwego charakteru. Należy uznać, że znaczenie spraw rozstrzyganych przez Komisję, a także ciężar odpowiedzialności przypisywany przez nią poszczególnym jednostkom, powinny skutkować poddaniem decyzji Komisji pełnej kontroli sądowej.

Zasadne wydają się więc wątpliwości, czy przyjęte w ustawie: zakres postępowania przed Komisją oraz zakres potencjalnych rozstrzygnięć przyjmowanych przez Komisję nie powodują, iż sądowa kontrola decyzji wydawanych przez Komisję powinna mieć pełny charakter i obejmować zarówno wady prawne rozstrzygnięcia, jak i ustalenia faktyczne stanowiące podstawę jego podjęcia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że art. 45 ust. 1 Konstytucji należy uznać za właściwy wzorzec kontroli, jako że postępowanie przed Komisją w zakresie stosowania środków zaradczych bezspornie powinno być uznane za wypełniające przesłanki „bycia sprawą” w rozumieniu tej normy Konstytucji.

Wskazać w tym zakresie trzeba, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawem do sądu objęte są wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99;

25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01; 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10; 22 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 18/11). Nie budzi więc wątpliwości to, że rozstrzygnięcie o odpowiedzialności w rozumieniu konstytucyjnym, w tym wymierzanie w ramach tej odpowiedzialności środków sankcyjnych, mieści się w pojęciu „sprawy”, o której mówi art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnotować także należy, iż w systemie prawa polskiego istnieje stosunkowo wiele postępowań, w których został zastosowany model tzw. postępowania hybrydowego, w których rozstrzygnięcia organów administracyjnych podlegają kontroli sądów powszechnych. Pojęcie procedur hybrydowych stosuje się w odniesieniu do procedur opartych na mieszanym, administracyjno-sądowym systemie rozstrzygania, w ramach którego połączone zostają elementy postępowania administracyjnego oraz postępowania cywilnego. Sprawy te bowiem składają się niejako z dwóch faz – administracyjnej i sądowej. Postępowanie sądowe toczące się po załatwieniu sprawy przez organ administracyjny, jest postępowaniem jurysdykcyjnym, którego celem nie jest bezpośrednio kontrola postępowania administracyjnego, lecz merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Przyjmuje się przy tym, iż rozstrzygnięcie spraw administracyjnych jest rozumiane jako autorytarna konkretyzacja norm materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do danego adresata przez organ administracyjny działający władczo, podczas gdy w postępowaniu cywilnym funkcją systemu jest zapewnienie ochrony prawnej jednostki. Zasadna jest więc wątpliwość, czy w ustawie przewidziano wystarczające regulacje gwarancyjne dla stron. Z tego też względu wynikająca z ustawy konstrukcja rozpatrywania spraw wyłącznie w zakresie postępowania administracyjnego i następnie kontroli sądowoadministracyjnej może być uznana za niewystarczającą. Postanowienia zaskarżonej ustawy budzą zastrzeżenia w kwestii odpowiednich gwarancji dostępu uprawnionego do sądu właściwego, tj. takiego, którego cechy, właściwości, jak i odpowiednie „proceduralne” obudowanie stwarzają pewność jego właściwego funkcjonowania. Ustalenie więc sądu powszechnego jako sądu odwoławczego, umożliwiłoby rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń Komisji przez sędziów posiadających odpowiednie do sprawy doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe. Przyjęcie sądu powszechnego jako właściwego w sprawach odwołań od decyzji Komisji oznaczałoby również, że decyzja taka nie wywoła skutków z niej wynikających do czasu rozstrzygnięcia odwołania przez sąd powszechny.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że analiza przepisów ustawy w zakresie przedstawionym w pkt II wniosku pozwala na potwierdzenie istnienia wątpliwości

konstytucyjnych, co do zgodności treści przepisu wskazanego w pkt II *petitum* wniosku - art. 36 pkt 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 w odniesieniu do respektowania zasady rozpoznawania spraw przez sąd właściwy.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, flowing letters that appear to be 'A. J. H.' or similar.